

Commissione Finanze

Camera dei Deputati

Il credito al consumo

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

Roma, 17 novembre 2009

Onorevole Presidente, onorevoli Deputati,

L'Autorità, che presiedo, è grata a codesta Commissione per averle dato la possibilità di esprimere la propria posizione sulla situazione attuale del credito al consumo.

Devo in premessa ricordare come della materia mi sia stata già data l'occasione di parlare dinanzi a codesta Commissione, in occasione di un'audizione riguardante tematiche generali sul settore bancario, tenutasi lo scorso 7 maggio. Oggi ho l'opportunità di aggiornare il quadro rispetto a sei mesi fa.

Situazione concorrenziale del mercato

Il credito al consumo ha per oggetto la concessione di credito sotto forma di dilazione di pagamento, di finanziamento o di altra analoga facilitazione a favore di una persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale svolta.

Siffatta sovvenzione può essere erogata da banche, da intermediari finanziari iscritti all'elenco di cui all'articolo 106 del T.U. in materia bancaria e creditizia, e dai soggetti autorizzati alla vendita di beni e servizi, limitatamente alla dilazione del pagamento del prezzo.

Nell'ambito del settore del credito al consumo è possibile distinguere due tipologie di finanziamenti: il credito finalizzato all'acquisto di beni specifici (autoveicoli, motocicli, elettrodomestici, mobili, etc.) e il credito diretto, erogato nella forma di prestiti personali senza vincolo di destinazione, tramite carte di credito *revolving* e contro la cessione del quinto dello stipendio.

Le evidenze riguardanti gli effetti della crisi economica sul credito al consumo sono contrastanti e ancora incerte. Secondo quanto sostenuto dal rappresentante dell'Abi dinanzi a codesta Commissione, nel 2008 il valore delle operazioni di credito al consumo in Italia è ancora aumentato, tanto che il tasso di crescita dell'ultimo quinquennio è pari al 10,6%. Ciò è spiegabile anche con il fatto che il livello di indebitamento delle famiglie è ancora inferiore rispetto alla media europea (3,5% del Pil rispetto al 6,9% comunitario). Secondo l'associazione degli istituti bancari, la crisi avrebbe se mai fatto sentire i suoi effetti sull'aumento delle insolvenze da parte dei beneficiari dei finanziamenti.

Secondo Assofin, la situazione per il 2009 è negativa, con una contrazione delle erogazioni pari al 12%. Sulla base dei dati consuntivi sino ad agosto, è possibile notare come il calo sia da attribuire ai prestiti finalizzati e personali, mentre le cessioni del quinto di stipendio sono in crescita.

Il complesso di tali evidenze non fa che testimoniare le conseguenze della recessione sui consumi e sulle possibilità di spesa delle famiglie.

Le due tipologie di credito al consumo – credito diretto e credito finalizzato – presentano differenze sostanziali in termini di rapporto tra domanda e offerta, servizio prestato, modalità di collocamento dei finanziamenti e relative condizioni commerciali. Ciò ha indotto l'Autorità ad individuare due mercati rilevanti del prodotto distinti.

Il credito finalizzato è generalmente ottenuto presso esercizi commerciali convenzionati (*dealers*) dalle imprese erogatrici, in forza di una specifica richiesta del cliente, o proposta del *dealer*, di poter effettuare il pagamento di un determinato

bene/servizio a rate (canale indiretto). Il finanziamento è erogato direttamente al fornitore del bene o servizio; il rimborso del prestito avviene invece da parte del cliente.

Il ruolo centrale dei *dealers* nella distribuzione del credito finalizzato emerge chiaramente dall'analisi delle modalità distributive di tali servizi, le quali si caratterizzano per la predominanza del canale indiretto (*dealers* nella distribuzione) e per l'assoluta marginalità di altre forme distributive (sportello proprio o di altri, agenti e mediatori). Infatti, il peso del canale distributivo dei *dealers* è circa del 91% per il credito auto e dell'86% per gli altri beni e/o servizi.

