

## **PS7032 - INPDAP-SURROGA ONEROSA**

Provvedimento n. 23988

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 17 ottobre 2012;

SENTITO il Relatore Professor Piero Barucci;

VISTA la Parte II, Titolo III, del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante "*Codice del Consumo*" e successive modificazioni (di seguito, Codice del Consumo);

VISTO il "*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pratiche commerciali scorrette*" (di seguito, Regolamento) adottato dall'Autorità con delibera del 15 novembre 2007 successivamente sostituito dal "*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, clausole vessatorie*" (di seguito, Nuovo Regolamento), adottato dall'Autorità con delibera dell'8 agosto 2012;

VISTI gli atti del procedimento;

### **I. LA PARTE**

1. INPS Istituto Nazionale Previdenza Sociale, quale erogante mutui ipotecari agli iscritti alla *Gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali*, in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, lettera b), del Codice del Consumo.

### **II. LA PRATICA COMMERCIALE**

2. Il procedimento concerne il fatto che l'INPDAP (ora INPS, per effetto del decreto-legge n. 201 del 6 dicembre 2011 – c.d. "decreto salva Italia" –, poi convertito con modifiche nella legge n. 214 del 27 dicembre 2011), nel perfezionare operazioni di portabilità attiva, avrebbe rimesso a carico dei mutuatari, in difformità a quanto previsto dal disposto normativo, talune spese.

### **III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO**

#### **1) L'iter del procedimento**

##### **Attività preistruttoria**

3. In data 10 febbraio 2011 e in data 28 febbraio 2012 sono pervenute due segnalazioni concernenti il comportamento posto in essere dal professionista, consistente nel fatto che, nel perfezionare operazioni di portabilità attiva, sarebbero state rimesse a carico dei mutuatari talune spese non dovute.

4. In data 29 febbraio 2012, nell'ambito dell'attività preistruttoria, è stata inviata al professionista una richiesta di informazioni in merito alle caratteristiche della procedura di gestione delle richieste di trasferimento del mutuo da altra Banca, con particolare riferimento ai costi dei relativi adempimenti posti a carico dei consumatori.

5. In data 2 aprile 2012 è pervenuta la risposta del professionista.

##### **Attività istruttoria**

6. In relazione alla condotta sopra descritta, in data 20 giugno 2012 è stato comunicato alla Parte l'avvio del procedimento istruttorio n. PS7032 per possibile violazione degli artt. 20, 21 e 22 del Codice del Consumo.

7. In tale sede, veniva in particolare ipotizzata la scorrettezza della pratica in quanto contraria alla diligenza professionale ed idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio in relazione al servizio offerto mediante informazioni non rispondenti al vero, inesatte ovvero incomplete, in relazione alle spese esigibili per perfezionare l'operazione di surroga.

8. Il professionista, in data 10 e 25 settembre 2012, ha depositato le proprie memorie difensive.

9. In data 13 settembre 2012 è stata comunicata alla Parte la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Nuovo Regolamento.

#### **2) Le evidenze acquisite**

##### **A) I riferimenti normativi**

###### **A1) Norme primarie**

10. Il decreto legge 31 gennaio 2007 n. 7, modificato prima dalla legge di conversione 2 aprile 2007 n. 40 e poi dalla legge 24 dicembre 2007 n. 244, ha introdotto nell'ordinamento varie disposizioni volte alla tutela dei consumatori ed alla promozione della concorrenza in materia di mutui concernenti le fattispecie della portabilità attiva, della portabilità passiva e della rinegoziazione.

11. In particolare, l'articolo 8 del **D.L. 31 gennaio 2007, n. 7**, cd. Decreto Bersani, come modificato dalla **legge di conversione 2 aprile 2007, n. 40**, rubricato "*Portabilità del mutuo; surrogazione*", dispone, al comma 3, che "*È nullo ogni patto, anche posteriore alla stipulazione del contratto, con il quale si impedisca o si renda oneroso per il debitore l'esercizio della facoltà di surrogazione di cui al comma 1°.*" L'articolo, alla luce della novella effettuata dalla **legge 24**

