

Commissione Finanze

Camera dei Deputati

**Tematiche relative all'applicazione della disciplina Antitrust nel settore
bancario**

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

Roma, 7 maggio 2009

Onorevole Presidente, onorevoli Deputati,

l'Autorità, che presiedo, è grata a codesta Commissione per averle dato la possibilità di esprimere la propria posizione sul settore bancario, con particolare riferimento al credito al consumo

Gli interventi dell'Autorità

L'Autorità ha acquisito la piena competenza sui mercati del credito e li segue solo dal 2006. Quando la crisi finanziaria mondiale ha cominciato a manifestarsi anche nel nostro Paese, cioè sul finire dell'estate scorsa, erano quindi passati appena due anni dall'inizio dell'attività di controllo.

In questo periodo, tutto sommato breve, una serie di risultati positivi sono stati conseguiti sia sul fronte della razionalizzazione dell'offerta, sia sul fronte del rapporto tra banche e clienti e la crisi non deve costituire l'occasione per metterli in discussione.

Dal lato dell'offerta, l'Autorità ha assecondato la spinta proveniente dal sistema bancario, tenuto artificialmente immobile per lungo tempo, alle aggregazioni volte a conseguire dimensioni maggiori allo scopo di poter competere sui mercati internazionali. Nel giro di due anni, considerando i primi cinque gruppi bancari, si è passati da un livello di concentrazione inferiore al 50% ad un livello di poco superiore al 60%¹.

La crescita dimensionale era necessaria al nostro sistema e il permanere della dimensione locale l'avrebbe condannato alla marginalizzazione. Se nel momento della congiuntura negativa la dimensione localistica delle imprese bancarie può aver contribuito ad attenuare gli effetti negativi sul mercato, al momento della ripresa è necessario avere un sistema in grado di confrontarsi sul piano internazionale. L'apertura dei mercati finanziari a livello mondiale è ormai una realtà e non si può pensare di tornare indietro. La sfida per la comunità internazionale è oggi individuare gli strumenti di regolazione più adeguati per il governo globale di questi mercati, definitivamente interconnessi.

Nello stesso tempo, l'Autorità si è però preoccupata di garantire che i processi aggregativi non comportassero nei singoli mercati locali del credito (raccolta e impieghi) un decadimento inaccettabile del livello di concorrenzialità. Ecco perché sono state imposte misure volte a non far acquisire ai soggetti posizioni dominanti, tramite la cessione di sportelli o filiali. L'Autorità è consapevole che la crisi richiede una gestione accorta del controllo sull'esecuzione delle misure di cessione imposte, proprio perché c'è il rischio, da un lato, di eccessivo deprezzamento degli *asset*, dall'altro, di carenza di domanda date le difficoltà dei potenziali acquirenti.

Queste cessioni hanno ottenuto l'ulteriore effetto della crescita degli altri concorrenti minori, consentendo un consolidamento delle banche piccole e medie che costituiscono una componente importante del sistema, in quanto particolarmente attive nel rispondere alle esigenze di finanziamento delle piccole e medie imprese.

L'importanza di un severo controllo *antitrust*, anche in questo settore, è sottolineata da molti esperti². Dimensioni aziendali eccessive possono ostacolare gravemente il buon funzionamento dei mercati, poiché rendono politicamente e

¹ Dal Rapporto ABI 2008 sul settore bancario in Italia, maggio 2008.

² J. Stiglitz, *L'emergenza riformista* in Corriere della sera del 28 marzo 2009; A. Alesina, *Fiducia, la missione possibile dei leader*, Il Sole 24 ore del 1 aprile 2009.

socialmente impervia la strada del fallimento. Si rischia così di innescare incentivi perversi che possono minare l'efficienza di queste imprese e del sistema.

L'Autorità, dunque, se ha favorito la nascita di gruppi di dimensioni notevoli, d'altro canto non ha rinunciato a mantenere un quadro pluralistico e diversificato, nel quale possano trovare adeguato spazio le diverse esperienze che connotano la realtà italiana come, ad esempio, le banche di credito cooperativo.

