

**Senato della Repubblica
VI Commissione (Finanze e Tesoro)**

Problematiche afferenti alle commissioni di massimo scoperto

**Audizione del Presidente
dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
Pres. Antonio Catricalà**

21 aprile 2010

Signor Presidente, Signori Senatori,

l'Autorità, che presiedo, è grata a codesta Commissione per averle dato la possibilità di esprimere la propria posizione in merito alle nuove strutture commissionali introdotte dagli Istituti bancari in sostituzione della Commissione di Massimo Scoperto a seguito dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 2009, n. 2, di conversione del D.L. 29 novembre 2008, n. 185, recante *“Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale”*.

Come noto, l'Autorità si è già espressa sul tema, dopo aver ricevuto numerose segnalazioni da privati consumatori ed imprese, che lamentavano i rilevanti incrementi dei costi derivanti dalle nuove commissioni, in una segnalazione inviata lo scorso 29 dicembre al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei Deputati, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'Economia e delle Finanze e al Governatore della Banca d'Italia. L'interesse per la tematica è del resto testimoniato dalla recente indagine conclusa dall'Istituto centrale, che ha ampiamente confermato i risultati dello studio dell'Autorità.

In questa sede mi ripropongo di riprendere in parte i contenuti della segnalazione, per poi sviluppare in maniera più approfondita alcuni aspetti della questione, che ritengo più rilevanti per codesta Commissione.

Sino alla fine del 2008 vigeva, per gli affidamenti in conto corrente e per i conti non affidati in caso di saldo negativo, un sistema di commissioni che si aggiungevano al tasso debitore, dette di massimo scoperto. Esse erano determinate applicando la percentuale pattuita contrattualmente al livello massimo di utilizzo del fido o di scoperto in conto raggiunto nel periodo di rendicontazione (normalmente trimestrale), indipendentemente dalla durata di tale utilizzo/scoperto.

L'articolo 2-bis, comma 1, del D.L. 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni in legge 28 gennaio 2009, n. 2, ha previsto la nullità delle *“clausole contrattuali aventi ad oggetto la commissione di massimo scoperto se il saldo del cliente risulti a debito per un periodo continuativo inferiore a trenta giorni ovvero a fronte di utilizzi in assenza di fido”* e la nullità delle *“clausole, comunque denominate, che prevedono una remunerazione accordata alla banca per la messa a disposizione di fondi a favore del cliente titolare di conto corrente”*, qualora il corrispettivo previsto non sia predeterminato con patto scritto non rinnovabile tacitamente, in misura omnicomprensiva e proporzionale all'importo e alla durata dell'affidamento richiesto dal cliente e non sia evidenziato e rendicontato al cliente con cadenza massima annuale con l'indicazione dell'effettivo utilizzo del servizio avvenuto nel medesimo periodo.

A seguito dell'entrata in vigore di tale disposizione la generalità delle banche ha eliminato la commissione di massimo scoperto e introdotto nuove commissioni, distinte per gli affidamenti e gli scoperti in conto.

Nel primo caso, le commissioni sarebbero volte a remunerare l'impegno della Banca a mettere a disposizione del cliente una determinata somma per un determinato periodo di tempo. Esse, pertanto, non sono più commisurate al livello massimo di utilizzo della linea di credito messa a disposizione, ma all'importo complessivo della

medesima. Mentre, dunque, la commissione di massimo scoperto veniva applicata solo in caso di effettivo utilizzo del fido, secondo una logica “*pay per use*” del picco debitorio, le nuove spese vengono applicate in modo fisso, poiché non aumentano con il maggior utilizzo del fido, costituendo delle “*flat fee*” per la disponibilità di quest’ultimo.

Nel caso degli scoperti, le commissioni hanno l’obiettivo di compensare l’attività istruttoria della banca necessaria per valutare correttamente l’affidabilità del cliente in caso di richieste di credito improvvise. Esse assumono le forme più varie, essendo stabilite in forma fissa, oppure legata all’entità dello scoperto e/o alla durata del medesimo, o ancora prevedendo in alcuni casi un tetto massimo trimestrale.

Avvalendosi della facoltà di modifica unilaterale delle condizioni contrattuali concessa dall’articolo 118, comma 1, del D.Lgs. 1° settembre 1993, n. 385, recante il Testo Unico Bancario (T.U.B.), le banche hanno introdotto le novità suddette anche per i clienti già contrattualizzati.

