

Commissione straordinaria per la verifica dell'andamento generale
dei prezzi al consumo e per il controllo della trasparenza dei mercati

**Indagine conoscitiva sulle determinanti della dinamica
del sistema dei prezzi e delle tariffe, sull'attività
dei pubblici poteri e sulle ricadute sui cittadini consumatori**

Andrea Generale
Servizio Normativa e Politiche di Vigilanza della Banca d'Italia

Senato della Repubblica

17 novembre 2010

Introduzione

Questa testimonianza si concentrerà su due aspetti di rilievo per i cittadini consumatori e per l'attività della Banca d'Italia.

Il primo riguarda l'attività creditizia e le condizioni alle quali le banche finanziano imprese e famiglie. Verrà analizzata l'evoluzione della congiuntura bancaria in Italia a oltre due anni dallo scoppio della crisi finanziaria, che – innescata nell'estate del 2007 dalle insolvenze sui mutui a basso merito di credito (*subprime*) negli Stati Uniti – ha avuto un impatto globale.

Per scongiurare gli effetti devastanti che il fallimento di grandi intermediari sistemici, interconnessi con altre istituzioni finanziarie e con i mercati, avrebbero potuto avere sulla stabilità del sistema finanziario e delle stesse economie, si è proceduto in molti paesi a salvataggi pubblici. Il loro costo grava sui contribuenti, sui cittadini di quei paesi. In Italia non vi sono stati salvataggi di banche in crisi.

Il nostro sistema bancario, caratterizzato da un modello di intermediazione a leva finanziaria medio-bassa, dall'attività tradizionale di credito alle imprese e alle famiglie e da una solida base di raccolta al dettaglio ha retto meglio di altri alla crisi finanziaria mondiale, in presenza di regole di vigilanza prudenti e di un'attività di supervisione stringente.

Gli esercizi di stress condotti a livello europeo la scorsa estate hanno confermato la solidità dei nostri intermediari, la loro capacità di reggere a un'evoluzione particolarmente negativa del quadro macroeconomico. Ma il nostro sistema bancario, come quelli di altri paesi, risente della passata recessione, che ha determinato un deterioramento della qualità del credito, e delle condizioni di incertezza sui mercati finanziari, che riflettono l'aumento dei rischi sovrani in alcune economie dell'area dell'euro.

Le indicazioni più recenti mostrano una ripresa dei prestiti all'economia, una riduzione dei tassi di interesse praticati dalle banche ai debitori, condizioni di offerta di credito nel complesso più favorevoli rispetto a quelle osservate nella fase di crisi più acuta.

Il secondo aspetto di rilievo riguarda le commissioni sui servizi bancari che influenzano, assieme ai tassi di interesse, il costo dell'intermediazione per famiglie e

imprese. Verranno illustrati, in primo luogo, i risultati della nostra più recente indagine – riferita al 2009 – che indicano una sostanziale stabilità del costo complessivo dei conti correnti; si sono lievemente ridotti i canoni e le spese per prelievi e pagamenti, mentre sono aumentate le altre spese variabili, che includono gli oneri in caso di utilizzo dello scoperto di conto. Si discuteranno poi le problematiche relative alla commissione di massimo scoperto e alle commissioni che, in diversi casi, l'hanno sostituita, anche illustrando i risultati di una specifica indagine condotta dalla Banca d'Italia.

Per individuare profili di criticità nella relazione tra intermediari e clienti e programmare le azioni da intraprendere, la Banca d'Italia utilizza tutte le evidenze a disposizione: dall'analisi cartolare, a quella ispettiva, ai dati sugli esposti che arrivano al nostro Istituto. In un numero non esiguo di casi le problematiche riguardano le condizioni economiche applicate alla clientela, quali l'eccessiva onerosità dei tassi e delle commissioni o l'applicazione indebita di oneri economici. Sono frequenti esposti che riguardano possibili inosservanze della normativa di trasparenza, con particolare riguardo alla modifica unilaterale delle condizioni contrattuali (art. 118 del Testo unico bancario, TUB) e alle comunicazioni periodiche alla clientela (art. 119 del TUB).

Nuovi strumenti di tutela sono stati creati per impulso della Banca d'Italia. Dal 15 ottobre dello scorso anno opera in Italia l'Arbitro Bancario Finanziario (ABF), organismo per la risoluzione stragiudiziale delle controversie tra gli intermediari bancari e finanziari e i clienti, istituito ai sensi dell'art. 128-bis del TUB. Il sistema assicura effettività della tutela, rappresentatività degli interessi coinvolti, rapidità e imparzialità delle decisioni. L'attività dell'Arbitro svolge anche un'importante funzione di deterrenza dei comportamenti scorretti, promuove l'adozione di prassi virtuose da parte degli intermediari e favorisce l'autodisciplina del mercato.

La Banca d'Italia cura il funzionamento dell'Arbitro fornendo risorse umane, finanziarie e tecnologiche e svolgendo direttamente funzioni di assistenza ai tre Collegi che compongono l'organo decidente e di supporto tecnico per l'istruttoria dei ricorsi.

I tre Collegi dell'Arbitro bancario finanziario hanno adottato nel primo anno di operatività oltre 1.200 decisioni. Nel 60 per cento dei casi le richieste dei clienti sono

state soddisfatte; oltre alle decisioni di accoglimento dei ricorsi da parte dell'Arbitro questa quota include un cospicuo numero di accordi bonari raggiunti dalle parti in corso di procedura. I ricorsi all'Arbitro hanno riguardato soprattutto i conti correnti, i mutui e le carte di credito e di debito.

Un quadro normativo coerente, un sistema dei controlli efficace non sono sufficienti a garantire la capacità del cittadino consumatore di effettuare scelte ponderate. È necessario accrescere il grado di educazione finanziaria dei risparmiatori. L'educazione finanziaria è uno degli strumenti di tutela del risparmio. Il Governatore ha ricordato più volte l'impegno della Banca d'Italia nel promuovere le conoscenze finanziarie a partire dalle generazioni più giovani.

