

SENATO DELLA REPUBBLICA
10 Commissione
(Industria, commercio, turismo)

**Conversione in legge del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1,
recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo
delle infrastrutture e la competitività**

3 febbraio 2012

Audizione del Direttore Generale dell'ABI
Dr. Giovanni Sabatini

INDICE

1. QUADRO GENERALE E GIUDIZIO D'ASSIEME pag. 3

2. OSSERVAZIONI SU MISURE SPECIFICHE pag. 4

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

consentitemi innanzitutto di ringraziarvi dell'invito a presenziare a questo ciclo di Audizioni. Per l'Associazione Bancaria Italiana è sempre un onore poter essere ascoltata nei momenti di snodo della politica economica del nostro Paese e non vi è dubbio che quello che stiamo vivendo è un momento importante e per alcuni aspetti delicato.

1. QUADRO GENERALE E GIUDIZIO D'ASSIEME

Prima di entrare nell'analisi specifica delle norme recate dal decreto oggetto della presente Audizione, sia qui consentito fare qualche considerazione introduttiva sull'impostazione della politica economica del nuovo Governo. Le banche italiane esprimono un giudizio positivo, convinte che l'Italia può vincere la difficile partita della crisi del debito sovrano, una partita al cui esito finale molto deve venire anche dagli sviluppi sul fronte europeo, a cominciare dal dare presto certezza al tema della dotazione dell'istituendo European Stability Mechanism che da luglio sostituirà l'EFSF.

A parere delle banche la cd Legge "Salva Italia" ha impresso una decisiva svolta nella prospettiva dei nostri conti: con un avanzo primario superiore al 5 per cento, diventa realistico, perfino in un ambiente di bassa crescita come quella che ci viene cumulativamente assegnata per il triennio 2012-14 dai principali istituti di previsione, creare le condizioni oltre che per l'azzeramento del deficit in rapporto al Pil anche per la riduzione dell'incidenza del debito sul prodotto secondo i ritmi previsti dal nuovo Fiscal Compact.

Le banche sono d'altra parte del parere che l'equilibrio dei conti pubblici sia un prerequisito per la crescita economica; ritengono sterile, sotto questo profilo, la polemica secondo la quale la manovra rischierebbe di generare effetti recessivi tali da renderla inutile: sterile soprattutto perché non evidenzia, quella linea di ragionamento, quali effetti negativi avrebbe generato, su un tessuto produttivo che è già da un paio di trimestri in

recessione, una gestione dei conti pubblici diversa da quella impressa con la manovra dello scorso dicembre.

Ciò detto, cruciale è, per gli stessi equilibri dei conti di medio periodo, la crescita del prodotto interno lordo. Sotto questo aspetto l'industria bancaria saluta con favore gli interventi successivi al decreto per il consolidamento della finanza pubblica e in particolare il decreto sulle liberalizzazioni. Siamo dell'opinione che liberalizzare significhi rimuovere vincoli, barriere, ostacoli; che significhi fare in modo che forze ed energie possano effettivamente sprigionarsi dal gioco della concorrenza: è da ciò e solo da ciò che possono derivare migliori prezzi e migliore qualità dei beni e servizi offerti. Liberalizzare non può quindi fare rima con intervenire dirigisticamente per imporre soglie, fissare prezzi su base amministrativa, indicare d'imperio valori di commissioni o quant'altro. Come l'esperienza in più campi dimostra, ogni intervento di segno dirigistico, che magari punti anche a forme di gratuità di servizi incompatibili con un'economia di mercato, finisce per ridurre e non aumentare il benessere della collettività, talvolta addossando all'intera collettività costi, che collettivi non sono.

E' alla luce di questa forte consapevolezza e di questo netto punto di vista che l'industria bancaria ha esaminato, più complessivamente, il decreto oggetto dell'odierno incontro.

2. OSSERVAZIONI SU MISURE SPECIFICHE

Procedo ora ad osservazioni puntuali percorrendo i punti dell'articolato del provvedimento che a nostro avviso meritano i principali commenti.

Art. 5 – Tutela amministrativa contro le clausole vessatorie

La disposizione demanda all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato - "previo accordo con le associazioni di categoria" - il compito di accertare (d'ufficio o su istanza del consumatore) la vessatorietà delle clausole contenute nei contratti che si concludono mediante l'adesione a condizioni generali di contratto o con la sottoscrizione di moduli/formulari.

Accertata la vessatorietà, il provvedimento di condanna è reso pubblico.

Si tratta di una tutela amministrativa che va ad aggiungersi – specifica l'articolo in commento - a quella già esistente contro le clausole vessatorie esercitata dal giudice ordinario sulla validità delle clausole e sul risarcimento del danno.