Negli stessi provvedimenti di autorizzazione delle concentrazioni, l'Autorità ha rilevato una specifica criticità dei settori finanziari e ha cercato di imporre in quelle sedi i rimedi idonei e proporzionati ai problemi riscontrati. Si tratta dei conflitti di ruolo che si originano in occasione della contemporanea presenza delle stesse persone fisiche negli organi di amministrazione o di gestione di più imprese che dovrebbero pienamente competere tra loro. Il fenomeno si associa a partecipazioni societarie incrociate e a imprese comuni, ad esempio nel settore del credito al consumo e nel settore assicurativo, che deprimono gli incentivi a competere.

Con riferimento alle partecipazioni e alle imprese comuni si è imposto di cedere le prime e di sciogliere le seconde³. Con riferimento ai conflitti di ruolo dei manager, si sono talvolta stabiliti limiti all'attività nelle imprese concorrenti e in un caso⁴ si è affermato nello statuto della società l'incompatibilità assoluta a ricoprire cariche gestionali in società concorrenti.

Nel quadro del monitoraggio sull'ottemperanza alle misure imposte nei provvedimenti di autorizzazione delle concentrazioni bancarie, l'Autorità ha richiesto informazioni in merito al patto di consultazione tra Credit Agricole e Generali in relazione alla *governance*. L'accordo sarà valutato alla luce dei provvedimenti adottati.

Certo, il problema dei conflitti di ruolo e delle partecipazioni incrociate è più vasto di quello che è emerso nella valutazione delle pur importanti operazioni di concentrazione. L'indagine conoscitiva conclusa pochi mesi fa sul tema dimostra che si tratta di una criticità di sistema. Poiché l'autoregolazione non sembra essere stata in grado di superare gli eccessi di questa situazione, sono auspicabili interventi ad opera delle competenti autorità di regolazione e vigilanza. Essi sono in questo frangente funzionali anche a consentire al sistema bancario e finanziario un necessario recupero di credibilità e di affidabilità, che esige però contestualmente anche un grande sforzo da parte delle banche diretto a non far mancare l'adeguato livello di credito soprattutto alle piccole imprese e alle famiglie.

Si devono ancora ricordare gli interventi che hanno consentito una razionalizzazione e riduzione delle commissioni interbancarie, sulla base di un criterio di orientamento ai costi e della rivisitazione della metodologia di calcolo fissate da ABI per i servizi RiBa e RID e da CO.GE.BAN per il servizio Bancomat. Queste commissioni interbancarie rappresentano prezzi intermedi corrisposti tra banche e svolgono la funzione di ripartire i ricavi per le prestazioni tra queste effettuate in relazione alla fornitura congiunta di servizi. La loro fissazione in modo centralizzato e in misura uniforme per tutte le banche si configurava come un'intesa avente ad oggetto prezzi intermedi per servizi prestati a livello interbancario. A

³ Ad es. C8027 - Banca Intesa/SanPaolo IMI, in Boll. n. 49/2006, C8660-Unicredit/Capitalia, in Boll. 33/07, C8277 - Banche Popolari Unite/Banca Lombarda e Piemontese, in Boll. n. 13/07, C8939 Intesa San Paolo/Cassa di risparmio di Firenze, in Bollettino dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (d'ora in poi Bollettino) n. 2/2008.

⁴ Ad es. 9182 Banca Monte dei Paschi di Siena/ Banca Antonveneta, in Bollettino 18/2008.

seguito di impegni presentati e resi vincolanti dall'Autorità si è introdotto un criterio che rappresenta non tanto un adeguamento ai costi ma un nuovo meccanismo di determinazione dei valori massimi delle commissioni interbancarie che ha, in effetti, determinato una notevole riduzione dei costi sulla base dei quali sono fissate le commissioni, quasi sempre di circa il 60% per i servizi RiBa e RID e del 25% per il servizio Bancomat⁵.