Il D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102, all’articolo 2, comma 2, ha inoltre previsto, “*allo scopo di accelerare e rendere effettivi i benefici derivanti dal divieto della Commissione di Massimo Scoperto*” disposto dal citato articolo 2-bis del D.L. n. 185 del 2008 n. 2 del 2009, che l’ammontare del corrispettivo onnicomprensivo per il servizio di messa a disposizione delle somme (per i conti affidati) non può superare lo 0,50%, per trimestre dell’importo dell’affidamento, a pena di nullità della clausola contrattuale che stabilisce la commissione. Nessuna modifica normativa ha, invece, riguardato nel corso del 2009 le commissioni per gli scoperti di conto corrente.

La novità legislativa dello scorso agosto ha posto un limite alla crescita delle spese connesse con i fidi che la clientela (in questo caso prevalentemente imprenditoriale) è stata costretta a subire nella prima metà del 2009. Prima di quest’ultimo intervento normativo le aliquote applicate variavano dallo 0,9% sino all’1,5% ogni trimestre, non diversamente da quelle previste in regime di massimo scoperto: tuttavia l’onere risultava superiore in quanto le aliquote venivano applicate sull’intero ammontare del fido e non limitatamente all’utilizzato.

Se questo ha posto, in linea generale, rimedio ai disagi subiti dalle imprese, lo stesso non può dirsi per i consumatori privati, principali fruitori della possibilità di andare in scoperto sul conto corrente ma di conseguenza vittime degli incrementi di costo derivanti dalle nuove tipologie di spesa. I dati riscontrati nell’indagine dell’Autorità sono allarmanti.

Essa si è appuntata sulle condizioni praticate da sette gruppi bancari nazionali, rappresentativi di più del 50% degli sportelli collocati sul territorio nazionale. Sono state condotte simulazioni al fine di verificare le differenze nelle spese dovute alle commissioni, per alcuni comportamenti tipici di saldo debitorio dei consumatori privati, in termini di entità e durata del medesimo, così come evidenziati dalle banche stesse.

Le elaborazioni svolte dall’Autorità indicano che per cinque gruppi bancari, i costi trimestrali per commissioni per i consumatori “tipo” aumenterebbero, per uno rimarrebbero sostanzialmente invariati, per uno diminuirebbero.

Assai più preoccupanti sono i dati sui valori degli incrementi nelle spese trimestrali tra vecchio e nuovo sistema: essi presentano valori compresi tra +37% e +1600%. Ovviamente, nei casi in cui le commissioni sono applicate in rapporto alla durata dello sconfinco, gli incrementi sono superiori per l'ipotesi di permanenza "in rosso" più lunga.

In generale, le nuove commissioni appaiono particolarmente penalizzanti per gli scoperti di durata medio-lunga, ma risultano peggiorative anche per quelli di durata molto breve e di entità limitata.

Si pone, dunque, il problema di rimediare a una situazione pesante, che riguarda mediamente il 10% dei correntisti italiani (tanti sono quelli che ogni trimestre presentano saldi negativi, secondo i dati forniti dai maggiori istituti).

Lo scoperto di conto è la facoltà concessa ai titolari di conto corrente dalle banche di ottenere servizi di pagamento pur in assenza di denaro sufficiente sul conto. Può avvenire, infatti, che il cliente abbia la necessità di effettuare pagamenti improvvisi e indifferibili, senza avere la possibilità di depositare le somme necessarie sul conto. La banca consente in questi casi il pagamento, anticipando la provvista di denaro che poi il cliente restituisce riportando il saldo in positivo. Naturalmente, può essere giustificato che la banca ottenga una remunerazione per tale servizio; essa oggi consiste nel tasso debitore e nelle commissioni aggiuntive che il mondo bancario sostiene di applicare a copertura dei costi di valutazione del merito creditizio del cliente, trattandosi pur sempre di anticipazioni di denaro.

Il servizio in questione è diverso da quello di affidamento, in cui la banca mette a disposizione dei clienti una somma (fido) che essi possono utilizzare a loro discrezione, restituendola secondo un piano di rateazione prestabilito. Il fido è un servizio di prestito, in cui il cliente sa a priori della sua necessità di indebitarsi e consapevolmente chiede l'anticipazione di denaro. Lo scoperto è rivolto invece a coloro che non prevedono di doversi indebitare, come strumento di salvaguardia nel caso tale necessità si presenti inaspettatamente. Il target di riferimento dei due servizi è dunque profondamente diverso.

È auspicabile che la struttura di prezzo dello scoperto di conto rifletta la funzione di tale servizio; dunque, che essa non gravi su coloro che lo utilizzano correttamente, come vero servizio di "emergenza", ma se mai su coloro che eventualmente ne abusano e vi ricorrono con frequenza e per importi notevoli, utilizzandolo come vero e proprio strumento di indebitamento anziché accendere un fido. Un'opportuna struttura di prezzo avrebbe dunque l'effetto benefico di incentivare i consumatori ad orientare correttamente le proprie scelte tra i due strumenti.