All'interno del mercato del credito finalizzato sono ricompresi finanziamenti per l'acquisto di beni/servizi diversi. In ragione del peso relativo dei due segmenti e della tipologia dei soggetti finanziatori, si possono distinguere almeno due importanti segmenti: i prestiti finalizzati all'acquisto di autoveicoli e i finanziamenti finalizzati ad altri acquisti. Infatti, i prestiti per autoveicoli, oltre a rappresentare la componente principale del credito finalizzato (circa il 78% del totale credito finalizzato), si caratterizzano per una marcata presenza, da parte dell'offerta, di società di diretta emanazione delle case automobilistiche. Per contro, la quasi totalità degli operatori attivi nell'erogazione di altri prestiti finalizzati tendono ad essere le istituzioni finanziarie specializzate.

L'elemento peculiare del credito diretto è invece che il finanziatore entra in contatto direttamente con il consumatore, instaurando così un rapporto "bilaterale", senza l'intervento di intermediari. Nell'operazione di finanziamento non sono coinvolti altri soggetti ed il credito viene erogato presso le sedi o le filiali dell'ente erogante. Il cliente ottiene direttamente dall'istituto erogante la disponibilità di una somma di denaro con cui, successivamente, potrà finanziare qualsiasi tipo di spesa familiare o acquisto.

Nell'ambito del credito diretto sono ricompresi i finanziamenti effettuati principalmente attraverso le seguenti tre forme tecniche:

- **Prestiti personali.** Si tratta di finanziamenti concessi a fronte di esigenze economiche del cliente per fini generici non necessariamente specificati e quindi senza alcun vincolo di destinazione all'acquisto di beni o servizi specifici. Nel 2008, tale tipologia di finanziamento ha registrato un incremento del 12% rispetto al 2007.

- **Carte di credito revolving.** Trattasi di una carta di credito, utilizzabile presso tutti i negozi convenzionati, alla quale è associata una linea di credito rotativa che consente di rateizzare i pagamenti. Il cliente si impegna a restituire gli importi utilizzati e gli interessi maturati rispettando l'importo della rata minima mensile stabilita in contratto. L'aumento nel 2008 di tali finanziamenti è stato del 7%.

- **Cessione del quinto dello stipendio.** Ci si riferisce a quei finanziamenti che prevedono come garanzia il reddito da lavoro dipendente prodotto oppure il TFR maturato. Trattasi di finanziamenti con esborso iniziale in un'unica soluzione e rimborso secondo un piano predefinito. Il rimborso delle rate è automatico, con trattenuta sulla busta paga da parte del datore di lavoro. Le cessioni del quinto sono esplose nel 2008, con un aumento delle entità finanziate del 40%.

Relativamente a tali mercati, dal punto di vista della tutela della concorrenza, l'Autorità è intervenuta cercando di assicurare assetti di mercato aperti e spinti al massimo confronto competitivo. Esempi di tali interventi sono alcune operazioni di

concentrazione¹ laddove sono state imposte cessioni di partecipazioni e scioglimento di *joint venture* al fine di evitare che gli impatti sul settore bancario comportassero conseguenze sul lato del credito al consumo, determinando quote di mercato così concentrate e legami di tipo distributivo tali da restringere ogni spazio al confronto competitivo. Non solo, alcuni effetti si sarebbero prodotti in termini di creazione di legami diretti e indiretti tra soggetti che invece avrebbero dovuto essere concorrenti effettivi: per questo sono state imposte misure per il superamento dei legami nella *governance* nelle imprese controllate o partecipate nel credito al consumo.

Grazie anche a queste azioni, il livello di concentrazione sul mercato si è mantenuto su livelli medi: la quota di mercato congiunta dei primi cinque operatori è del 47%, inferiore a quella corrispondente nel settore bancario tradizionale.

