



# **Interventi a sostegno della competitività dei capitali**

## **Atto Senato n° 674**

**Audizione presso la VI Commissione Finanze**  
**Prof. Umberto Filotto – Segretario Generale ASSOFIN**  
**22 giugno 2023**

# Chi siamo

Nasce nel gennaio 1992 su iniziativa di nove soci fondatori attivi nei comparti del credito al consumo e immobiliare. Nel corso degli anni la compagine associativa cresce rapidamente fino a raggiungere le attuali Associate che coprono la larga maggioranza del mercato del credito al consumo, nonché una fetta significativa del mercato dei finanziamenti immobiliari alle famiglie consumatrici. Le Associate sono tutte emanazione di grandi società, di gruppi industriali o bancari sia italiani che stranieri. Sono tutte di primaria importanza tanto in termini di attività che di quote di mercato. Hanno una tradizione pluriennale di operatività nel settore e una solida compagine azionaria alle spalle che è garanzia di serietà e di affidabilità. Nel rappresentare le proprie Associate Assofin è associata all'ABI (Associazione Bancaria Italiana), nel cui Consiglio opera insieme ad altre Associazioni e contribuisce a nominarne un rappresentante. Assofin è socio fondatore dell'OAM (Organismo degli agenti e dei mediatori). Attiva anche a livello internazionale, Assofin è membro di Eurofinas, la Federazione europea delle società finanziarie che riunisce 17 associazioni nazionali del settore. Obiettivo di Assofin è essere un momento d'incontro e di coordinamento degli operatori del credito alla famigli

## **SOCI ORDINARI**

[Agos Ducato S.p.A.](#)  
[American Express Italia S.r.l.](#)  
[Avvera S.p.A.](#)  
[Banca della Nuova Terra S.p.A.](#)  
[Banca Mediolanum S.p.A.](#)  
[Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A.](#)  
[Banca Nazionale del Lavoro S.p.A.](#)  
[Banca Sistema S.p.A.](#)  
[BCC CreditoConsumo S.p.A.](#)  
[Bibanca S.p.A.](#)  
[BPER Banca S.p.A.](#)  
[CA Auto Bank S.p.A.](#)  
[Cap.Ital.Fin. S.p.A.](#)  
[Cassa di Risparmio di Asti S.p.A.](#)  
[CheBanca! S.p.A.](#)  
[Cofidis S.A.](#)  
[Compass Banca S.p.A.](#)  
[Credito Servizi Finanziari S.p.A.](#)  
[Credito Emiliano S.p.A.](#)  
[Deutsche Bank S.p.A. divisione](#)  
[Deutsche Bank Easy](#)  
[Fides S.p.A.](#)  
[Fiditalia S.p.A.](#)  
[Financit S.p.A.](#)  
[Findomestic Banca S.p.A.](#)  
[Finitalia S.p.A.](#)  
[Ford Credit Italia S.p.A.](#)  
[Fucino Finance](#)  
[ING Bank N.V. Succursale di Milano](#)  
[Intesa Sanpaolo S.p.A.](#)  
[MCE Finance S.p.A.](#)

[Nexi Payments S.p.A.](#)  
[PerMicro S.p.A.](#)  
[Pitagora S.p.A.](#)  
[Poste italiane S.p.A.](#)  
[Prestipay S.p.A.](#)  
[Prestitalia S.p.A.](#)  
[Prexta S.p.A.](#)  
[RCI Banque S.A. Succursale Italiana](#)  
[Santander Consumer Bank S.p.A.](#)  
[Sella Personal Credit S.p.A.](#)  
[Spefin Finanziaria S.p.A.](#)  
[Toyota Financial Services Italia](#)  
[UniCredit S.p.A.](#)  
[ViViBanca S.p.A.](#)  
[Younited S.A.](#)