dicembre 2007, n. 244, chiarisce, poi, al comma 3 *bis*, che "Non possono essere imposte al cliente spese o commissioni per la concessione del nuovo mutuo, per l'istruttoria e per gli accertamenti catastali, che si svolgono secondo procedure di collaborazione interbancaria improntate a criteri di massima riduzione dei tempi, degli adempimenti e dei costi connessi" e il D.L. 29 novembre 2008 n. 185 (convertito con modificazioni in legge 28 gennaio 2009, n. 2), all'articolo 2, comma 1 *bis*, ulteriormente precisa che "(...) le banche e gli intermediari finanziari, per l'esecuzione delle formalità connesse alle operazioni di cui all'articolo 8 del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40, e successive modificazioni, non applicano costi di alcun genere, anche in forma indiretta, nei riguardi dei clienti".

12. Il Consiglio di Stato (Sezione VI - sentenza 9329/10), al riguardo, confermando le pronunce del TAR relative a diversi procedimenti in materia di portabilità attiva, ha rilevato che l'originario articolo 8 riguardasse esclusivamente la fattispecie della portabilità passiva e che la gratuità delle operazioni di portabilità attiva sia stata disposta solo a partire dal dicembre 2007 per talune spese e da gennaio 2009 per gli oneri notarili.

13. Ad oggi l'intera disciplina è stata trasfusa nell'articolo 120-**quater** "Surrogazione nei contratti di finanziamento. Portabilità" del Decreto Legislativo 1 settembre 1993 n. 385 (Testo unico bancario), il cui comma 9 a) specifica che "le disposizioni di cui al presente articolo si applicano (...) anche ai finanziamenti concessi da enti di previdenza obbligatoria ai loro iscritti".

#### A2) Norme secondarie

14. Con legge 23 dicembre 1996, n. 662, è stata istituita, presso l'INPDAP, la "Gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali agli iscritti" e con decreto del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale - di concerto con il Ministro del Tesoro - n. 463, del 28 luglio 1998, sono state emanate le relative norme regolamentari. Il D.M. 463/1998, in particolare, prevede, all'articolo 4, rubricato "Patrimonio ed entrate", che "(...) Le entrate della gestione sono costituite: a) dal contributo obbligatorio previsto dall'articolo 1, comma 242, della legge 23 dicembre 1996, n. 662; b) dalle rendite e dagli interessi dei beni del patrimonio e, in particolare, degli interessi dei prestiti e mutui ipotecari concessi; c) dal contributo per spese di amministrazione e dal premio compensativo dei rischi delle operazioni di credito; d) dalle quote di partecipazione al costo delle prestazioni sociali poste a carico del beneficiario" e, all'articolo 9, al comma 1, tra i "Requisiti per accedere alle prestazioni. Interessi, spese di amministrazione e fondo rischi", che "In relazione alle linee strategiche fissate dal consiglio di indirizzo e vigilanza, il consiglio di amministrazione determina i requisiti necessari per usufruire delle prestazioni creditizie, le modalità di ammortamento, la misura delle spese di amministrazione e del premio compensativo dei rischi dell'operazione nonché i casi di estinzione anticipata e di rinnovo".

#### B) Elementi di fatto

15. Le spese notarili sono state a carico dei mutuatari per tutte le operazioni di surroga richieste prima dell'entrata in vigore (1° luglio 2010) del "Regolamento" INPDAP "per l'erogazione dei mutui" approvato il 10 marzo 2010.

16. Per tutte le operazioni di surroga sono imputati ai consumatori costi amministrativi (nella misura dello 0,50% dell'importo mutuato) legati alla gestione dell'ammortamento del finanziamento, come previsto dal vigente "Regolamento per l'erogazione di mutui ipotecari"<sup>1</sup> e dalla nota operativa con oggetto "Istruzioni alle sedi sull'applicazione della normativa relativa alla portabilità dei mutui ipotecari edilizi" del 14 marzo 2008 (che stabilisce di mantenere tali addebiti ai mutuatari considerandole escluse dalla nuova normativa)<sup>2</sup>.

17. Per l'anno in corso, nel periodo gennaio/settembre 2012, sono stati erogati circa 250 milioni di euro a titolo di mutui ipotecari.