L'Autorità intende verificare in che misura le banche abbiano effettivamente utilizzato la riduzione di quei costi come occasione per competere sul prezzo: molte denunce dei consumatori lamentano la persistenza di commissioni finali ancora elevate. La definizione di tali commissioni è del resto oggetto di revisione periodica con impegno a sottoporre i nuovi livelli e le ragioni del loro permanere all'Autorità. In tale sede vi è quindi spazio per ogni accertamento.

Sempre sulle commissioni interbancarie l'Autorità ha ulteriormente sviluppato il proprio intervento con una recente istruttoria volta a verificare la restrittività della disciplina stabilita dagli accordi interbancari per i servizi di incasso relativi agli assegni bancari e allo strumento di pagamento MAV; l'istruttoria ha riguardato anche il tempo massimo consigliato dal consorzio Patti Chiari relativamente ai giorni di messa a disposizione delle cifre pagate mediante assegno. La disciplina elaborata dall'ABI sulle commissioni di incasso poteva incidere sulle condizioni economiche praticate dai singoli istituti alla clientela sia direttamente in termini di prezzo del servizio, sia indirettamente in termini di giorni di valuta e di messa a disposizione dei fondi. L'uso uniforme sui giorni di accredito, divenuto di fatto uno standard di settore, costituiva da un lato una condizione d'offerta tendenzialmente omogenea tra gli istituti che non la percepivano come variabile su cui competere, dall'altro una condizione eccessivamente penalizzante per la clientela che si trovava a subirlo senza potere incidere sulla sua rimodulazione. L'associazione bancaria ed il consorzio Patti Chiari hanno presentato impegni che, dopo la prevista consultazione del mercato, sono stati resi obbligatori dall'Autorità, in quanto ritenuti idonei a superare i rilievi che avevano indotto all'avvio di istruttoria. In particolare, le parti si sono impegnate a cancellare alcune commissioni, a drasticamente ridurre altre e a ridurre i giorni per la disponibilità effettiva degli accrediti. Rispetto al passato, quindi, l'Autorità ha adottato un principio ancora più chiaro e giuridicamente/economicamente rilevante, ossia la necessità di rimuovere ogni commissione multilaterale, quindi definita a livello interbancario con rischi restrittivi, qualora non necessaria per l'efficienza complessiva del sistema e del suo funzionamento. Per questo le commissioni per l'incasso assegni sono state ridotte a zero. Gli stessi giorni di disponibilità sono state considerati variabile strategica determinante sulla quale le banche devono competere e per questo l'Autorità non solo è pervenuta ad una sua contrazione a vantaggio degli utenti ma ha accolto impegni per rendere trasparente ai clienti bancari le migliori condizioni di offerta delle varie banche anche sulla tempistica degli accrediti.

Relativamente alle commissioni su vari servizi bancari rileva anche richiamare quanto si è cercato di fare per una loro contrazione, ad esempio richiedendo e ottenendo impegni all'azzeramento delle spese per i prelievi presso ATM in aree senza offerta concorrente e alla loro riduzione se presso banche concorrenti⁶; nonché l'utilizzo di tale strumento (gli ATM) per informare la clientela dell'esistenza di

⁵ I 661 del 18 aprile 2007, in Bollettino n. 14/2007.

⁶ C8660-Unicredit/Capitalia, in Boll. 33/07.

condizioni economiche particolari offerte dalla propria banca⁷. Oggi tale informazione è disponibile. Solo una domanda informata in modo chiaro ed efficace può infatti innescare una reale spinta competitiva attraverso la mobilità.