Viene inoltre introdotto un potere di interpello all'AGCM per un accertamento preventivo in ordine alla vessatorietà della clausola che i professionisti vorrebbero inserire in contratto.

Occorre rilevare che una funzione di tutela contro le clausole "inique" contenute nei contratti "simile" a quella attribuita all'Autorità Garante è già attribuita alle Camere di commercio dalla legge n. 580/1993 (recante il "Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura").

L'articolo in commento desta pertanto criticità in quanto, nell'introdurre un ulteriore meccanismo di tutela contro le clausole vessatorie, rischia di duplicare gli interventi nei confronti delle medesime fattispecie, ingenerando incertezza negli operatori.

Art. 27 - Promozione della concorrenza in materia di conto corrente o di conto di pagamento di base

In relazione alle Commissioni di affidamento e di istruttoria urgente per gli scoperti, si conferma con il comma 2, che l'art. 117 bis TUB, che prevede un'apposita disciplina per le commissioni in oggetto, si applica a tutti i contratti di apertura di credito ed in conto corrente in corso alla data di entrata in vigore del decreto, che vanno adeguati a tale disciplina entro 90 giorni dalla medesima data. Le disposizioni dell'art. 2-bis DL n. 185/2008, comma 1 (relative alla legittimità della commissione di massimo scoperto e della commissione di affidamento) e del comma 3 (che stabiliva il termine di adeguamento dei relativi contratti in corso), sono abrogate. In altri termini la commissione di massimo scoperto non può più prevedersi in contratto, la

commissione di affidamento e quella di istruttoria urgente devono corrispondere ai requisiti fissati dall'art. 117-bis TUB, altrimenti sono nulle.

La disposizione desta criticità in quanto, in primo luogo, non tiene affatto conto né che la disciplina recata dall'art. 117 bis, recentissimamente introdotto, non può ritenersi del tutto completa fino a quando non saranno emesse le disposizioni del CICR, che può prevedere l'applicabilità di tali disposizioni ad altri contratti, nonché stabilire i casi in cui, in relazione all'entità ed alla durata dello sconfinamento, non è dovuta la predetta commissione di istruttoria veloce né che la norma in questione potrebbe subire ulteriori interventi ad opera del Parlamento. Ciò potrà comportare che gli intermediari saranno costretti a porre in essere gli adeguamenti dei contratti in corso due volte, prima sulla base del contenuto dell'articolo 117-bis così come esso ora recita testualmente e una seconda volta dopo la conversione del decreto e l'emanazione delle disposizioni di attuazione del CICR. Il che comporterà inutili costi agli intermediari, ma soprattutto una gran confusione fra i clienti che, invece, il legislatore intenderebbe tutelare. Le ricadute reputazionali, e non solo per gli intermediari, potrebbero essere ben più forti di quanto potrebbe procurare una corretta previsione normativa di tipo transitorio. Da ultimo, si segnala che, in ogni caso, per i contratti in corso è previsto un termine troppo breve per l'adeguamento al nuovo regime, che si applica, peraltro, da subito ai contratti nuovi. Sarebbe, dunque, opportuno rinviare al momento di entrata in vigore delle disposizioni del CICR l'applicabilità dell'articolo 117bis, e introdurre inoltre una previsione di un congruo periodo di tempo per l'adeguamento dei contratti in essere, decorrente dall'emanazione delle stesse disposizioni del CICR.

Art. 28 - Assicurazioni connesse all'erogazione di mutui immobiliari

La norma prevede che banche, istituti di credito e intermediari finanziari, se condizionano l'erogazione del mutuo alla stipula di un contratto di assicurazione sulla vita, sono tenuti a sottoporre al cliente almeno due preventivi di due differenti gruppi assicurativi.

La disposizione solleva criticità in rapporto ad altre norme attualmente vigenti che intervengono, limitandola in vario modo, l'operatività delle banche nel comparto. Ci si riferisce alla regolamentazione ISVAP (Prov. 2946 del 6 dicembre 2011) e alle le disposizioni dell'art. 36 bis del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201.

La prima, prevede che gli intermediari comunque si astengono dall'assumere, direttamente o indirettamente la contemporanea qualifica di beneficiario o di vincolatario delle prestazioni assicurative e quella di intermediario del relativo contratto in forma individuale o collettiva. La seconda, considera scorretta la pratica commerciale di una banca, di un istituto di credito o di un intermediario finanziario che, ai fini della stipula di un contratto di mutuo, obbliga il cliente alla sottoscrizione di una polizza assicurativa erogata dalla medesima banca, istituto o intermediario.

