

Banche e assicurazioni: concorrenza o sistema ingessato?

Adam Smith Society, Milano, 7 maggio 2012

Di Stefano Micossi

Questo incontro offre una splendida occasione per riflettere insieme su giustificazioni, metodo e confini della regolazione pro concorrenziale, volta a promuovere il buon funzionamento del mercato.

Farò riferimento soprattutto al settore bancario, ma molti spunti valgono anche per le assicurazioni.

Partiamo dai dati. Se confrontiamo il sistema bancario in Italia con quello degli altri principali stati europei vediamo, in estrema sintesi, una redditività sul capitale (ROE) più bassa (Figura 1), una maggiore incidenza del costo del lavoro (Figura 2), un più elevato peso della tassazione che incide anch'esso sulla redditività (Figura 3). Il settore finanziario ha retto i colpi della crisi sino ad oggi, meglio di quelli di altri paesi in termini di ricorso a iniezioni di capitale o altre forme di sostegno pubblico (Figura 4), anche grazie a un maggiore orientamento verso i business bancari tradizionali e a un minor livello di indebitamento finanziario. La struttura del mercato è meno frammentata di un tempo: tra il 2001 e il 2009 l'indice di Herfindahl-Hirschman (HHI), calcolato sul totale attivo delle unità operanti in Italia ed espresso in base 10.000, è salito da 550 a 740 (nel 2010 si è verificato un calo di circa 20 punti); a fine 2010 i 5 più grandi gruppi bancari italiani detenevano il 52% del totale attivo del sistema (era il 46,5% nel 2001). C'è una presenza, in forma diretta e soprattutto indiretta, di operatori esteri; alla fine del 2010 operavano in Italia 23 filiazioni di società e banche estere, due delle quali figuravano tra i primi dieci gruppi bancari, con una quota di mercato pari al 9,5% del totale dell'attivo, mentre le 76 succursali di banche estere non incluse in gruppi nazionali detenevano l'8,4% dell'attivo. Nel capitale di 47 banche erano presenti 37 azionisti esteri – in prevalenza comunitari – con partecipazioni superiori al 5%.

Dal punto di vista della singola impresa, è evidente che ci sono spazi di miglioramento sia per la riduzione dei costi che per la miglior soddisfazione della clientela.

Dal punto di vista del sistema, la domanda è: il processo di miglioramento è rallentato da mancanza di concorrenza? La concorrenza c'è, non c'è, c'è ma potrebbe essere più vivace?

Gli indicatori per rispondere alla domanda, posta in termini così generali, sono sempre abbastanza imperfetti. Peraltro, dal punto di vista della politica pubblica, la domanda da porsi è leggermente diversa: quali sono le regole da adottare per assicurare il funzionamento concorrenziale del mercato, che in ultima analisi è il migliore strumento

che conosciamo per garantire il perseguimento dell'efficienza e il benessere dei consumatori?

La storia della regolazione pro concorrenziale nel sistema bancario italiano è ormai lunga ed è utile ricordarla per sommi capi. Possiamo risalire alla fine degli anni Ottanta. Superato il sistema dei prezzi amministrati, abbiamo avuto il progressivo riconoscimento della natura di impresa dell'attività bancaria, la rimozione delle barriere amministrative all'entrata di tipo discrezionale, incluso l'abbandono dei piani sportelli.

Un passaggio importante e non scontato (anzi all'epoca vi fu una vivace discussione), fu la scelta nel 1990 di prevedere l'applicazione della nuova legge italiana antitrust a tutti i settori, compreso quello finanziario.

Il modello, ispirato al diritto antitrust europeo che non prevede eccezioni settoriali, è stato portato a compimento con la legge per la tutela del risparmio del 2006, che ha attribuito all'Autorità garante il compito, prima svolto da Banca d'Italia, di applicare nei confronti delle banche le regole volte a impedire intese, abusi di posizione dominante e concentrazioni che restringano in maniera significativa la concorrenza. È importante ricordare, perché ha rilievo anche in relazione a casi oggi all'attenzione della cronaca, che a fronte di un accordo o di una concentrazione che per i suoi effetti restrittivi sul mercato dovrebbe essere vietato, l'Autorità garante ha il potere di rendere obbligatori gli impegni proposti dalle imprese o di imporre, nel caso dei progetti di concentrazione, misure correttive.