Il credito al consumo nell'esercizio delle competenze in materia di pratiche commerciali scorrette.

Data l'esistenza di condizioni, a livello strutturale, per un sufficiente stato di concorrenzialità del settore, è nel campo della tutela del consumatore che l'Autorità può incidere più efficacemente.

Essa ha concluso nel 2008 e 2009 circa quaranta procedimenti istruttori nei confronti di operatori del settore del credito al consumo, con riferimento a messaggi pubblicitari diffusi a mezzo stampa e/o volantini pubblicitari². In particolare, l'Autorità è stata chiamata a valutare la corretta indicazione degli elementi essenziali da cui poter ricavare le condizioni economiche di erogazione dei finanziamenti e l'incidenza delle voci che contribuiscono alla determinazione dei costi complessivi degli stessi.

Nel settore finanziario vi è una forte asimmetria informativa tra operatori economici e consumatori in conseguenza della complessità della materia e della scarsa conoscenza rispetto ad un servizio cui non si ricorre con frequenza. In tale contesto, l'assenza di puntuali indicazioni circa il TAEG (che è l'indice inclusivo degli interessi e di tutti gli oneri ulteriori – spese istruttoria ecc. - da sostenere per utilizzare il credito applicato) non consente al consumatore di effettuare un'adeguata valutazione del costo complessivo dell'intera operazione di finanziamento e, quindi, dell'effettiva convenienza dell'offerta. Avere chiara informazione su tali elementi è fondamentale per il consumatore al fine di poter valutare sia l'onerosità dell'operazione, sia la convenienza della proposta in raffronto ad altre simili.

In alcuni casi, infatti, il TAEG non veniva in alcun modo reso esplicito. In altri, lo stesso era indicato attraverso una forbice di valori, dove il limite massimo era quantificato con espressioni quali “*max entro i limiti di legge*”. Al riguardo, l'Autorità ha ritenuto che tale espressione risultasse troppo generica e non consentisse al consumatore di calcolare esattamente i costi complessivi del finanziamento.

L'attività istruttoria ha consentito, inoltre, di accertare l'ingannevolezza di alcuni messaggi da parte di operatori che non erogavano direttamente i finanziamenti,

¹ C8939 Intesa San Paolo/Cassa di risparmio di Firenze, in Bollettino dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato n. 2/2008

² Ad es. PI/6225B, in Bollettino n.6/08; PI/6296 Bollettino n.6/08; PI/6299, in Bollettino n.7/08; PI/6338, in Bollettino n. 13/08; PS 122 in Bollettino n. 24/08; PS/426 in Bollettino n. 31/08; PS/675 in Bollettino n. 31/08.

come invece i messaggi lasciavano credere, ma erano abilitati a svolgere soltanto attività di “mediazione creditizia”. Chi svolge tale attività, tuttavia, non è in grado di offrire alcuna certezza circa la tempistica e la concreta possibilità di ottenere il prestito, in considerazione del fatto che il finanziamento viene erogato da un soggetto terzo.

Procedimenti di questo tipo vengono condotti tuttora, in quanto le segnalazioni giungono ogni giorno. Non è facile comunque intervenire in questo campo, data la numerosità e la piccola dimensione di molti operatori, che spesso è difficile anche solo raggiungere per gli adempimenti procedurali dovuti per consentire loro i legittimi diritti di difesa.

Un'altra fattispecie ritenuta pratica scorretta³ è stata accertata nei confronti di una società che svolge come attività principale l'erogazione di credito alle famiglie per l'acquisto di beni e servizi ad uso privato. Essa consisteva nell'invio a mezzo posta al domicilio di soggetti, già clienti della finanziaria, di una lettera personalizzata avente ad oggetto l'offerta di prestiti e l'indicazione principale “*Il credito pensato per te*” con riferimenti continui alla persona, senza chiarire la necessità di un'apposita preventiva istruttoria ai fini della concessione del credito, in quanto si lasciava intendere al consumatore che non fossero richieste ulteriori verifiche rispetto a quelle già effettuate in occasione del precedente prestito accordato.