Non sono chiari i confini delle tre norme né la disciplina applicabile nell'ipotesi di una loro operatività contestuale.

Sembrerebbe più corretto riportare un po' di ordine nella materia e sostituire la norma contenuta nel decreto con una previsione che:

- 1) affermi il principio generale che alle banche e agli altri intermediari finanziari è vietato, in sede di concessione di un mutuo ipotecario, di assumere, direttamente o indirettamente, la contemporanea qualifica di beneficiario o di vincolatario delle prestazioni assicurative e di collocatore del relativo contratto, in forma individuale e collettiva;
- 2) chiarisca che è escluso da ogni divieto, e anche dalle "pratiche commerciali scorrette" il collocamento di polizze assicurative obbligatorie ai sensi di norme di rango primario (ad esempio, per le operazioni di credito garantite dalla cessione del quinto dello stipendio o della pensione) o secondario e delle polizze connesse ai contratti di mutuo ipotecario che assicurano l'immobile in garanzia contro il rischio danni;
- 3) rinvii ad un Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico, sentiti la Banca d'Italia e l'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private, le modalità di attuazione e l'entrata in vigore delle nuove previsioni. Ciò per

permettere agli intermediari di poter disporre di criteri applicativi che garantiscano uniformità di comportamenti e ai clienti garanzia di trasparenza e certezza dei loro diritti.

Art. 34 – Obbligo di confronto delle tariffe RC Auto

La disciplina dell'art. 34 prevede che gli intermediari in generale che distribuiscano servizi e prodotti del ramo assicurativo di danni derivanti dalla circolazione di veicoli e natanti sono tenuti, prima della sottoscrizione del contratto, a informare il cliente, sulle tariffe ed altre condizioni contrattuali presentando proposte di tre diverse compagnie assicurative non appartenenti a medesimi gruppi.

In caso di violazione delle predette disposizioni, il comma 3 del medesimo articolo prevede l'irrogazione da parte di ISVAP di sanzioni alla compagnia di assicurazione e all'agente.

Al riguardo, andrebbe in primo luogo chiarito che le disposizioni dell'articolo 34 del DL 1/2012 si applicano agli agenti assicurativi, coerentemente con quanto previsto al comma 3 dove vengono definite espressamente per gli agenti le sanzioni in caso di violazione delle disposizioni del comma 1.

Allo stesso tempo sarebbero utili modifiche alla norma che consentano in particolare (i) di circoscrivere l'ambito di applicazione dell'obbligo alla prima sottoscrizione del contratto, valutandosi ingiustificatamente oneroso prevedere che esso trovi applicazione anche ai successivi rinnovi; (ii) agli agenti di avere tempo sufficiente per adempiere alla onerosa e complessa disciplina dettata dalla norma.

Art. 35 – Disposizioni in tema di pagamenti e Tesorerie

La disciplina dell'art. 35, commi da 8 a 13 ha una portata dirompente con riferimento all'attuale assetto della disciplina delle somme degli enti pubblici.

In particolare, è stabilito che il cosiddetto sistema di tesoreria unica mista (cui da anni sono sottoposti una serie di enti pubblici tra cui tutte le Regioni, province, comuni, università, aziende sanitarie, etc.) è sospeso a partire dall'entrata in vigore del provvedimento e per la durata di due anni (fino al 31.12.2014).

In sostanza, si ritorna ad un sistema ante 1998, con accentramento presso le contabilità speciali accese in Banca d'Italia a nome degli enti di tutte le disponibilità degli enti stessi diverse da quelle rivenienti da mutui, prestiti obbligazionari e da altre forme di indebitamento non sostenute da contribuzione statale (cosiddetto Regime di tesoreria unica tradizionale). Quindi, anche le entrate proprie degli enti subiscono l'accentramento e tale regime opera anche con riferimento alle disponibilità in essere sui conti bancari alla data di entrata in vigore del provvedimento.

Infatti, è fatto obbligo ai tesorieri degli enti di provvedere al riversamento del 50 per cento delle disponibilità alla data del 29 febbraio prossimo, mentre il rimanente importo deve essere riversato entro il successivo 16 aprile.

A tale proposito, sarebbe opportuno precisare che i due versamenti delle disponibilità liquide ed esigibili giacenti sui conti in essere presso i tesorieri/cassieri devono essere effettuati in data certa, il primo il 29 febbraio, il secondo il 16 aprile. Il motivo di tale proposta risiede nella necessità di eliminare elementi di discrezionalità in capo ai tesorieri/cassieri atteso che le conseguenze finanziarie del versamento in una o in altra giornata possono risultare sostanzialmente diverse in relazione alle movimentazioni sui conti, potendo anche incidere sulla diversa remunerazione delle disponibilità dell'ente gestito.