Quindi, per quanto attiene alla tutela della concorrenza è stata compiuta la scelta corretta e in linea con l'approccio europeo di applicare al settore bancario e finanziario le regole generali. L'applicazione da parte dell'Autorità garante, come sappiamo bene, è stata intensa ed è stata come dovuto sottoposta al vaglio del giudice amministrativo, che a volte ha confermato, altre ha rivisto la decisione dell'Autorità.

Un'altra scelta importante, anch'essa di derivazione europea, è l'assoggettamento del settore bancario e assicurativo alle regole sulle pratiche commerciali scorrette (pratiche ingannevoli e aggressive) che alterano con l'inganno o con indebito condizionamento la scelta del consumatore sul mercato. Anche in questo caso, se guardiamo il disegno istituzionale, abbiamo l'applicazione di una regola generale, valida in tutti i settori, che favorisce il funzionamento non distorto dei meccanismi di mercato. Con il decreto Salvaitalia la tutela è stata estesa dai consumatori alle microimprese. Anche per le pratiche commerciali scorrette abbiamo avuto un'applicazione intensa da parte dell'Autorità e pronunce del giudice amministrativo.

Per inciso, un problema ancora irrisolto in tema di pratiche commerciali scorrette è quello della duplicazione di interventi tra Autorità e Banca d'Italia. Negli ambiti già regolati in dettaglio dalla normativa di settore con lo stesso obiettivo di tutela dei clienti

e soggetti a vigilanza della Banca d'Italia, la duplicazione di interventi comporta incertezze e costi ingiustificati e quindi, in linea di principio, dovrebbe essere evitata.

Tornando al tema generale, possono esserci valutazioni diverse sull'applicazione delle regole antitrust o sulle pratiche commerciali scorrette nei singoli casi, ma il quadro normativo delineato sin qui è chiaramente volto ad assicurare, nel settore bancario, come negli altri settori, il corretto funzionamento del mercato: riconoscimento della banca come impresa, eliminazione delle barriere amministrative all'entrata, applicazione delle regole generali della tutela della concorrenza e sulle pratiche commerciali scorrette. In sintesi, accanto alle regole settoriali specifiche volte ad assicurare stabilità e trasparenza, l'applicazione delle regole generali a tutela del corretto funzionamento del mercato.

In questo quadro si sono inserite, soprattutto negli ultimi anni, una serie di norme ad hoc volte ad aumentare la concorrenza nel settore o a tutelare direttamente i clienti attraverso l'intervento pubblico. Si tratta di misure spesso suggerite dall'Autorità garante per intervenire in ambiti che non si riusciva a fare entrare nell'applicazione delle regole generali.

Va osservato che non si tratta d'interventi di promozione della concorrenza volti a eliminare vincoli normativi o amministrativi ingiustificati al funzionamento del mercato (come invece è accaduto con la riforma pro-concorrenziale del settore della distribuzione commerciale avviata nel 1998 e continuata con gli ultimi interventi di liberalizzazione).

Le misure pro-concorrenziali nel settore bancario e assicurativo, incluse quelle contenute nei decreti Salvaitalia e Crescitalia **non sono di liberalizzazione, ma di regolazione pro-concorrenziale**: per promuovere la concorrenza sono stati posti alcuni vincoli alla condotta delle imprese, più stretti delle regole generali previste in altri settori.