L'intermediazione creditizia in Italia

Gli andamenti recenti

Il credito concesso dalle banche italiane, in forte decelerazione dall'autunno del 2008, ha mostrato una ripresa nel 2010. In settembre la crescita sui dodici mesi dei prestiti al settore privato, corretta per l'effetto contabile delle cartolarizzazioni, è stata del 3,7 per cento, da 0,6 lo scorso dicembre (Figura 1). Nell'area dell'euro l'aumento è stato dell'1,3 per cento nei dodici mesi terminanti a settembre.

La ripresa dei prestiti in Italia risulta più evidente in termini congiunturali: l'espansione sui tre mesi è salita di cinque punti, al 7,5 per cento, su base annua.

A questi andamenti ha contribuito in primo luogo l'interruzione della contrazione dei prestiti concessi alle società non finanziarie, la cui dinamica è divenuta positiva in settembre (1,0 per cento), per la prima volta dallo stesso mese del 2009.

Al netto delle sofferenze e dei pronti contro termine, i finanziamenti alle imprese di minore dimensione – con meno di 20 addetti – sono cresciuti del 2,0 per cento nello stesso periodo. I prestiti alle imprese medio-grandi hanno invece continuato a registrare una lieve contrazione (-0,3 per cento).

La ripresa dei prestiti alle imprese riflette una più vivace dinamica della domanda di credito, come evidenziato dalle risposte fornite dagli intermediari italiani intervistati

nell'ambito della *Bank Lending Survey* dell'Eurosistema. Vi ha inoltre contribuito l'interruzione della tendenza all'irrigidimento delle condizioni di offerta, che aveva influito negativamente tra la fine del 2008 e il 2009, anche in connessione con tensioni dal lato della provvista che riflettevano le condizioni dei mercati finanziari internazionali.

La provvista complessiva delle banche – depositi da clientela ordinaria, obbligazioni non detenute da altre banche italiane e passività sull'estero – aveva registrato una marcata decelerazione dall'autunno del 2008, dopo il dissesto della banca d'investimento statunitense Lehman Brothers. L'espansione della provvista nei dodici mesi terminanti a settembre di quest'anno risulta tuttora contenuta.

Nel confronto internazionale la rilevanza della raccolta al dettaglio ha conferito stabilità al finanziamento delle banche, anche nelle fasi di crisi più acuta. A giugno di quest'anno l'incidenza della raccolta al dettaglio sul totale della provvista, esclusa quella interbancaria interna, era del 67 per cento, contro il 60 per il complesso dell'area dell'euro.

Dopo essere cresciuto di circa 40 punti base nella media del 2008, a 292 punti base alla fine di quell'anno, il costo medio della provvista delle banche si è ridotto nel 2009 ed è rimasto sostanzialmente stabile quest'anno (122 punti base).

La dinamica dei prestiti risentirà positivamente del consolidamento dell'attività economica, ma è tuttora condizionata dal deterioramento della qualità del credito che riflette la passata recessione. Dal quarto trimestre del 2008 il flusso di nuove sofferenze rettificata in rapporto ai prestiti complessivi è rapidamente aumentato, soprattutto per le imprese. Nel secondo trimestre di quest'anno il tasso d'ingresso in sofferenza, al netto dei fattori stagionali e in ragione d'anno, era pari all'1,7 per cento. Sebbene in lieve calo rispetto ai valori osservati a fine 2009, esso rimane quasi doppio rispetto a quello medio registrato nel 2007.

Nel complesso, le indagini condotte sia dalla Banca d'Italia sia da altre istituzioni, nazionali e internazionali, indicano che le imprese considerano le attuali condizioni del mercato del credito meno restrittive rispetto a quanto osservato durante la fase più acuta della crisi. Secondo i risultati della più recente *Bank Lending Survey* nel terzo trimestre del 2010 si sarebbe registrata una lieve ripresa della tendenza restrittiva nell'offerta di credito, che riflette l'incertezza sulle prospettive economiche.

I tassi di interesse bancari sui prestiti sono in calo dall'autunno del 2008. Tra settembre 2008 e settembre 2010 i tassi sui finanziamenti in conto corrente alle imprese si sono ridotti di circa 3 punti, al 4,1 per cento (Figura 2). Un calo di pari entità è stato registrato anche dal costo delle nuove erogazioni non in conto corrente pari, in settembre, al 3,1 e al 2,2 per cento, rispettivamente per le operazioni di importo fino a 1 milione di euro e per quelle di importo superiore (Figura 3). La dinamica nell'area dell'euro è stata simile: i tassi sulle nuove erogazioni in conto corrente sono diminuiti al 3,8 per cento, quelli sui finanziamenti a termine sono scesi al 3,4 per le operazioni di importo inferiore a un milione di euro e al 2,3 per cento per le altre.

Il credito alle famiglie

Il credito alle famiglie, la cui dinamica era rimasta positiva anche nel corso del 2009, è cresciuto del 4,6 per cento nei dodici mesi terminanti a settembre di quest'anno.

Tra settembre 2008 e settembre di quest'anno il tasso sui mutui alle famiglie per l'acquisto di abitazioni è calato dal 5,5 al 2,4 per cento, per i finanziamenti a tasso variabile, e dal 5,9 al 4,0 per cento per quelli a tasso fisso (Figura 4). Analoghe tendenze sono rilevate per il complesso dell'area dell'euro.

Negli anni più recenti i mutui a tasso variabile hanno continuato a crescere, sospinti da un calo dei tassi di interesse accentuato rispetto ai contratti a tasso fisso. Le nuove erogazioni di mutui a tasso variabile sono salite all'85 per cento del totale nel settembre di quest'anno, da circa il 30 due anni prima.