Conseguentemente, e fatti salvi eventuali versamenti che dovessero essere già stati effettuati ai sensi di legge, si ritiene necessario l'individuazione di una tempistica uniforme che, in un contesto variegato di situazioni gestionali, tolga elementi di discrezionalità e sterilizzi gli effetti derivanti dalla normativa in esame.

Al fine di snellire gli adempimenti operativi ed evitare ulteriori investimenti procedurali, sarebbe, inoltre, opportuno chiarire che i tesorieri e cassieri degli enti coinvolti mantengono invariata la propria operatività fino alla data (16 aprile) del totale riversamento delle disponibilità giacenti sui conti bancari lo scorso 24 gennaio.

Ciò non inciderebbe né sulla *ratio* dell' art. 35, né sull'applicazione.

Infatti, resterebbe invariata la disciplina del comma 8 recante l'avvio della tesoreria unica tradizionale con attivazione ed alimentazione dei sottoconti fruttiferi intestati agli enti presso la Banca d'Italia, né vi sarebbe alcuna incidenza sui previsti versamenti (al 29 febbraio ed al 16 aprile) delle somme liquide ed esigibili depositate presso i tesorieri e cassieri alla predetta data del 24 gennaio.

La modifica proposta sarebbe necessaria in quanto l'originaria formulazione della norma parrebbe comportare la necessità, per un breve periodo (fino al 16 aprile 2012), di attivare sistemi di gestione complessi non ascrivibili né alle tecniche di tesoreria unica tradizionale né a quelle di tesoreria unica mista, aventi caratteristiche spurie riferibili sia all'una che all'altra tecnica.

In sostanza, il tesoriere/cassiere dovrebbe, da un lato, instaurare meccanismi di regolazione giornaliera in Banca d'Italia delle somme incassate e dall'altra mantenere il vincolo gestionale, tipico della "mista", di prioritario utilizzo delle somme intrattenute sui propri conti.

Quanto sopra proposto contribuirebbe, quindi, a non creare ulteriori aggravii all'industria bancaria limitando, almeno per quanto riguarda una componente di costo, l'effetto già di per sé dirompente della nuova disposizione e attenuando, almeno in parte e nel comune interesse di enti e banche, l'impatto negativo sui contratti di tesoreria e di cassa in corso di esecuzione.

La norma contenuta nel DL Liberalizzazioni, prevede altresì lo smobilizzo degli eventuali investimenti finanziari relativi a tipologie che verranno individuate con successivo decreto ministeriale ad eccezione dei titoli di stato.

Con riferimento ai contratti in corso, è opportunamente stabilito che i rapporti in essere possano essere oggetto di rinegoziazione tra le parti originarie senza il ricorso ad una nuova procedura di gara.

La norma reca un forte impatto sul mercato dei servizi di tesoreria e di cassa, incide pesantemente sui contratti in corso in quanto comporta una alterazione degli equilibri contrattuali (di norma basati sulla previsione di giacenze); è suscettibile di comportare pesanti costi di gestione.

Consapevoli che le finalità della legge sono legate alle superiori esigenze di tutela dell'unità economica del Paese, auspichiamo che almeno l'incidenza sui costi di gestione possa essere limitata al massimo attraverso una modifica o interpretazione della norma che - senza incidere sulla sua *ratio* né limitarne gli effetti - sollevi le banche dal dover effettuare costosi adeguamenti procedurali connessi soprattutto alla prima fase applicativa del nuovo regime.

Art. 65 – Impianti fotovoltaici in ambito agricolo

La disposizione non consente, a partire dalla data di entrata in vigore del decreto, l'accesso agli incentivi statali per gli impianti solari fotovoltaici collocati a terra in aree agricole.

La disposizione in esame, intervenendo sull'articolo 10 del DLgs 3 marzo 2011 n. 28, che concedeva un anno di tempo ai produttori per mettere in esercizio gli impianti fotovoltaici a terra in area agricola, il cui iter autorizzativo fosse già avviato, non chiarisce, peraltro, se gli impianti in via di realizzazione potranno ricevere gli incentivi previsti.

E' evidente che tale disposizione introduce - per l'ennesima volta - un quadro di incertezza e di indeterminatezza tra gli operatori che non consente di valutare e finanziare nuovi investimenti nel comparto del fotovoltaico.

Peraltro, l'impatto sull'operatività bancaria sarebbe maggiore qualora la norma vada ad incidere anche sui progetti in attesa di entrata in esercizio, finanziati dalle banche sulla base delle tariffe attualmente vigenti.