Elenco alcuni degli interventi normativi di questo tipo negli ultimi anni, a titolo esemplificativo:

- a) limiti alla possibilità di accordi di distribuzione esclusiva nel settore RC auto (decreti Bersani);
- b) misure per assicurare la portabilità dei mutui e eliminare gli ostacoli alla chiusura dei conti correnti (ibidem);
- c) misure volte a agevolare la cancellazione delle ipoteche nel caso di estinzione dei mutui (ibidem);
- d) divieto di tie-in tra mutui e credito al consumo, da un lato, e polizze assicurative erogate dalla banca o apertura di un conto corrente (Salvaitalia e Crescitalia);
- e) limiti alle commissioni di massimo scoperto (dl 185 del 2008) e sulle linee di credito (Salvaitalia);

- f) limiti alle commissioni sulle carte di pagamento (Salvaitalia e Crescitalia);
- g) divieto del cumulo di incarichi in imprese o gruppi concorrenti (art. 36 del Salvaitalia);
- h) norme sulla apertura di conti di pagamento base a basso costo (in linea con una raccomandazione della Commissione europea che chiede per questi conti costi nulli o “ragionevoli”);
- i) creazione di un Osservatorio volto a vigilare sulla corretta erogazione del credito alle imprese e a evidenziare le best practice.

Nell’ottica della salvaguardia del funzionamento del mercato, gli interventi di regolazione pro-concorrenziale o di regolazione tout court a tutela dei clienti sono particolarmente delicati. Il punto è colto nelle recenti **linee guida di Banca d’Italia, Isvap e Consob sull’articolo 36**. A fronte dell’obiettivo di limitare fenomeni che possono facilitare alterazioni delle relazioni concorrenziali tra imprese concorrenti, il documento riconosce che gli interventi di regolazione pro-concorrenziale realizzano una compressione della libertà di azione dei soggetti – nelle linee guida si parla di limitazione dei diritti soggettivi.

Proprio per questo, perché si tratti di buona regolazione non basta limitarsi a guardare alla bontà dell’obiettivo – promuovere la concorrenza o ridurre i prezzi finali per i clienti. Occorre valutare se le misure siano idonee a perseguire il risultato, se vi siano controindicazioni, se il disegno della disciplina rispetti il principio di proporzionalità. Le linee guida sull’articolo 36, pur perfettibili per alcuni aspetti, rappresentano in questa prospettiva uno sforzo importante delle Autorità di interpretare un intervento di regolazione pro-concorrenziale secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza.

Pur comprendendo i motivi che spesso giustificano provvedimenti d’urgenza, in generale questo tipo di regole dovrebbero essere adottate dopo un’attenta analisi d’impatto. Penso ai **limiti alla distribuzione esclusiva per le polizze** più stretti di quelli previsti per le intese verticali dal diritto europeo; un problema analogo si è posto di recente anche **per la distribuzione esclusiva nel settore della distribuzione dei carburanti**, avvenuta senza utilizzare i meccanismi previsti dal diritto europeo (revoca del beneficio dell’esenzione da parte dell’autorità di concorrenza o della Commissione).

Un’analisi preventiva dei costi e dei benefici sarebbe una garanzia della qualità della regolazione. Tra l’altro, se manca un’attenta analisi ex ante delle regole il rischio di doverle cambiare rapidamente una volta adottate è elevato. Si determina così l’instabilità del quadro normativo che di per sé è un disvalore e non contribuisce alla fiducia del cittadino.

Un esempio delle controindicazioni di un approccio affrettato è fornito dalla versione intermedia della recente **norma sulle commissioni per i pagamenti con carte di credito**, che aveva introdotto un tetto dell’1,5 per cento sulle merchant fees. Ben

presto ci si è resi conto che non era stata considerata una conseguenza serissima: la norma, pensata sulle banche italiane, poteva indurre all'uscita dal mercato italiano altri operatori (quali American Express) che hanno un diverso sistema di copertura dei costi, in cui le merchant fees svolgono un ruolo centrale.

Determinare, attraverso la regolazione dei prezzi, l'uscita di operatori esteri dal mercato suscita immediati dubbi di compatibilità con il diritto europeo e soprattutto difficilmente può considerarsi un intervento in favore del mercato. Nella nuova formulazione della norma, è stata fatta marcia indietro e si è affidato il compito di intervenire nel settore a un tavolo ad hoc.