Peraltro, si deve sottolineare come può accadere che i correntisti non siano consapevoli di finire in scoperto. Può avvenire che essi emettano ordini di pagamento, nella convinzione di aver provveduto in precedenza all'accredito delle somme necessarie; queste però, per le più varie ragioni (non ultime le procedure interbancarie), non risultano ancora depositate sul conto al momento del pagamento. In questi casi pare iniquo gravare il cliente del costo del servizio di scoperto, di cui

egli pur usufruisce, ma per cause a lui non imputabili e comunque non dietro sua esplicita richiesta.

Alla luce di queste considerazioni, si possono elaborare alcune proposte, eventualmente traducibili in interventi normativi volti a indirizzare gli Istituti bancari verso la definizione di corrispettivi maggiormente trasparenti e quindi anche più facilmente confrontabili.

In primo luogo, appare opportuno affermare la regola secondo cui gli sconfinamenti che possono dare luogo a remunerazione sono solo quelli che originano da una differenza negativa in termini di competenza e non anche di mera valuta. In questi casi, infatti, lo sconfinamento è solo teorico.

Il divieto incondizionato di applicare la commissione di massimo scoperto agli utilizzi in assenza di fido ha avuto come effetto l'elaborazione da parte degli istituti di credito di strutture commissionali più costose. Occorre dunque percorrere strade alternative.

In particolare, una prima soluzione può essere quella di stabilire che gli oneri complessivamente imposti al cliente per lo sconfinamento nei conti non affidati non debbano essere superiori a quelli stabiliti per i conti affidati. Ciò si realizza necessariamente applicando, agli utilizzi in assenza di fido, una commissione, con riferimento al massimo saldo debitore nel trimestre, con aliquota pari a quella applicata per la messa a disposizione di fondi nei rapporti di affidamento; e comunque nel limite dell'importo massimo di 0,5 per cento, per trimestre, così come disposto dall'art. 2-*bis* del DL 29 novembre 2008, n. 185. E' essenziale in questa proposta che il legislatore stabilisca l'identità delle aliquote da applicare e sarebbe opportuno che fossero fissate anche franchigie in termini di valori assoluti e/o di durata dello scoperto al di sotto delle quali non applicare le commissioni. Per la loro individuazione puntuale, si potrebbe fare riferimento all'esperienza, allo scopo di evitare proposte irragionevoli e impraticabili da parte degli istituti di credito. A esempio, già attualmente primari istituti hanno autonomamente deciso di non applicare alcuna commissione per sconfinamenti al di sotto di cento euro il giorno. Inoltre, da alcune proposte formulate in procedimenti innanzi all'Autorità, si è potuta constatare la disponibilità a non applicare commissioni per scoperti contenuti nell'arco di cinque giorni consecutivi.

Negli scoperti, la banca non ha l'obbligo di onorare l'obbligazione del cliente e, proprio per questo motivo può, in ogni momento, decidere di non esporsi in relazione alla valutazione sul merito del credito del cliente che ha sconfinato. Ne risulterebbero scoraggiati comportamenti opportunistici e le banche potrebbero proporre al cliente di sottoscrivere l'affidamento. In tal modo, coloro che vanno in scoperto occasionalmente non sarebbero soggetti a un prelievo maggiore di quello che subiscono i titolari di conti affidati; se hanno esigenze stabili di sconfinamento sarebbero indotti a stipulare un affidamento, essendo esposti al rischio che la banca non fornisca la copertura dei propri saldi negativi. La legge potrebbe anche indicare

criteri per individuare una soglia minima al di sotto della quale si presume l'occasionalità nello sconfinamento.

Un'altra soluzione potrebbe essere quella di esplicitare chiaramente per i conti non affidati il divieto *tout court* di qualunque commissione. La remunerazione dei costi che la banca sostiene per garantire gli scoperti occasionali dovrebbe essere conseguita mediante la sola fissazione di un tasso debitore. In tal modo, il correntista avrebbe un unico indice cui fare riferimento per comprendere i costi effettivi cui va incontro e in relazione a cui fare confronti per scegliere tra le diverse proposte possibili. Anche in questo caso il compenso dovuto alla banca sarebbe sempre correlato all'effettivo utilizzo delle somme.

Alle proposte alternative precedenti che riguardano le condizioni economiche del servizio di scoperto, si potrebbero aggiungere sul piano procedurale alcune cautele a garanzia della piena consapevolezza del consumatore, come, a esempio, la tempestiva segnalazione, da parte degli Istituti di credito, della situazione debitoria verificatasi, almeno oltre una certa soglia. Tale comunicazione avrebbe il beneficio di aumentare la consapevolezza dei clienti e di permettere loro un maggior controllo critico sui propri flussi finanziari.