Per le famiglie i rischi di un possibile rialzo dei tassi di interesse sono in parte mitigati dalla diffusione di contratti che prevedono la possibilità di estendere la durata del mutuo o di sospenderne temporaneamente i pagamenti e di mutui con opzioni cap sui tassi di interesse: secondo stime basate sull'indagine della Banca d'Italia presso gli intermediari bancari tali tipologie rappresentavano nel 2009 circa un quinto dei mutui in essere presso le famiglie consumatrici.

Sono cresciute le operazioni di surroga e sostituzione di mutui, favorite dalle misure sulla portabilità (c.d. legge "Bersani") che hanno introdotto la possibilità per la clientela di estinguere il contratto di mutuo e di sottoscriverne uno nuovo a condizioni di mercato senza il pagamento di oneri accessori.

Dal 15 novembre di quest'anno le famiglie che ne hanno i requisiti possono ottenere la sospensione del pagamento delle rate del mutuo per l'acquisto della prima casa, accedendo al Fondo di solidarietà previsto dalla legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244), le cui misure di attuazione sono state emanate lo scorso giugno dal Ministero dell'Economia e delle Finanze¹. La sospensione ha una durata massima di 18 mesi. Il Fondo, che opera nei limiti delle risorse disponibili e sino a esaurimento delle stesse (20 milioni di euro), copre esclusivamente la quota di interessi corrispondente al parametro di riferimento del tasso di interesse previsto dal contratto (ad esempio Euribor per i mutui a tasso variabile; *interest rate swap* per quelli a tasso fisso). Se i tassi d'interesse rimanessero al livello attuale, sotto alcune ipotesi esemplificative, si stima che il Fondo potrebbe coprire circa 13.000 richieste di sospensione.

I tassi di interesse praticati dalle banche in Italia sulle principali forme di raccolta e impiego sono sostanzialmente allineati ai livelli osservati nell'area dell'euro.

Fanno eccezione i tassi sul credito al consumo, che risultano nel nostro paese più elevati rispetto a quanto osservato in media nell'area dell'euro.

Sulla base delle informazioni raccolte ai sensi della legge 108/1996 (recante disposizioni in materia di usura), alla metà del 2010 i tassi di interesse medi praticati dalle banche e dalle società finanziarie per le diverse forme tecniche di credito al consumo si posizionavano su livelli elevati in tutte le categorie; in particolare, i tassi più alti si riscontrano nell'utilizzo di carte di credito *revolving* (oltre il 17 per cento per le operazioni fino a cinquemila euro e quasi il 13 per le rimanenti); seguono la cessione del quinto dello stipendio e della pensione (14 per cento per i prestiti sino a cinquemila euro e 11,7 per quelli di importo superiore), i prestiti personali (11,3 per cento) e il credito finalizzato (poco meno dell'11 per cento). Sono anche molto onerosi gli scoperti in conto corrente senza affidamento (17 per cento sino a millecinquecento euro e 13,5 per cento oltre).

Il maggiore costo del credito al consumo nel nostro paese è attribuibile, tra l'altro, a fattori quali l'ancora ridotta dimensione del mercato, che non consente di sfruttare appieno le economie di scala, e il canale distributivo utilizzato. Le modalità distributive rilevano, da un lato, per le commissioni addizionali richieste dagli esercizi commerciali

¹ D.M. 21 giugno 2010, n. 132.

convenzionati e, dall'altro, per la diversa attenzione attribuita alla valutazione dell'effettiva rischiosità del cliente.

Nel comparto dei prestiti contro cessione del quinto dello stipendio – in cui l'elevata onerosità dei finanziamenti è collegata anche a una rete distributiva che fa ampio ricorso ad agenti e mediatori – sono stati effettuati accertamenti cartolari e ispettivi volti a verificare che l'operatività dei soggetti attivi nel comparto avvenga in piena conformità con la normativa vigente. In casi specifici sono state intraprese severe azioni correttive nei confronti di singoli intermediari presso i quali sono stati riscontrati comportamenti irregolari; in alcune circostanze è stato esplicitamente chiesto di provvedere a rimborsare la clientela degli oneri indebitamente percepiti.

Nel novembre del 2009 la Banca d'Italia ha emanato una comunicazione con la quale ha richiamato gli intermediari bancari e finanziari al pieno rispetto delle norme che regolano il settore della cessione del quinto e all'adozione di adeguati e penetranti controlli sulle reti di vendita esterne. L'obiettivo di fondo è correggere condotte anomale e prassi scorrette nei confronti delle famiglie.

La Banca d'Italia ha formalmente chiesto agli operatori l'adozione di comportamenti improntati a canoni di trasparenza e correttezza nei confronti della clientela, con particolare riferimento all'estinzione anticipata e al rinnovo dei finanziamenti.

Agli intermediari è stato chiesto di assumere iniziative per adeguare la documentazione di trasparenza. Più in dettaglio, i contratti e i fogli informativi devono determinare con chiarezza le diverse componenti del costo dei prestiti, dando specifica evidenza degli oneri che maturano nel corso del tempo e che devono essere restituiti – pro-quota – al cliente nell'ipotesi di anticipata estinzione del prestito. È stato ribadito che la prassi di effettuare rinnovi dei finanziamenti prima che sia decorso il tempo minimo stabilito dalla legislazione in materia costituisce una grave violazione delle norme di legge.

Nel marzo scorso i principali operatori sono stati invitati a comunicare le iniziative di adeguamento concretamente assunte.