## **SOCI SOSTENITORI**

[AXA Partners S.A.S.](#)  
[CACI Non-Life d.a.c. Rappr. Generale per l'Italia](#)  
[Cardif Vita S.p.A.](#)  
[Elips Life Ltd. Sede secondaria Italiana](#)  
[Europ Assistance Italia S.p.A.](#)  
[Genio Diligence S.p.A.](#)  
[Gruppo MutuiOnline S.p.A.](#)  
[Kereis Italia](#)  
[Metlife Europe Insurance d.a.c. Rappr. Gen. per l'Italia](#)  
[Net Insurance S.p.A.](#)  
[OCS S.p.A.](#)  
[Quid Informatica S.p.A.](#)  
[Société Générale Insurance](#)

## Educazione finanziaria – art. 21

Il comma 1. (lettere a), b) e d) prevede che l'educazione finanziaria sia inserita tra i principi, le competenze e gli obiettivi di apprendimento dell'insegnamento trasversale dell'educazione civica. Si tratta senz'altro di un progresso ma il rischio è che l'educazione finanziaria trovi solo uno spazio limitato. Sarebbe quindi preferibile istituire l'insegnamento scolastico dell'educazione finanziaria distinto da quello dell'educazione civica; in alternativa occorre prevedere che all'educazione finanziaria sia riservato uno spazio minimo del monte ore complessivo destinato all'educazione civica e che il tempo ed esso dedicato nei curricula scolastici sia definito in via normativa. Importante è anche che ai docenti delle scuole siano offerti gli strumenti e la formazione necessari a svolgere il compito didattico

Sempre nel comma 1 (lettera c) si prevede che le linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica siano adottate dal Ministero dell'istruzione e del merito, con particolare riferimento all'educazione finanziaria, d'intesa con la Banca d'Italia e la Consob e sentite le associazioni maggiormente rappresentative degli operatori e degli utenti bancari e finanziari, al fine di garantire un ampio coinvolgimento degli operatori negli specifici traguardi per lo sviluppo delle competenze e obiettivi specifici di apprendimento connessi all'educazione finanziaria. Appare evidente l'importanza del coinvolgimento tra le associazioni da "sentire", in particolare quelle accademiche e quindi si suggerisce di menzionare esplicitamente «le associazioni dei docenti universitari delle discipline di banca e finanza»; ulteriormente si suggerisce il coinvolgimento di soggetti istituzionali privati no profit attivi nel settore e di curare (vedi punto successivo) il rapporto con i soggetti privati che da tempo erogano importanti programmi formativi



## Educazione finanziaria – art. 21

Il comma 2. tratta delle competenze del Comitato Nazionale; esso rappresenta uno strumento di estremo rilievo nel quadro delle politiche di sviluppo dell'alfabetizzazione finanziaria del nostro Paese che, nonostante segnali di miglioramento, resta a livelli non coerenti con lo standing del nostro Paese.

Il lavoro fatto dal Comitato nei sei anni appena trascorsi è stato di altissimo livello e rappresenta una base solida per potenziarne ulteriormente le attività.

In questo senso si auspica:

- che venga rafforzato il compito di coordinamento e di controllo qualità delle molte iniziative promosse dal settore privato il cui contributo è essenziale per creare la massa critica necessaria per avere effetti reali sulla popolazione; infatti una sempre più stretta collaborazione tra le Istituzioni pubbliche e soggetti non profit accreditati e con una solida competenza maturata sul campo è la strada da perseguire per potenziare le risorse umane e finanziarie indispensabili per consolidare il processo di alfabetizzazione dei cittadini, a partire dai più giovani
- una revisione di quanto previsto nella lettera b) in quanto il Comitato potrebbe svolgere una funzione di interfaccia tra le proprie componenti ed il Ministero dell'Istruzione e del Merito



## L'importanza dell'educazione e dell'affidabilità delle regole per il funzionamento del mercato.

Le norme in materia di educazione finanziaria sono da accogliere con estremo favore in quanto, come è noto, una domanda non consapevole non solo non è in grado di scegliere bene per sé stessa ma non è neppure in grado di svolgere l'azione di vaglio che è necessaria per selezionare i migliori operatori dal lato dell'offerta.