Sarebbe, in ogni caso, da ribadire, nonostante la limitata efficacia già messa in evidenza, il particolare onere della pattuizione scritta per la stipulazione delle clausole che disciplinano simili commissioni, quando previste. Per evitare facili elusioni, si potrebbe pensare inoltre di porre a carico delle banche l'onere della prova della dimostrazione dell'effettiva individuale pattuizione, in mancanza della quale la commissione non potrebbe essere richiesta.

I suggerimenti avanzati sono ispirati all'intento di semplificare i rapporti banca-cliente e di aumentarne la trasparenza per consentire al consumatore una gestione più consapevole; si propongono inoltre di disciplinare il potere di mercato delle banche.

In linea teorica, la disciplina più efficace dei comportamenti delle banche, come di ogni impresa in regime di mercato libero, è quella che deriva dal grado di concorrenza che si afferma effettivamente. Essenziale per raggiungere un livello accettabile di competizione è accentuare la mobilità della clientela e rafforzare la capacità di incidenza dei consumatori e delle piccole imprese nell'ambito dei singoli rapporti contrattuali. Tuttavia, attualmente si deve constatare che il grado di competitività del sistema nel suo complesso non ha ancora raggiunto quei livelli che consentirebbero l'auspicabile risultato. Spesso nei confronti dei clienti di minori dimensioni, ci troviamo di fronte alla definizione unilaterale di tutte le condizioni del rapporto anche economiche. Ne deriva che la fissazione dei prezzi e dei livelli tariffari dei vari servizi offerti si colloca ad un livello ben al di sopra di quello concorrenziale e assai vicino a quello tipico di un ambiente oligopolistico. In questa situazione e fatti salvi tutti gli interventi volti ad aumentare la trasparenza, possono essere giustificate misure di regolazione più incisive dirette a contenere l'esercizio del potere di mercato, come quelle proposte con le quali si mira a parificare l'incidenza economica delle commissioni nei casi di sconfinamento all'incidenza nei conti affidati, nei limiti del tetto massimo stabilito.

L'Autorità ha piena consapevolezza della necessità che simili misure debbano essere temporanee, perché, se applicate in modo permanente, rischierebbero di annullare qualsiasi stimolo competitivo. Si chiarisce così il senso delle soluzioni prospettate, la cui applicazione dovrebbe essere attentamente monitorata al fine di verificarne gli effetti sul mercato, in relazione all'eventuale innescarsi di un più vivace processo concorrenziale.

Si ritiene, infine, opportuno rappresentare a codesta Commissione un'esigenza di natura tecnica. L'art.33 della legge 7 luglio 2009, n.88 (legge comunitaria 2008) attribuisce al governo una delega ampia volta a disciplinare i rapporti di credito al consumo e in genere i rapporti banca cliente allo scopo di assicurare una maggiore protezione dei consumatori. Tra i criteri di delega previsti, tuttavia, non compare esplicitamente il riferimento alla necessità di osservare il rispetto anche in questo settore della direttiva 2005/29/CE così come attuata nel Codice del consumo e la vigilanza dell'Autorità.

L'applicazione del Codice del consumo anche al settore dei rapporti banca-cliente è asseverata dalla giurisprudenza e non ci sono allo stato dubbi. Tuttavia, nel momento in cui il legislatore delegante promuove una riforma organica della disciplina in questi settori, sarebbe opportuno ribadire la contestuale applicazione del Codice del consumo e della vigilanza dell'Autorità garante della concorrenza, allo scopo di evitare incertezze interpretative dannose per il livello di tutela che lo stesso ordinamento comunitario vuole sia garantito ai consumatori anche nel settore bancario, senza alcun pregiudizio delle competenze della Banca d'Italia e della Consob. Allo scopo sarebbe sufficiente prevedere che nel disegno di legge comunitaria 2009 attualmente all'esame della Camera (AC 2449-B) fosse inserito un emendamento aggiuntivo del seguente tenore:

“All'art.33, comma 1, della legge 7 luglio 2009, n.88 è aggiunta la seguente lettera:

“g) fare salva l'applicazione della direttiva 2005/29/CE, così come attuata dal Dlgs. 2 agosto 2007, n.146 e la competenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai sensi dell'art. 27 del Dlgs. 6 settembre 2005, n.206, ai rapporti tra banche e clienti disciplinati dal presente articolo, ferme restando le competenze della Banca d'Italia e della Consob.”