Sul tema delle carte di credito *revolving*, oltre agli interventi adottati nei confronti dei singoli intermediari, la Banca d'Italia, con una comunicazione dello scorso aprile, ha richiamato l'attenzione degli operatori attivi nel comparto sulla necessità di una scrupolosa e non formale applicazione della normativa civilistica e in materia di usura e di comportamenti improntati a criteri di massima trasparenza e correttezza sostanziale

nei rapporti con la clientela. In particolare, gli intermediari sono stati richiamati ad adottare procedure operative e sistemi di controllo in grado di garantire il pieno rispetto della normativa (ad esempio, mediante l'introduzione di sistemi di blocco automatico che impediscano il superamento del tasso soglia previsto a fini antiusura). Con specifico riferimento alla trasparenza e alla correttezza dei comportamenti, gli operatori sono stati invitati ad assicurare uno scrupoloso rispetto della disciplina in materia (ad esempio, fornendo informazioni chiare, semplici ed esaustive alla clientela; evitando di inviare carte di credito non espressamente richieste; astenendosi dal collocamento di polizze assicurative sul credito sproporzionate rispetto alle reali esigenze).

Nell'ambito della citata comunicazione è stato inoltre previsto che l'organo di supervisione strategica degli intermediari bancari e finanziari operanti nel comparto riservi un'apposita seduta finalizzata a vagliare criticamente l'aderenza alle indicazioni della Banca d'Italia delle procedure organizzative, dei sistemi di controllo interni e delle prassi aziendali.

La Banca d'Italia ha aumentato le ispezioni sugli intermediari operanti nel comparto del credito al consumo, dedicando particolare attenzione al meccanismo di determinazione dei tassi di interesse e alla correttezza dei rapporti con la clientela. Analogamente sono stati intensificati i controlli effettuati nell'ambito della vigilanza "cartolare", anche mediante l'esame delle informazioni che derivano dagli esposti pervenuti al nostro Istituto (soprattutto quelli provenienti dalle associazioni dei consumatori) e dei riferimenti derivanti dall'attività svolta dall'Arbitro bancario finanziario.

Tra gennaio 2009 e agosto 2010 sono stati cancellati d'ufficio, per gravi violazioni normative, 96 intermediari finanziari specializzati nel settore del credito al consumo; sono stati adottati 54 provvedimenti sanzionatori; nei confronti di 4 intermediari finanziari è stato disposto il divieto di intraprendere nuove operazioni.

Il costo dei conti di deposito in conto corrente

Alla fine di giugno di quest'anno il numero di conti correnti di deposito facenti capo a famiglie consumatrici era pari a 34,3 milioni; di questi circa il 15 per cento (pari a 5,1 milioni) erano detenuti presso Poste Italiane. Il 55 per cento dei conti era aperto presso

sportelli delle regioni settentrionali, il 22 per cento nelle regioni centrali, il 23 al Sud e nelle Isole.

La Banca d'Italia svolge con cadenza annuale un'indagine volta a misurare il costo complessivo del conto corrente delle famiglie italiane. La metodologia statistica utilizzata si basa su un ampio campione, selezionato per assicurare rappresentatività rispetto alla distribuzione territoriale e al grado di concentrazione dell'offerta. Il calcolo dei costi si basa sulla ricostruzione dettagliata di quelli effettivi addebitati dalle banche nel corso dell'intero anno solare, rilevando tipologia, numero di operazioni effettuate e relative spese.

L'indagine condotta nei primi mesi del 2010, riferita alle spese effettivamente sostenute dalla clientela nel 2009, ha riguardato 563 sportelli e 8.364 clienti.

La spesa media, al netto dell'imposta di bollo, è risultata pari a 114 euro, in linea con quella rilevata l'anno prima. Si sono lievemente ridotti i canoni e le spese per prelievi e pagamenti, anche in ragione del maggior utilizzo del canale internet; sono cresciute invece le altre spese variabili, che includono gli eventuali oneri in caso di utilizzo dello scoperto di conto.

Al netto delle spese sostenute per l'utilizzo a debito del conto, risultate superiori alla media al Centro e soprattutto al Mezzogiorno, la localizzazione geografica degli sportelli non determina differenze di costo rilevanti.

La quota di correntisti che dispone della possibilità di sfruttare internet per accedere ai servizi bancari è cresciuta di circa 3 punti percentuali (al 44 per cento). L'aumento ha riguardato tutte le fasce di età, anche se la diffusione del canale telematico è maggiore tra i più giovani, con meno di 40 anni.

Come risulta anche dalle precedenti indagini, a parità di altre caratteristiche i conti aperti più di recente si caratterizzano per una minore onerosità: per i conti aperti da non più di tre anni – pari al 21,3 per cento di quelli in essere – la spesa media è inferiore a 100 euro, significativamente più bassa di quella relativa ai contratti accesi da almeno 10 anni (oltre 120 euro), il 43,5 per cento del totale.

Una percentuale elevata della clientela potrebbe ottenere risparmi passando a forme contrattuali più adeguate rispetto al proprio profilo di utilizzo dei conti.

Per attenuare le difficoltà al cambiamento del conto corrente, che impediscono al consumatore di effettuare la scelta ottimale selezionando il prodotto che risponde

meglio alle proprie esigenze, la Banca d'Italia si è mossa su più fronti. Ha fortemente ridotto le barriere di carattere informativo ancora esistenti, con l'emanazione delle disposizioni in materia di trasparenza del luglio 2009 e successive integrazioni². In particolare, nel febbraio del 2010 sono stati indicati i profili di operatività sulla base dei quali va calcolato l'indicatore sintetico di costo (ISC) che gli intermediari devono riportare nella documentazione relativa ai conti correnti destinati ai consumatori. L'ISC consente alla clientela di conoscere orientativamente – prima di concludere il contratto – il costo del conto corrente, di paragonarlo a quello di altri prodotti sul mercato e, per i conti già in essere, di capire se siano ancora convenienti.

È stata resa obbligatoria l'introduzione di un'apposita avvertenza nell'estratto conto di fine anno che invita il cliente a valutare se il contratto scelto sia ancora adeguato alle proprie esigenze, grazie al confronto tra i costi effettivamente sostenuti e quelli medi del "cliente tipo" cui quel prodotto è destinato.