In generale, pur riconoscendo che in alcuni casi può essere giustificato introdurre obblighi di servizio pubblico, **una propensione diffusa alla regolazione dei prezzi** sembra costituire un arretramento rispetto al percorso volto a valorizzare l'attività d'impresa e il funzionamento del mercato nel settore. Viene da chiedersi se sia veramente necessaria e giustificata, o se prevalga un'impostazione latamente populista, che andrebbe evitata.

Un'altra previsione che, se non sarà applicata con gli opportuni accorgimenti per tenere conto della natura d'impresa degli operatori nel settore finanziario, potrebbe risultare distorsiva è quella sul **rating di legalità** introdotta dal decreto Crescitalia. L'obiettivo di contrastare la criminalità è naturalmente ottima; ma sul modo possono insorgere criticità. L'articolo 5 *ter* del decreto legge assegna all'Autorità garante il compito di segnalare al Parlamento le modifiche normative necessarie al fine di "promuovere l'introduzione di principi etici nei comportamenti aziendali", anche in rapporto alla tutela dei consumatori. Il punto critico è che la norma chiede all'Autorità di procedere, in raccordo con i Ministeri della giustizia e dell'interno, all'elaborazione di un *rating* di legalità per le imprese che operano nel territorio nazionale. Del *rating* attribuito, secondo la norma, dovrà tenersi conto in sede di concessione di finanziamenti alle imprese da parte delle pubbliche amministrazioni, nonché "in sede di accesso al credito bancario".

Nel nostro ordinamento abbiamo già esempi di requisiti di legalità per l'accesso a contratti pubblici (certificati antimafia, documentazione circa la regolarità nel pagamento dei contributi) e non sembra un problema estendere la disciplina alla concessione di finanziamenti pubblici. Rispetto alla concessione dei finanziamenti bancari l'ipotesi di introdurre criteri diversi dalla valutazione economica del merito di credito invece è preoccupante: questa valutazione sta al cuore dell'attività d'impresa nel settore bancario, a tutela degli azionisti e del corretto funzionamento del sistema, e deve rimanere ispirata a criteri economici.

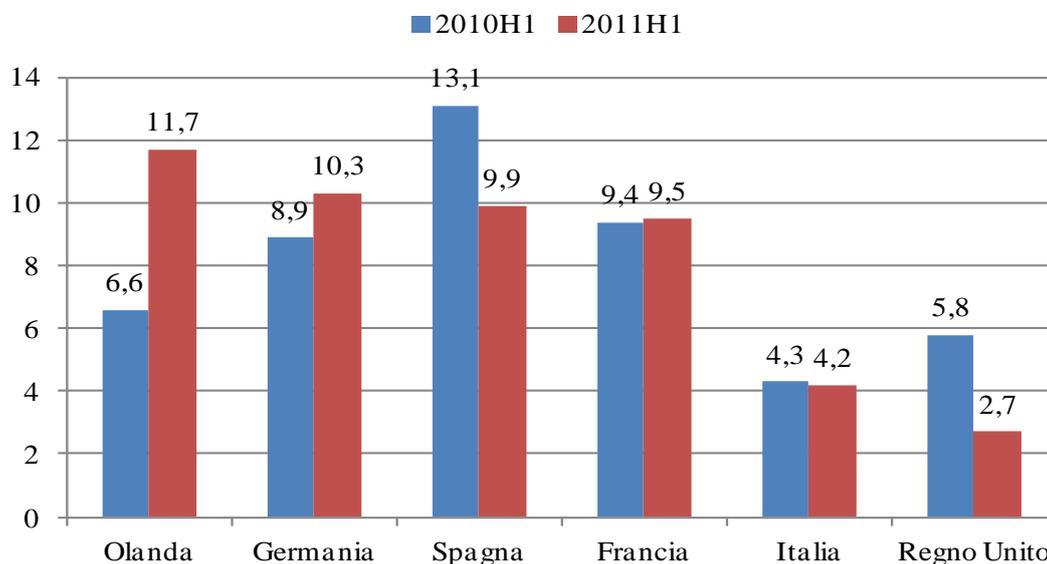
Criteri ibridi ridurrebbero la trasparenza, con il rischio, tanto maggiore quanto più ampio sarà l'insieme delle violazioni rilevanti per il rating di legalità, di distorsioni della

concorrenza tra prenditori. Il nostro sistema certamente non ne ha bisogno. A tutela del corretto funzionamento e della stabilità del sistema è meglio che i canali per sanzionare le violazioni della legge restino distinti e affidati al settore pubblico.