Ma tanto quanto questo è vero, altrettanto è vero che gli operatori devono poter contare su regole certe per poter sviluppare la propria attività, dimensionare i propri investimenti, chiudere i propri bilanci.

Spesso il nostro Paese vede venir meno la possibilità di importanti investimenti esteri (oltre che nazionali) a causa della cronica volatilità delle regole. Si tratta di un problema grave non solo per i suoi riflessi economici ma anche sotto il profilo dell'equità e del legittimo affidamento.

La questione sulla quale vi intratterò nei prossimi, pochi minuti, non ha origine (per una volta) nel nostro Paese ma investe in modo molto significativo gli intermediari finanziari che Assofin rappresenta e riguarda, in particolare, un comparto del credito alle famiglie essenziale ai fini dell'inclusione finanziaria. Anche se il tema non è direttamente trattato nell'articolo ci permettiamo di invitare codesta rispettabile Commissione a prendere in considerazione una proposta di soluzione di un problema che si trascina ormai da quasi 4 anni.

Il tema di cui vorrei parlarvi riguarda l'estinzione anticipata dei finanziamenti al consumo ed origina dalla cd. «Sentenza Lexitor» che la Corte di Giustizia Europea ha reso nota l'11 settembre 2019



## L'estinzione anticipata dei finanziamenti al consumo

La questione del rimborso anticipato dei finanziamenti al consumo, a partire dalla nota "Sentenza Lexitor" della Corte di Giustizia Europea dell'11 settembre 2019 ha assunto un particolare rilievo e crescente criticità anche in relazione al susseguirsi di decisioni ed interventi che, spesso in contraddizione l'uno con l'altro, hanno generato una giurisprudenza eterogenea e controversa creando profondo disorientamento, innanzitutto tra i consumatori, ma anche nelle banche e negli istituti di credito.

Con la "Sentenza Lexitor" la CGUE stabiliva che in caso di estinzione anticipata di un prestito, il consumatore avesse il diritto di vedersi ristorati oltre ai costi *recurring* anche le spese *upfront*; trattandosi di sentenza interpretativa essa ha trovato applicazione *ex tunc* e, ancorché riferita ad un caso polacco, in tutti gli Stati Membri. L'impatto sul mercato del credito italiano è stato rilevante sia dal punto di vista quantitativo sia da quello qualitativo in quanto ha intaccato i principi di legittimo affidamento e certezza del diritto; infatti, da oltre un decennio era ben consolidata nella giurisprudenza e negli indirizzi di vigilanza una chiara distinzione tra costi *recurring* (ripetibili) e *upfront* (non ripetibili). A rendere il quadro complessivo ancora più confuso (oltre che estremamente oneroso), sono state decisioni giurisprudenziali aventi diverso segno, indirizzi dell'Arbitro Bancario e Finanziario almeno inizialmente non univoci, incertezze riguardo l'applicabilità della sentenza sia al tipo di spese ripetibili (includere o no le tasse che il creditore aveva riversato integralmente all'Erario?) sia ai contratti (solo quelli di nuova estinzione o anche quelli già estinti e, in questo caso, solo in caso di richiesta o in modo generalizzato e d'iniziativa?).



## L'estinzione anticipata dei finanziamenti al consumo

Dopo quasi due anni di poca chiarezza il Legislatore è intervenuto con 11-octies, comma 2, del decreto legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito con modificazioni nella legge 23 luglio 2021, n. 106 stabilendo che i principi introdotti dalla "Lexitor" dovevano essere applicati a partire dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni (25 luglio 2021) mentre per quanto riguardava i contratti preesistenti avrebbero trovato applicazione le norme e le disposizioni di regolamentazione secondaria in vigore al momento della stipula.

Nel settembre del 2021, in relazione ad una controversia tra un consumatore e una banca, il Tribunale di Torino ha sollevato la questione di costituzionalità della norma per possibile conflitto con l'ordinamento comunitario.