Per i prodotti finanziari a più larga diffusione, tra i quali rientrano i conti correnti, sono stati predisposti documenti standard che agevolano il consumatore nel paragonare prezzi, condizioni applicate e rischi.

La Banca d'Italia ha completato nel novembre del 2009 la disciplina del Conto corrente semplice, un prodotto disegnato sulle esigenze di una clientela di base, che permette – a fronte di un canone annuo fisso stabilito da ciascuna banca – di effettuare un numero predeterminato di operazioni e servizi individuati sulla base di un accordo tra l'Associazione bancaria italiana e le principali associazioni dei consumatori. La standardizzazione del contenuto dei servizi offerti e della struttura di prezzo permette di confrontare i costi tra le banche che decidono di offrire il prodotto; l'efficacia dell'iniziativa dipenderà pertanto dal suo grado di diffusione. Al momento il numero di intermediari che ha comunicato l'attivazione del Conto corrente semplice è ancora limitato (19 banche). Nei prossimi mesi l'elenco delle banche che offrono tale prodotto sarà pubblicato sul sito della Banca d'Italia, attivando in questo modo un meccanismo di pubblicità "positiva" con l'obiettivo di ampliare il numero di soggetti che riterranno di attuare l'iniziativa.

Sempre nel novembre del 2009 sono state pubblicate sul sito internet del nostro Istituto le Guide sul conto corrente e sul mutuo ipotecario che gli intermediari sono

² Le disposizioni del 29 luglio 2009 sono state integrate dai Provvedimenti del 20/11/2009 (Guide pratiche sul conto corrente e sul mutuo), 27/11/2009 (Conto corrente semplice), 15/2/2010 (Servizi di pagamento), 17/2/2010 (Profili di operatività per il calcolo dell'ISC per i conti correnti).

tenuti a stampare e mettere a disposizione della clientela. Esse spiegano, con un linguaggio semplice, cosa è un conto corrente o un mutuo, quali diritti ha il cliente e a quali aspetti è necessario fare attenzione prima di concludere il contratto, al momento della stipula e nel corso del rapporto con l'intermediario.

Per quanto riguarda i ricorsi all'Arbitro bancario finanziario, quelli sui conti correnti sono stati pari a circa il 20 per cento del totale, in particolare per addebiti alla clientela di oneri non previsti nei contratti o nei fogli informativi. L'ABF ha assunto decisioni significative, prevedendo, ad esempio, che la semplice menzione di oneri nei fogli informativi non sia sufficiente a legittimare l'addebito al cliente in mancanza della prova che essi siano stati effettivamente previsti nel contratto.

La commissione di massimo scoperto e le commissioni sostitutive

Il legislatore è intervenuto a più riprese per disciplinare le commissioni volte a remunerare gli affidamenti e gli scoperti di conto. Il decreto legge "anticrisi" di novembre 2008 ha escluso l'applicazione della commissione di massimo scoperto (CMS) a fronte di utilizzi in assenza di fido (scoperti); ha ammesso la commissione di massimo scoperto sui conti con fido, a condizione che il relativo saldo sia a debito per un periodo continuativo superiore a trenta giorni; ha introdotto, per i conti con fido, la possibilità di prevedere, in alternativa alla CMS, un corrispettivo per la messa a disposizione di fondi, purché onnicomprensivo e proporzionale all'importo e alla durata dell'affidamento. Il successivo decreto legge "anticrisi" del 1° luglio 2009 è intervenuto nuovamente fissando un tetto massimo (0,5 per cento per trimestre) al corrispettivo per la messa a disposizione dei fondi.

La corretta applicazione di queste norme è stata affidata a provvedimenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Alla Banca d'Italia spettano i controlli in tema di trasparenza e di normativa anti-usura.

Nel 2009 la Banca d'Italia ha condotto un'indagine per valutare il grado di sostituzione della CMS con altre commissioni. Si osservava che la maggior parte delle banche aveva optato per la sostituzione della CMS su conti affidati con la nuova commissione sulla messa a disposizione di fondi; la CMS sui conti non affidati – abolita per legge – era stata invece sostituita con altre forme di remunerazione, quali la

maggiorazione del tasso debitore e l'introduzione di commissioni di varia natura (fisse per periodo, proporzionali al numero di operazioni, ai giorni di utilizzo o all'importo).

Al fine di valutare l'onerosità delle nuove commissioni, l'indagine sottoponeva agli intermediari 12 ipotetici scenari di utilizzo dei fidi e degli scoperti di conto, differenziati per l'importo del credito concesso, il numero delle operazioni a debito e i giorni di utilizzo. In base a tali scenari gli intermediari hanno calcolato l'importo delle commissioni che ciascuno di essi avrebbe generato, rispettivamente prima e dopo le modifiche contrattuali. Nel complesso gli intermediari segnalavano una minore onerosità delle nuove commissioni. Il dato medio sintetizzava, tuttavia, situazioni molto differenziate, soprattutto nel caso degli scoperti di conto, per i quali il risultato del confronto dipendeva fortemente dallo scenario considerato. I maggiori benefici per la clientela riguardavano gli scenari con utilizzi di importo molto contenuto o durata estremamente breve. È bene tener presente, inoltre, che le stime effettuate non tenevano conto dei possibili recuperi di redditività sul fronte dei tassi d'interesse o delle voci generali di costo del conto e che la rilevazione si è svolta nella fase immediatamente successiva alle prime revisioni dei contratti. L'indagine sui costi dei conti correnti – illustrata in precedenza – mostra una tendenza all'aumento delle commissioni sugli scoperti di conto.