Le analisi di mercato evidenziano l'aumento del ricorso al credito tramite lo strumento delle carte di credito *revolving*, anche nell'ultimo periodo di crisi generale. Purtroppo, dobbiamo notare come questo sia avvenuto anche tramite il ricorso a pratiche scorrette.

L'Autorità ha valutato come scorretta la pratica, adottata da più operatori, consistente nella conclusione di contratti di finanziamento al consumo finalizzato, senza che fosse impartita un'informazione adeguata ai consumatori sulla circostanza che l'importo del finanziamento richiesto sarebbe stato addebitato su una linea di credito contestualmente aperta, utilizzabile mediante emissione di una carta *revolving*, per la quale erano previsti oneri economici aggiuntivi rispetto all'ordinario credito finalizzato (emissione e invio estratto conto, quota associativa ecc); ovvero la conclusione di contratti di finanziamento finalizzato all'acquisto di determinati prodotti, senza però informare adeguatamente i consumatori che la sottoscrizione del contratto avrebbe determinato contestualmente la richiesta di concessione di una linea di credito a tempo indeterminato, utilizzabile mediante carta *revolving*, e senza aver preventivamente acquisito, in modo chiaro ed inequivocabile, il consenso del consumatore all'apertura della linea di credito stessa. Ancora, si è assistito alla commercializzazione di carte senza che ne fosse indicata chiaramente la natura *revolving*, o di carte di credito “sponsorizzate” da importanti società non finanziarie di cui non era chiarita la natura duplice di carta fedeltà e *revolving*.

Grazie a trucchi di questo genere è facile per gli operatori, che in questo caso sono i più importanti attivi sul mercato, aumentare il giro d'affari.

Dalla casistica trattata, e dall'entità delle sanzioni irrogate per violazioni di questo tipo, pari a circa sei milioni di euro nel biennio 2008-2009, emerge una grande attenzione dell'Autorità a garantire al consumatore un corredo informativo chiaro in

³ PS668 in Bollettino n. 48/08

merito agli elementi cruciali per la sua scelta economica: dunque, non tutte le informazioni, ma quelle necessarie per operare una scelta consapevole. L'operatore deve aver cura di chiarire le esatte modalità di finanziamento offerto e i suoi costi effettivi. La stipula di un rapporto di finanziamento non può mai conseguire come effetto implicito l'adesione a un'offerta commerciale, che non renda palese e completa l'informazione sul punto.

All'Autorità farebbe piacere poter fare di più. Come per altri settori, gli operatori sembrano disposti a correre il rischio di subire sanzioni, dato il livello massimo delle medesime che può essere irrogato. Una modifica del sistema sanzionatorio, basandolo sul fatturato dei soggetti, potrebbe determinare un accresciuto effetto deterrente delle multe.