Il 23 dicembre del 2022 la Suprema Corte ha stabilito che la norma, dove stabiliva che per i contratti già in essere si dovessero applicare le disposizioni vigenti all'epoca, era incostituzionale ed era quindi abrogata.

Il 9 febbraio 2023, infine, la Corte di Giustizia Europea decidendo su una materia diversa, ancorché affine in quanto relativa all'estinzione anticipata dei mutui ipotecari, stabiliva con la "Sentenza Unicredit Austria" che, ove nell'informativa resa al consumatore ne fosse stata evidenziata la non ripetibilità, le spese *upfront* potevano essere trattenute, in questo modo risolvendo la tematica diversamente rispetto a "Lexitor".



## L'estinzione anticipata dei finanziamenti al consumo

Il susseguirsi di indirizzi e decisioni contraddittorie ha creato un quadro di grande incertezza talché taluni (operatori ma anche una parte della giurisprudenza) hanno ritenuto che "Unicredit Austria" fosse direttamente applicabile anche al credito al consumo e, conseguentemente, hanno rigettato le richieste di rimborso delle componenti *upfront*; altri, invece, hanno continuato ad uniformarsi all'interpretazione "Lexitor". In questo scenario si è rinvigorita l'azione degli avvocati cd "seriali" che inoltrano reclami in modo massivo, spesso senza neppure informare, e men che meno rimborsare, il consumatore nel cui interesse, formalmente, viene promossa l'azione.

La situazione è dunque di estrema incertezza e ha conseguenze assai negative:

- per gli operatori che si trovano ad operare senza poter far affidamento su regole chiare ed univoche;
- per il mercato, per lo sviluppo di dinamiche competitive efficienti e trasparenti;

per i consumatori che per i quali si prefigurano condizioni di grave disparità di trattamento non solo in relazione alle differenti politiche adottate dagli operatori ma soprattutto per effetto dei diversi indirizzi giurisprudenziali adottati nelle decisioni in materia; occorre altresì sottolineare come l'azione di professionisti poco corretti (i già summenzionati "seriali"), danneggi in modo rilevante soprattutto i consumatori più fragili e meno preparati.

In relazione a quanto detto occorre ripristinare la certezza delle regole e questo può avvenire solo grazie ad un intervento normativo che si uniformi a quanto stabilito dalle sentenze comunitarie; in una prospettiva di bilanciamento tra la necessità di garantire certezza del diritto e interesse del consumatore, la soluzione più equilibrata appare quella di lasciare invariate le attuali disposizioni sulla piena ripetibilità dei costi dal momento dell'entrata in vigore della Legge 106/2021, prevedendo nel contempo che, come previsto da "Unicredit Austria", ove il consumatore ne fosse stato preventivamente informato, ante 25 luglio 2021 taluni costi non collegati alla durata del contratto possano non essere oggetto di rimborso.





## L'estinzione anticipata dei finanziamenti al consumo

In relazione a quanto detto occorre ripristinare la certezza delle regole e questo può avvenire solo grazie ad un intervento normativo che si uniformi a quanto stabilito dalle sentenze comunitarie; in una prospettiva di bilanciamento tra la necessità di garantire certezza del diritto e interesse del consumatore, la soluzione più equilibrata appare quella di lasciare invariate le attuali disposizioni sulla piena ripetibilità dei costi dal momento dell'entrata in vigore della Legge 106/2021, prevedendo nel contempo che, come previsto da "Unicredit Austria", ove il consumatore ne fosse stato preventivamente informato, ante 25 luglio 2021 taluni costi non collegati alla durata del contratto possano non essere oggetto di rimborso.