La Banca d'Italia ha utilizzato pienamente i suoi poteri per consentire un'adeguata trasparenza sulle condizioni fronteggiate dalla clientela e rafforzare i meccanismi concorrenziali. Nel luglio 2009 sono state emanate specifiche disposizioni. Per gli affidamenti è stato introdotto un indicatore sintetico di costo (ISC). I fogli informativi sono stati rivisti per far emergere in modo chiaro gli oneri connessi con affidamenti, utilizzi extrafido o scoperti. È stato fatto obbligo di spiegare chiaramente nel foglio informativo la natura delle commissioni, illustrando il significato delle varie voci di costo. È stata resa obbligatoria la pubblicazione sul sito internet di algoritmi che mettano il cliente in condizione di calcolare agevolmente il costo complessivo dell'affidamento, simulandone la modalità di utilizzo. Quando i contratti prevedono l'applicazione della CMS, ai clienti deve essere offerta la possibilità di scegliere un altro contratto che – per lo stesso servizio – prevede altre forme di remunerazione (come la commissione per la messa a disposizione di fondi). Le banche devono fornire assistenza al cliente per agevolarlo a comprendere l'effettivo ammontare delle commissioni.

Sulla base delle verifiche sul rispetto della disciplina di trasparenza programmate per il 2010, sono stati effettuati accertamenti nei confronti di 27 intermediari bancari e 14

finanziarie. Nel complesso, gli esiti degli accertamenti hanno rivelato un livello di adeguamento alla disciplina vigente non pienamente soddisfacente, con riguardo alla completezza delle informazioni contenute nei fogli informativi e alla possibilità di scelta della clientela tra diversi contratti. Sul piano organizzativo le iniziative volte ad assicurare che venga prestata assistenza al cliente sono state talvolta carenti. Nel mese di agosto, su sei banche e un intermediario finanziario sono stati effettuati interventi di richiamo; in due casi sono state contestate specifiche carenze organizzative in relazione all'offerta di contratti che prevedono forme complesse di remunerazione di affidamenti e sconfinamenti. Altri interventi nei confronti degli intermediari ispezionati, anche in tempi recenti, sono in corso di valutazione.

A tutte le banche è stato chiesto di far conoscere con sollecitudine lo stato di attuazione degli adempimenti pianificati e le eventuali ulteriori decisioni assunte per giungere tempestivamente a un più rigoroso rispetto dell'attuale disciplina.

Abbiamo fatto leva sulla legge anti-usura, modificando le modalità di rilevazione dei tassi e delle commissioni applicate e intervenendo nel caso di violazioni della normativa. Tale legge prevede soglie sui prezzi che possono limitare l'onerosità complessiva degli affidamenti, ma è in grado di cogliere solo le manifestazioni più estreme del fenomeno. Sono allo studio proposte di revisione della normativa per consentire un maggiore controllo sull'ammontare di alcune tipologie di spesa, particolarmente onerose per i clienti (ad esempio, gli oneri di mediazione e gli interessi di mora).

Sono pervenuti all'Arbitro bancario finanziario circa 70 ricorsi sulla materia, con riferimento ai quali i collegi hanno emesso nella maggioranza dei casi decisioni di accoglimento delle richieste dei clienti. L'Arbitro, in altri casi, ha valutato l'eccessiva onerosità degli addebiti, sancendo la riduzione ad equità di penali particolarmente onerose in caso di passaggio a debito di conti non affidati, anche se pubblicizzate e previste nei contratti. I collegi si sono inoltre pronunciati sul ricorso alla facoltà di modifica unilaterale delle condizioni ai sensi dell'art. 118 del TUB e sulla conformità al nuovo quadro normativo delle commissioni per la messa a disposizione dei fondi applicate in sostituzione della CMS.

Per ovviare a possibili distorsioni indotte da una non puntuale interpretazione della normativa attualmente in vigore, la Banca d'Italia è in contatto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze cui spettano, come ricordato, poteri di controllo sulla corretta applicazione delle norme.

Gli interventi normativi illustrati in precedenza sono stati opportuni. Tuttavia, le norme attuali, oltre a prevedere che la CMS sia legittima in alcuni casi, non chiariscono il regime commissionale per gli utilizzi extra-fido e per gli sconfinamenti, consentendo ancora oggi di mantenere commissioni dalla struttura opaca, complessa e molto diversificata, che non agevolano la comparazione dei costi. La commissione per la messa a disposizione dei fondi (onnicomprensiva e proporzionale) è riferita al solo importo del fido richiesto dal cliente; va fatta chiarezza sulle commissioni ammissibili sull'extra-fido.