Con riferimento al settore qui in discussione, si potrebbero prevedere misure dissuasive ulteriori. Anche dopo aver riscontrato la scorrettezza di determinate pratiche, giungono denunce di consumatori che ne lamentano gli effetti. Ad esempio, come visto, abbiamo riscontrato l'accensione di linee di credito *revolving* senza una chiara consapevolezza dei clienti. Ancora oggi, i consumatori si lamentano per le spese derivanti da tali rapporti, ma nella misura in cui questi sono stati conclusi prima della condanna dell'Autorità, questa è impossibilitata a intervenire, per non incorrere in un caso di *ne bis in idem*. Si comprende allora anche perché le imprese sopportano senza problemi un'eventuale condanna con sanzione: la permanenza degli effetti della pratica scorretta rende conveniente la sua adozione. Per la cancellazione degli effetti non resta ai cittadini che rivolgersi al giudice ordinario, eventualmente nella forma della *class action*, ma ovviamente i tempi della procedura sono lunghi. Una sorta di dichiarazione di nullità *ex lege* delle clausole contrattuali conseguenti a pratiche scorrette potrebbe disincentivare maggiormente le imprese dal comportarsi non in buona fede. L'ordinamento già prevede forme di nullità di questo tipo, ad esempio a proposito delle intese che l'Autorità riscontra in violazione dell'articolo 2 della legge 287/90, e soprattutto in relazione a quanto previsto dall'articolo 36 del Codice del Consumo. Si tratterebbe di una nullità di protezione, in virtù della quale a seguito della pronuncia dell'Antitrust i consumatori continuerebbero a pagare le rate prive degli elementi di costo aggiuntivi non correttamente comunicati, senza alcun bisogno di rivolgersi al giudice. L'ente erogatore potrà ricorrere al Tar contro il provvedimento dell'Autorità. Dovrebbero prevedersi inoltre meccanismi gratuiti di conciliazione extragiudiziali.

Sta per recepirsi la direttiva comunitaria 2008/48/CE, relativa ai contratti di credito ai consumatori. Non è intenzione dell'Autorità di interferire nelle scelte finali che dovranno essere effettuate nelle sedi politiche. Essa si limita solamente a rivendicare, sommessamente ma con convinzione, il proprio ruolo primario nel compito di tutelare i consumatori svolto da sempre, anche nel settore qui in esame, con energia e impegno. Le modifiche che il governo vorrà introdurre dovrebbero fare salve le attribuzioni conferite all'Autorità in materia di tutela dalle pratiche commerciali scorrette. L'Autorità dovrebbe quindi continuare a occuparsi di difesa dei consumatori in tutti i rami di attività economica, compreso quello del credito al consumo, in parallelo con la Banca d'Italia, che agisce in nome di altri interessi generali, quale quello della stabilità ed efficienza del sistema creditizio. Non è auspicabile riproporre certe eccezioni già sperimentate in passato, ad esempio nella normativa antitrust.

In ogni caso, l'Autorità auspica che gli esiti dell'attività di vigilanza condotta dalla Banca d'Italia, di cui questa ha dato pubblico conto nei giorni scorsi, le vengano portati a conoscenza, ai fini della verifica di eventuali violazioni del Codice del Consumo.

Conclusioni

La disciplina dei rapporti con i consumatori, nell'ambito del credito al consumo, ha cominciato ad essere improntata ad un maggiore equilibrio, ma ancora sono molto diffuse in concreto pratiche che sfruttano abusivamente la posizione di svantaggio dei soggetti deboli: singoli consumatori e famiglie. Ecco perché i controlli amministrativi a tutela dei consumatori devono essere potenziati e resi più efficienti.

Tale regime, attualmente imperniato sulle competenze dell'Autorità e sui valori imposti dalle direttive comunitarie, rischia di essere gravemente depotenziato da una cultura giuridica ancora troppo legata a schemi di analisi formalistica impostati sul dogma dell'eguaglianza dei soggetti che operano nel mercato. La grande svolta derivante dal recepimento della direttiva sulle pratiche commerciali scorrette sta proprio qui: la garanzia per i consumatori non solo di una tutela formale, che era già prevista nel codice civile, ma sostanziale, per cui l'impresa dimostra diligenza e correttezza se costruisce con il consumatore un rapporto negoziale privo di vessazioni e rispettoso delle attese della parte più debole e meno informata circa i possibili rischi, le onerosità, le indeterminanze di un'offerta contrattuale. Ciò vale a maggior ragione per il credito al consumo, dove la complessità della materia e la situazione di vero e proprio bisogno in cui si trovano a volte coloro che fanno ricorso a tali servizi, collocano i consumatori in una situazione di debolezza ancora più accentuata.

Sul punto occorre uno sforzo di promozione cui l'Autorità non si sottrae, ma che è compito anche delle autorità politiche alimentare.