Proprio sul lato della mobilità, l'Autorità è intervenuta anche cercando di agevolare il superamento del rapporto fidelizzato banca/cliente con effetti negativi sulla concorrenza. In tale direzione, attualmente, l'Autorità, in collaborazione con il consorzio Patti Chiari, sta analizzando alcune importanti innovazioni relative al suo funzionamento, alla sua *governance* e anche alle sue attività allo scopo di migliorare i rapporti con la clientela e, appunto, la loro capacità di spostarsi, avendo cura di salvaguardare l'autonomia di comportamento dei vari operatori. Esempi rilevanti sono (i) lo sviluppo dei motori di ricerca che agevolano il confronto dei conti correnti con l'uso di indicatori sintetici di costo agevolati e per tipo di cliente (misura che la stessa Banca d'Italia sta inserendo nella riforma della disciplina secondaria sulla trasparenza dei servizi bancari), (ii) le iniziative per lo spostamento dei conti correnti a costi nulli e soprattutto con assenza di ostacoli (quali il trasferimento della domiciliazione utente, carta di credito, accredito stipendio, in modo automatico). L'Autorità ritiene che anche in queste sedi di autoregolazione debbano essere considerati punti di riferimento imprescindibili i principi della tutela dei consumatori e che, pertanto, le banche, in quanto operatori professionali su cui grava un peculiare dovere di diligenza, non possano limitarsi al rispetto formale delle regole di settore, ma debbano positivamente attivarsi per proteggere gli interessi dei clienti nelle concrete fattispecie.

Altro sforzo si sta facendo nel garantire la crescita dimensionale degli operatori assicurando però, al tempo stesso, l'apertura delle reti e l'assenza di effetti leganti. Un esempio rilevante è l'autorizzazione alla creazione di grandi operatori di rete (quali CartaSì-ICBPI) proprio nel settore delle carte di pagamento (servizio importante nel generale concetto di credito al consumo) con però la misura di permettere alla domanda di avere contratti aperti per i vari servizi e di scegliere la combinazione ritenuta preferita da vari offerenti in concorrenza. Non si vuole quindi privare il sistema della capacità di crescere e diventare più efficiente, anzi si stanno agevolando assetti dimensionalmente superiori al passato, ma ciò deve avvenire assicurando il massimo confronto sulla qualità dei servizi sui vari circuiti e la massima libertà della domanda nel "combinare" beni/servizi di fornitori diversi lungo la filiera⁸.

Dal punto di vista della tutela del consumatore, l'Autorità è più volte intervenuta, anche attraverso segnalazioni al Parlamento e al Governo.

Si ricordano gli interventi in merito alla disciplina dello *ius variandi*, poi adeguata dal legislatore; alla disciplina dei contratti di conto corrente, con riferimento alle spese di chiusura conto allo scopo di agevolare la mobilità dei clienti tra le varie banche; alla disciplina della trasparenza, chiarezza e semplicità delle informazioni nei rapporti cliente-banca, sui cui adesso sta intervenendo, nell'ambito della sua competenza regolatoria, la Banca d'Italia; alla portabilità dei mutui, finalizzata a innescare una concorrenza tra banche nell'offerta di condizioni migliori di mutuo anche nei confronti di chi ne ha già contratto uno.

⁷ AS394 – Ostacoli allo sviluppo concorrenziale dei mercati dei servizi bancari per la clientela retail.

⁸ Cfr. C9817 ICBPI/CartaSì in Bollettino dell'Autorità 26 marzo 2009.

Importanti interventi si sono avuti a seguito dell'applicazione della disciplina in materia di pratiche scorrette.

L'Autorità è, in particolare, intervenuta con riferimento alle prassi delle commissioni di massimo scoperto⁹, accettando idonei impegni delle banche relativi alla corretta e completa informazione da dare ai consumatori, prima dell'intervento del legislatore, che ha stabilito la nullità, a date condizioni, della clausola che prevede il massimo scoperto¹⁰. Occorrerà adattare gli impegni alla luce del nuovo quadro normativo e a tale scopo sono state avviate le procedure necessarie.

L'Autorità ha poi sanzionato le banche che hanno negato o comunque ostacolato la portabilità gratuita (surroga) dei mutui prevista dalla legge, venendo meno così agli obblighi di diligenza professionale e fornendo informazioni incomplete o non veritiere alla clientela. In particolare, ciò è avvenuto offrendo la sostituzione, ben più costosa, del mutuo in luogo della surroga; oppure offrendo la surroga attiva, ma imponendo oneri a carico dei consumatori, non previsti per legge.