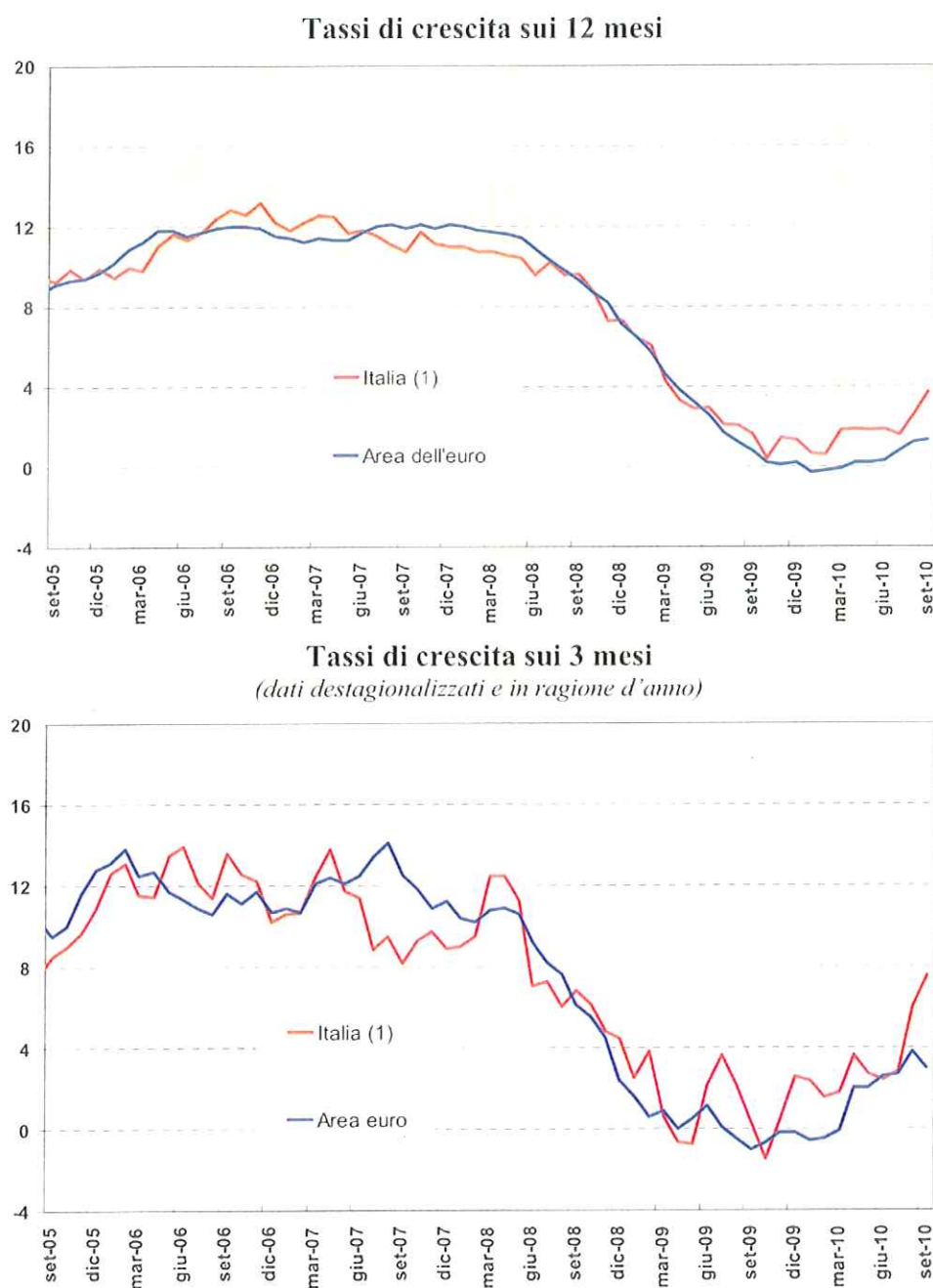
Solo semplificando le strutture commissionali è possibile mettere il cliente in condizione di confrontare ex ante i prezzi, permettendo la scelta più consona alle sue esigenze. La CMS, calcolata sul picco dell'importo utilizzato, non permette al cliente di sapere in anticipo quanto gli costerà il credito.

Le lacune dell'attuale normativa creano spazi a prassi scorrette, quali l'applicazione del tasso extra-fido sull'intero saldo debitore, anziché sul solo sconfinamento, o il calcolo delle commissioni riferito al saldo a debito per valuta, anziché a quello disponibile.

Un nuovo intervento legislativo è necessario per chiarire e semplificare la tipologia di oneri ammessi.

Figura 1

Prestiti bancari al settore privato in Italia e nell'area dell'euro (dati corretti per l'impatto delle cartolarizzazioni; variazioni percentuali)



(1) Per l'Italia la correzione per l'impatto delle cartolarizzazioni è basata su stime dei rimborsi dei prestiti cartolarizzati.

Figura 2

**Tassi di interesse sui prestiti bancari in conto corrente
alle società non finanziarie**
(punti percentuali)

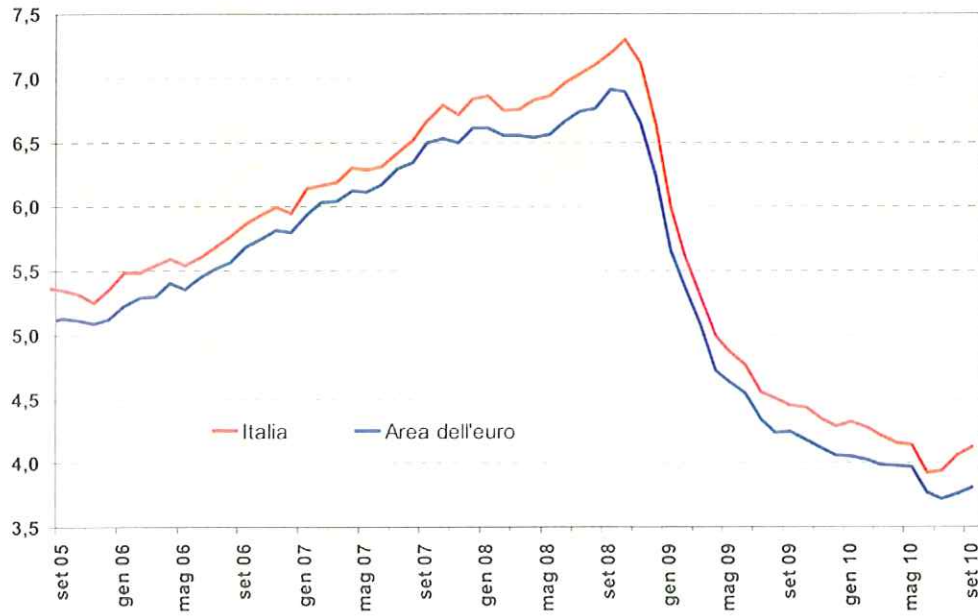
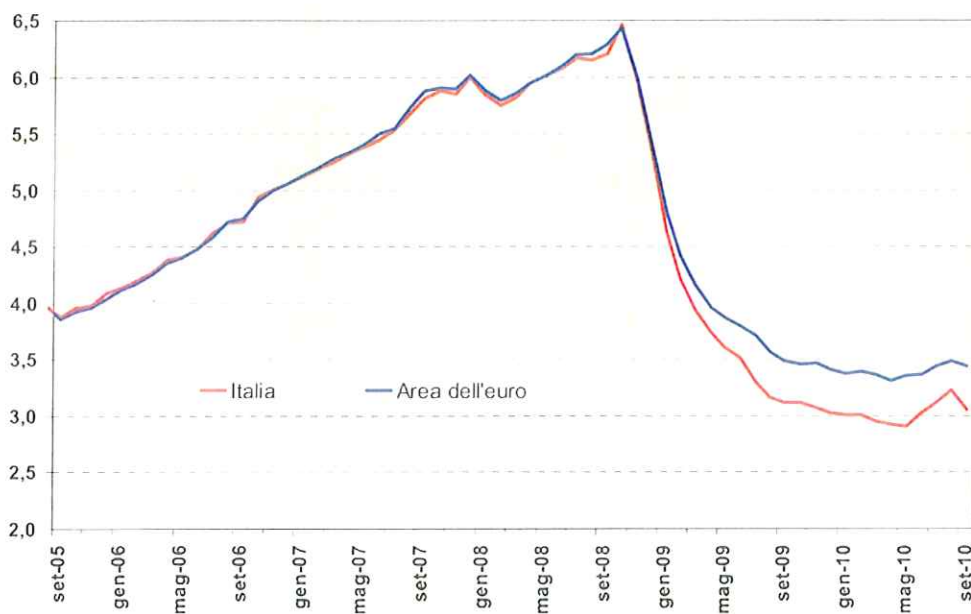