In sintesi, la promozione della concorrenza può giustificare in alcuni casi anche vincoli ad hoc sugli operatori di un certo settore, ma questi vincoli, proprio perché restringono la libertà d'impresa, devono essere giustificati e proporzionati. Ciò non è compatibile con la decretazione d'urgenza: richiede l'analisi d'impatto e un'attenta e trasparente valutazione dei costi e dei benefici.

L'azione pubblica deve tutelare e promuovere la concorrenza in modo vigoroso, sanzionando laddove necessario le pratiche illegali e riducendo le barriere all'entrata. Ma questo deve essere fatto preservando la natura d'impresa degli operatori. Pensare di migliorare la situazione sostituendo al mercato l'intervento pubblico appare illusorio e pericoloso.

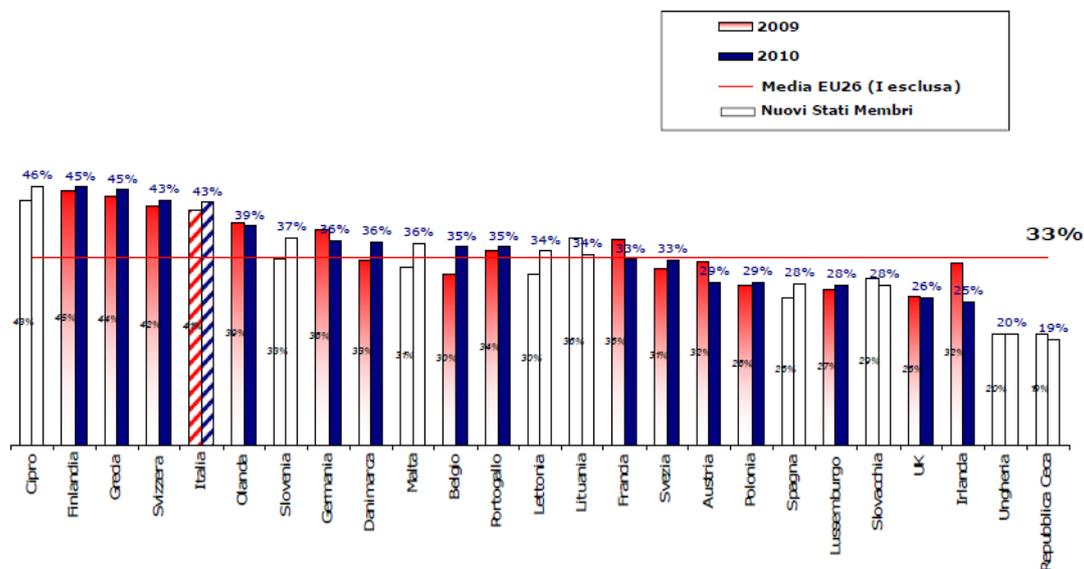
Figura 1: Return on Equity dei principali gruppi bancari quotati* (%)



* Dati annualizzati. Per ciascun paese l'attivo cumulato dei gruppi bancari selezionati rappresenta almeno il 90% dell'attivo bancario nazionale quotato.