Il TAR ha annullato questi provvedimenti sulla base di una ricostruzione del quadro normativo diversa da quella proposta dall'Autorità. In particolare, non è stata accolta la nozione di diligenza professionale che, a parere nostro, doveva leggersi nel nuovo quadro stabilito dalla disciplina comunitaria sulle pratiche commerciali scorrette.

Il nuovo sistema di tutela del consumatore, dettato dal Codice del Consumo, secondo l'Autorità, fissa il principio *“secondo il quale la sostanza del rapporto tra consumatore e professionista e non solo il dato formale del contratto deve essere improntata a buona fede, diligenza, tutela degli interessi del soggetto con minore forza contrattuale e maggiore deficit informativo”*¹¹ e ciò avrebbe dovuto, nella specie, indurre la banca a indirizzare il risparmiatore verso la forma contrattuale più conveniente. La diligenza professionale, determinata con riferimento allo scopo perseguito dal D.L. 31 gennaio 2007, n. 7, convertito con modifiche dalla legge 2 aprile 2007, n. 40, avrebbe imposto di assicurare al risparmiatore che intendesse cambiare banca per sostenere più agevolmente il pagamento delle rate del mutuo, di poterlo fare senza dover affrontare costi. Le banche, invece, hanno offerto soluzioni diverse e più onerose di quelle indicate dalla legge.

Mai l'Autorità ha ritenuto di dover imporre un obbligo a contrarre. Ciò è stato esplicitamente chiarito nei provvedimenti. Si è limitata ad affermare che se le banche ritenevano di poter consentire la surroga, l'avrebbero dovuto fare senza oneri. Nel caso in cui avessero deciso di non concederla avrebbero, quanto meno, dovuto informare correttamente la clientela delle possibilità realmente offerte dal quadro normativo vigente.

Si è ben consapevoli della difficoltà culturale di superare il consolidato abito mentale che ritiene il contratto lo strumento di regolazione degli interessi di soggetti posti su di un piano di parità. Il Codice del consumo, tuttavia, chiaramente impone di abbandonare tale visuale e di affermare l'esistenza in capo al contraente più forte di specifici obblighi di protezione degli interessi del contraente debole, nel limite naturalmente in cui tale protezione possa pregiudicare gli interessi legittimamente perseguibili dal primo con il contratto. E' compito ineludibile dell'Autorità, che ha la

⁹ Provvedimento del 23 dicembre 2008, in Bollettino n. 49/2008.

¹⁰ Art.2 bis, legge 28 gennaio 2009, n.2

¹¹ PS1191 provvedimento del 7 agosto 2008, in Bollettino n.31/2008.

responsabilità di applicare la nuova disciplina, sostenere con forza questa impostazione legislativa, che altrimenti è destinata a rimanere sulla carta.

Si può ancora ricordare un caso recente¹² nel quale, oltre a sanzionare comportamenti analoghi, si è censurato il comportamento di una banca che poneva ostacoli alla procedura – dovuta per legge - di portabilità passiva (i comportamenti accertati riguardavano: l'avvio unilaterale della procedura di estinzione del mutuo nei confronti dei consumatori che avevano chiesto al professionista di comunicare la quantificazione del debito residuo, necessario all'istruzione della pratica presso la nuova banca alla quale veniva trasferito il mutuo; la mancata disponibilità a presenziare alla sottoscrizione dell'atto di quietanza in occasione del perfezionamento dell'operazione di surroga; l'omissione sistematica di risposta alla corrispondenza dei consumatori, ovvero la risposta in modo intempestivo al fine di rendere più difficoltoso per il proprio cliente il trasferimento del mutuo presso altra banca) e non disponeva di un servizio di assistenza ai clienti adeguato, avendo questi ultimi a disposizione, come unica forma di comunicazione tra la clientela e la Banca, un numero telefonico a sovrapprezzo diretto a un call center - peraltro dotato di personale non sempre in grado di soddisfare con rapidità le richieste dei clienti - costringendoli pertanto a richiamare più volte.