Figura 3

Tassi di interesse sui nuovi prestiti alle società non finanziarie (punti percentuali)

Con importo fino a 1 milione di euro



Con importo oltre 1 milione di euro

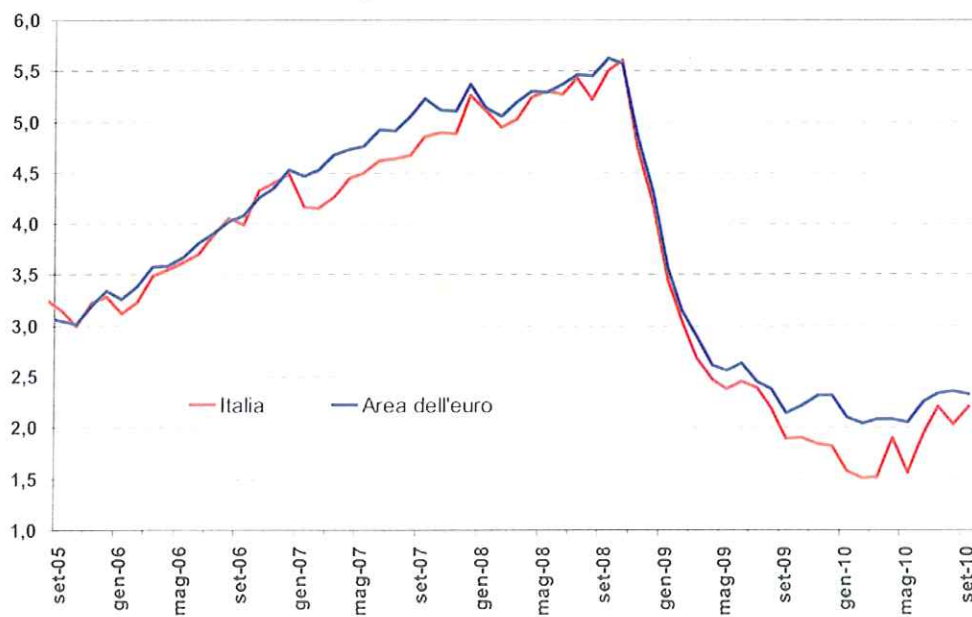
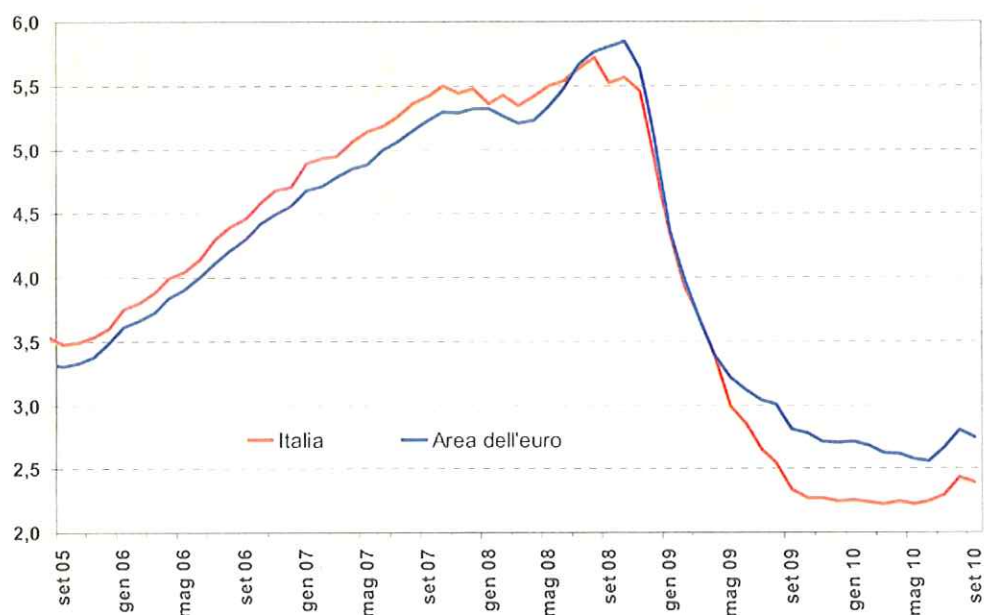


Figura 4

**Tassi di interesse sui nuovi prestiti bancari
alle famiglie per l'acquisto di abitazioni**
(punti percentuali)

**Tasso variabile o con periodo di fissazione iniziale
inferiore a 1 anno**



**Tasso fisso o con periodo di fissazione iniziale
superiore a 1 anno**