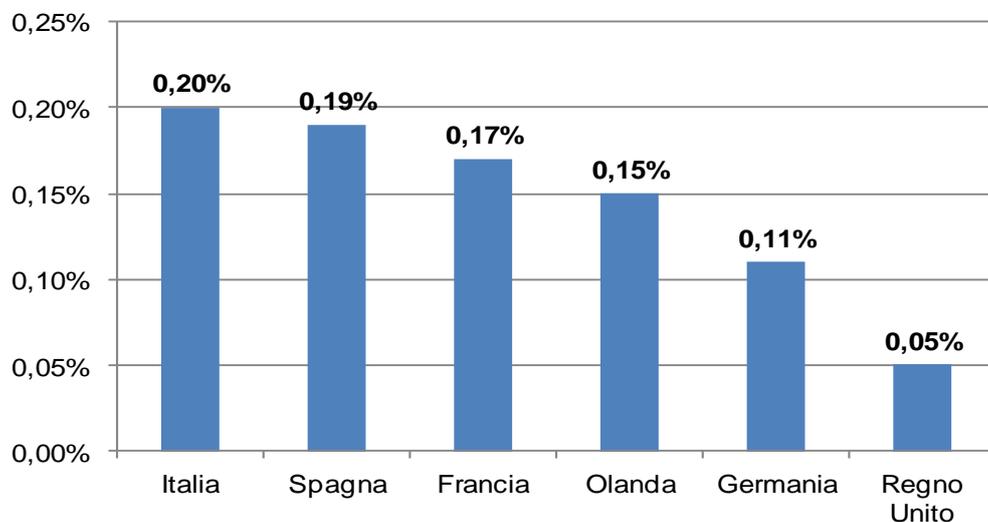
Fonte: EBR (European Banking Report) – ABI.

Figura 2: Costo del lavoro in % del margine di intermediazione



Fonte: ABI.

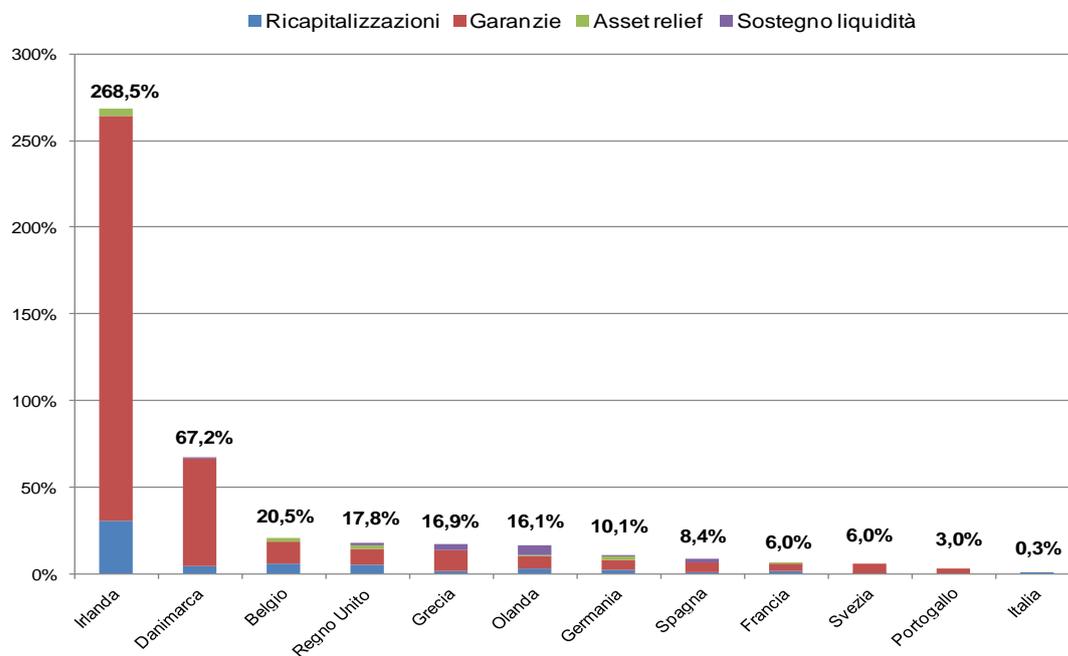
Figura 3: Imposte/totale attivo per i principali gruppi bancari quotati (% , giugno 2011)*



* Dati annualizzati. Per ciascun paese l'attivo cumulato dei gruppi bancari selezionati rappresenta almeno il 90% dell'attivo bancario nazionale quotato.

Fonte: EBR (European Banking Report) – ABI.

Figura 4: Aiuti di stato alle istituzioni finanziarie, 2008-2010 (in % del PIL 2010)



Fonte: Commissione Europea, Staff working document: "Facts and figures on state aid in the EU Member States", Dicembre 2011.