E' stato significativo constatare che, una volta pubblicizzato dalla stampa il provvedimento, molti consumatori hanno manifestato il loro apprezzamento e hanno confermato l'esistenza diffusa dei comportamenti censurati, anche se nello stesso tempo, hanno fatto presente di non aver denunciato all'Autorità la pratica scorretta.

Ciò testimonia l'esistenza di un problema di comunicabilità tra i cittadini e le Istituzioni, che rende difficile perseguire e provare le pratiche scorrette, anche se diffuse. L'Autorità ha cercato di risolvere tale *gap* comunicativo istituendo un apposito centro d'ascolto telefonico gratuito, che riceve quotidianamente decine di segnalazioni.

Il settore del credito al consumo

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.

Il credito al consumo può essere erogato da banche, da intermediari finanziari iscritti 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

Complessivamente il credito al consumo non pare aver risentito più di tanto della crisi economica in atto. Secondo recentissimi dati del Ministero dell'Economia, nel 2008 il valore delle operazioni di credito al consumo in Italia è cresciuto

¹² PS740, del 12 marzo 2009, in Bollettino n. 10/2009.

dell'1,4% rispetto all'anno precedente, toccando i 60,6 miliardi di euro, anche se ci sono stati segnali di rallentamento verso la fine dell'anno e una diminuzione del 13 % dei prestatiti finalizzati rispetto al 2007. Il rapporto tra credito al consumo e Pil in Italia, pari al 6%, è inferiore rispetto a quanto registrato negli altri paesi europei (Francia: 7%; Germania: 11%; Regno Unito: 15%).

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, nel 2006, il peso del canale distributivo dei *dealers* è stato 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 (78% del totale credito finalizzato erogato nel corso del 2006), 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 proprio 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 concentrazione¹³ 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.

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

L'Autorità ha concluso numerosi procedimenti istruttori nei confronti di operatori del settore del credito al consumo, con riferimento a messaggi pubblicitari diffusi a mezzo stampa e/o volantini pubblicitari¹⁴. 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

¹³ C8939 Intesa San Paolo/Cassa di risparmio di Firenze, in Bollettino dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato n. 2/2008

¹⁴ 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.

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, 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.

Un’altra fattispecie ritenuta pratica scorretta¹⁵ 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.

Ancora, nel marzo 2009, l’Autorità ha valutato come scorretta la pratica, consistente nella conclusione di contratti di finanziamento, 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 carta di credito, 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 comportato contestualmente la richiesta di concessione di una linea di credito a tempo indeterminato, utilizzabile anche mediante carta, e senza aver preventivamente acquisito, in modo chiaro ed inequivocabile, il consenso del consumatore all’apertura della linea di credito stessa.

Dalla casistica trattata, emerge l’attenzione dell’Autorità a garantire al consumatore un corredo informativo chiaro in 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 dell’adesione a una offerta commerciale, che non renda palese e completa l’informazione sul punto.

Conclusioni

Negli ultimi due anni il settore bancario italiano ha subito importanti mutamenti. Si è rafforzato nella sua struttura industriale e, anche grazie agli interventi

¹⁵ PS668 in Bollettino n. 48/08

dell'Autorità che ha cercato di modificare prassi consolidate, è divenuto più dinamico. La crisi ha determinato una momentanea stasi, ma non può rimettere in discussione l'onda lunga di cambiamento iniziata solo tre anni fa.

La disciplina dei rapporti con la clientela finale, specialmente consumatori e piccole imprese, 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, famiglie, piccole imprese. Ecco perché i controlli amministrativi a tutela dei consumatori devono essere potenziati, includendo tra i soggetti tutelati esplicitamente anche le piccole imprese, che, pur svolgendo attività imprenditoriale si trovano in situazione di debolezza analoga a quella dei consumatori. Sul punto una riflessione anche a livello comunitario dovrebbe essere attivata.

Il regime dei controlli amministrativi a tutela dei consumatori, 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. Sul punto occorre uno sforzo di promozione cui l'Autorità non si sottrae, ma che è compito anche delle autorità politiche alimentare.