**In questa prospettiva si ritiene opportuno valutare l'approvazione di una norma di questo tenore:**

***Nell'art. 11-octies, comma 2, del decreto legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito con modificazioni nella legge 23 luglio 2021, n. 106, il secondo periodo è sostituito dal seguente: "Nel rispetto del diritto dell'Unione Europea, come interpretato dalle pronunce della Corte di Giustizia, in caso di estinzione anticipata dei contratti sottoscritti prima della data di cui al periodo precedente del presente comma, la riduzione degli interessi e dei costi a cui ha diritto il consumatore non si applica ai costi che, coerentemente con le disposizioni vigenti in tale data, nella documentazione necessaria per la stipula del contratto, siano stati qualificati come una tantum".***

Naturalmente un intervento di questo tipo deve essere motivato per la rilevanza della problematica di cui si chiede la soluzione e deve non essere suscettibile di ulteriore facile censura da parte della Suprema Corte. La recente sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea 9 febbraio 2023, in causa C-555/21, *Unicredit Bank Austria*, relativa all'interpretazione della direttiva 2014/17/UE in materia di credito immobiliare, ha recato importanti chiarimenti in ordine alla portata della precedente pronuncia della Corte di Giustizia 11 settembre 2019, in causa C-383/18, *Lexitor*, riguardante la direttiva 2008/48/CE sul credito al consumo. In particolare, la sentenza *Unicredit Bank Austria* ha evidenziato che la direttiva sul credito immobiliare contiene un allegato che precisa le informazioni precontrattuali che l'operatore creditizio è tenuto a fornire al consumatore, tra le quali rientra anche l'indicazione delle spese che il consumatore deve pagare e la loro ripartizione tra spese connesse o non connesse alla durata del contratto.

# L'estinzione anticipata dei finanziamenti al consumo

## La "robustezza" del nuovo intervento normativo rispetto a possibili nuove censure della Corte Costituzionale

E' in ragione di tale contenuto aggiuntivo della disciplina contenuta nella direttiva 2014/17/UE sul credito immobiliare che la Corte di Giustizia ha ritenuto che la stessa debba essere interpretata nel senso che, in caso di estinzione anticipata di un contratto di credito immobiliare, la riduzione degli interessi e dei costi a cui il consumatore ha diritto includa soltanto gli interessi e i costi dipendenti dalla durata del credito (i c.d. costi *recurring*) e non anche i costi *upfront* o *una tantum*, non connessi alla durata del contratto.

Alla luce di tale chiarimento, appare corretto ritenere che anche nel caso del credito al consumo la disciplina concernente l'estinzione anticipata del credito possa e debba distinguere a seconda che sia garantita o non sia garantita al consumatore, in vista della sottoscrizione del contratto, un'adeguata informativa sulla qualificazione dei costi del credito come *una tantum* o *recurring*. Dato che in effetti la normativa secondaria italiana, dettata dalla Banca d'Italia, vigente anche prima della sentenza *Lexitor* prevedeva che gli operatori del credito al consumo dovessero informare i consumatori sui costi connessi al contratto di credito e sul loro carattere *recurring* o *una tantum*, si può concludere che la direttiva europea 2004/48/CE non osti all'introduzione di una disciplina nazionale che tenga conto di questa distinzione ai fini dell'individuazione dei costi per i quali il consumatore ha diritto ad una riduzione in caso di estinzione anticipata del credito.

La norma che si propone reca quindi tale disciplina, sia pure solo relativamente ai contratti sottoscritti prima della data di entrata in vigore della legge n. 106/2021, di conversione del decreto-legge n. 73/2021. Per i contratti sottoscritti dopo tale data, resta ferma la disciplina già dettata dall'art. 11-octies, comma 1, del medesimo D.L. n. 73/2021, in forza della quale in caso di estinzione anticipata del credito il consumatore ha diritto alla riduzione, in misura proporzionale alla vita residua del contratto, degli interessi e di *tutti* i costi compresi nel costo totale del credito, escluse le imposte. Proprio perché fondata sui chiarimenti formulati dalla stessa Corte di Giustizia nella sentenza *Unicredit Bank Austria*, si ritiene che tale nuova disciplina sia rispettosa anche dei principi affermati dalla Corte Costituzionale nella recente sentenza n. 263/2022



# Grazie

Prof. Umberto Filotto  
Segretario Generale Assofin  
[u.filotto@assofin.it](mailto:u.filotto@assofin.it)