#### 3) Le argomentazioni difensive della Parte

18. Nel corso del procedimento il professionista ha rilevato che:

- prima dell'entrata in vigore (luglio 2010) del Regolamento per l'erogazione dei mutui del marzo 2010 si è ritenuto che le spese notarili, trattandosi di prestazioni professionali, fossero a carico dei mutuatari, anche tenuto conto della natura pubblica dell'istituto, della finalità sociale della prestazione e dei tassi agevolati praticati dall'istituto;
- la "gestione unitaria" ha una propria autonomia patrimoniale ed economico finanziaria, le spese sostenute per le surroghe si tramutano in mancate future erogazioni di prestazioni creditizie e sociali e lo 0,50% dell'importo mutuato che viene addebitato non attiene alla surrogazione, bensì ai costi per l'esecuzione del rapporto;

<sup>1</sup> [Il vigente "Regolamento per l'erogazione di mutui ipotecari" prevede, all'articolo 8, che "sull'importo del mutuo erogato sono trattenute anticipatamente le spese di amministrazione. Le spese di amministrazione sono stabilite con determinazione del Presidente dell'INPDAP; esse risultano fissate, alla data di entrata in vigore del presente regolamento, nella misura dello 0,50 % dell'importo mutuato" e, all'articolo 19, al comma 5, che "Dall'importo del mutuo erogato vengono trattenute le spese di amministrazione di cui all'articolo 8, comma 1, a ristoro dei costi amministrativi legati alla gestione dell'ammortamento del finanziamento concesso".]

<sup>2</sup> [La nota operativa con oggetto "Istruzioni alle sedi sull'applicazione della normativa relativa alla portabilità dei mutui ipotecari edilizi", trasmessa dalla Direzione Centrale Credito alle diverse sedi territoriali e datata 14 marzo 2008, prevede che "per quanto riguarda l'imputazione delle spese di amministrazione, pari allo 0,50% dell'importo mutuato [...] queste ultime qualificano non gli adempimenti connessi all'istruttoria della concessione del mutuo, bensì tutto quanto inerisce ai costi amministrativi della gestione dell'ammortamento del finanziamento concesso. Pertanto, esse vanno mantenute, in quanto rientranti tra le entrate patrimoniali della "gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali", elencate dall'art. 4 del D.M. 463/1998".]

- in qualità di ente pubblico non può operare modifiche alla normativa regolamentare se non attraverso una complessa procedura interna soggetta al controllo del Collegio dei Sindaci e di un Magistrato della Corte dei Conti e, infine, dei Ministeri vigilanti;
- comportando la portabilità dei mutui un esborso di denaro pubblico (contribuzione di tutti gli iscritti) da parte dell'istituto, occorre disciplinare preventivamente tutti gli aspetti connessi alla decisione di sostenere i costi legali della surroga. Per un ente pubblico, infatti, in virtù delle regole di contabilità pubblica, è necessario indicare con chiarezza e preventivamente come saranno impiegate le risorse stanziare per un determinato anno;
- nel caso in esame non rileva il bilancio dell'istituto in quanto le prestazioni creditizie non vengono erogate dall'INPDAP (ora INPS) bensì dalla "*Gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali*", finanziata con il contributo obbligatorio degli iscritti, gli interessi delle prestazioni creditizie erogate e il contributo per spese di amministrazione.

#### IV. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

19. La pratica commerciale oggetto di valutazione concerne il fatto che l'INPDAP (ora INPS), nel perfezionare operazioni di portabilità attiva, avrebbe rimesso a carico dei mutuatari, in difformità rispetto a quanto previsto dal disposto normativo, talune spese, in particolar modo quelle notarili.
20. La portabilità attiva attiene al rapporto tra l'istituto (normalmente una banca) subentrante e il mutuatario. In particolare, il mutuatario può accordarsi con una nuova banca per avere un altro mutuo con cui estinguere quello con la banca originaria, che non può opporsi. Il nuovo prestito sarà garantito dalla stessa ipoteca già concessa a garanzia del mutuo originario e la banca subentrante non potrà imporre al nuovo cliente spese o commissioni, anche in forma indiretta, per la concessione del nuovo mutuo.
21. Il Consiglio di Stato, al riguardo, ha precisato che la gratuità delle operazioni di portabilità attiva è stata prevista solo dal dicembre 2007 per talune spese e da gennaio 2009 per gli oneri notarili. La normativa non impone, quindi, alcun obbligo, per gli operatori del settore, di assicurare la portabilità attiva. Se un istituto, però, aderisce alla richiesta del cliente, è obbligato a fornire la prestazione senza costi e spese a carico del cliente stesso.
22. Dalle risultanze istruttorie, tuttavia, il professionista risulta aver effettuato la surrogazione attiva imponendo oneri al consumatore. In particolare, dalla documentazione agli atti si rileva che, dal febbraio 2009 al 1° luglio 2010, le spese notarili sono state poste a carico dei clienti e che, a tutt'oggi, sono imputati ai mutuatari costi amministrativi legati alla "gestione dell'ammortamento del finanziamento".
23. La condotta oggetto di contestazione è contraria, quindi, al principio dettato dal Codice del Consumo, secondo il quale il rapporto con il consumatore deve improntarsi a buona fede, diligenza, tutela degli interessi del soggetto con minore forza contrattuale e maggiore deficit informativo, inducendo il consumatore all'esborso di costi non giustificati dalle caratteristiche dell'operazione.
24. Pertanto, alla luce delle precedenti considerazioni, la pratica commerciale in esame risulta scorretta ai sensi dell'articolo 20, comma 2, del Codice del Consumo.

#### V. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

25. Ai sensi del combinato disposto dell'articolo 27, comma 9, del Codice del Consumo e dell'articolo 23, comma 12-*quinqüesdecies*, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, come modificato dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, con il provvedimento che vieta la pratica commerciale scorretta, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 5.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.
26. In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'articolo 11 della legge n. 689/81, in virtù del richiamo previsto all'articolo 27, comma 13, del Codice del Consumo: in particolare, della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, della personalità dell'agente, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.
27. Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto, nella fattispecie in esame, dell'esborso economico derivante per i consumatori nonché dell'importanza del professionista e del distinto ruolo, secondario, che ha la "*Gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali agli iscritti*" (ex INPDAP), soggetta a gestione separata, rispetto all'attività istituzionale prevalente di INPS.
28. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la pratica commerciale è stata posta in essere a partire almeno dal febbraio 2009 ed è tuttora in corso.
29. Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile al professionista nella misura di 50.000 € (cinquantamila euro).

RITENUTO, pertanto, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale in esame risulta scorretta ai sensi dell'articolo 20, comma 2, del Codice del Consumo, in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea, mediante l'applicazione di oneri non dovuti alle operazioni di portabilità attiva dei mutui, a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio in relazione ai costi da sostenere per la fruizione del servizio offerto dal professionista;

## DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II del presente provvedimento, posta in essere dall'INPS Istituto Nazionale Previdenza Sociale, costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi dell'articolo 20, comma 2, del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

b) di irrogare all'INPS Istituto Nazionale Previdenza Sociale una sanzione amministrativa pecuniaria di 50.000 € (cinquantamila euro);

c) che il professionista comunichi all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui al punto a).

La sanzione amministrativa di cui alla precedente lettera b) deve essere pagata entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando l'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997. Tale modello può essere presentato in formato cartaceo presso gli sportelli delle banche, di Poste Italiane S.p.A. e degli Agenti della Riscossione. In alternativa, il modello può essere presentato telematicamente, con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito *internet www.agenziaentrate.gov.it*.

Ai sensi dell'articolo 37, comma 49, del decreto-legge n. 223/2006, i soggetti titolari di partita IVA, sono obbligati a presentare il modello F24 con modalità telematiche.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

Ai sensi del combinato disposto dell'articolo 27, comma 12, del Codice del Consumo e dell'articolo 23, comma 12-*quinqüiesdecies*, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, come modificato dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, in caso di inottemperanza alla presente delibera l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

Il presente provvedimento verrà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in considerazione della natura dell'illecito e per assicurare al pubblico la più ampia conoscenza della propria attività istituzionale.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ai sensi dell'articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199 entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Roberto Chieppa*

p. IL PRESIDENTE  
*Piero Barucci*