

Commissione 10^a del Senato della Repubblica (Industria, commercio e
turismo)

Conversione in legge del decreto-legge 24 marzo 2012, n. 29

Audizione del Direttore Generale della Banca d'Italia

Fabrizio Saccomanni

Senato della Repubblica

17 aprile 2012

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

ringrazio innanzitutto la X Commissione per avermi invitato a questa Audizione, che si tiene nell'ambito dei lavori per la conversione del decreto legge n. 29 del 2012.

Il provvedimento, all'esame del Senato, interviene in materia di finanziamenti bancari al fine di costituire un Osservatorio incaricato di monitorare l'erogazione del credito e di precisare il contenuto di alcune disposizioni sulla remunerazione dei finanziamenti di recente emanazione.

Prima di soffermarmi su questi due importanti aspetti, desidererei svolgere alcune considerazioni preliminari sull'andamento del credito alle imprese, trattandosi di un tema che fa da sfondo alla costituzione dell'Osservatorio.

1. Il credito alle imprese e alle famiglie

Il funzionamento dei mercati del credito in Italia e nell'area dell'euro negli ultimi mesi è stato pesantemente condizionato dalla crisi dei debiti sovrani e dalla congiuntura economica negativa. Rispetto a un anno fa la capacità delle banche di erogare prestiti si è indebolita e il merito di credito della clientela è peggiorato. Le misure adottate dalla BCE alla fine dello scorso anno hanno impedito che si instaurasse una pericolosa spirale tra riduzione degli attivi bancari e contrazione dell'attività produttiva.

Dall'estate scorsa l'aumento del rischio sovrano ha determinato un forte calo della disponibilità di fondi sui mercati all'ingrosso per le banche europee; quelle italiane ne sono state particolarmente colpite. Gli scambi in alcuni segmenti del mercato si sono rarefatti; in quelli ancora funzionanti sono aumentati significativamente i costi. Escludendo le operazioni di rifinanziamento presso l'Eurosistema, pur in presenza di una tenuta del risparmio raccolto presso le famiglie, la raccolta complessiva delle banche italiane ha

progressivamente decelerato, fino a registrare variazioni negative dallo scorso novembre; si è ridotta del 3,3 per cento nei dodici mesi terminanti in febbraio.

Il peso della componente al dettaglio sul totale della raccolta risulta in Italia superiore rispetto ai principali paesi. Tale componente non è però sufficiente a coprire le necessità legate al finanziamento dei prestiti all'economia. Queste ultime vengono soddisfatte anche dai fondi raccolti sui mercati internazionali all'ingrosso. Le difficoltà di provvista su tali mercati incontrate dalle banche italiane nello scorcio dello scorso anno si sono quindi trasmesse all'erogazione del credito.

Alla fine dello scorso anno i prestiti alla clientela residente ammontavano a circa 1.950 miliardi di euro ed erano pari a oltre il 120 per cento del PIL. Alla stessa data i clienti con affidamenti superiori ai 30.000 euro erano pari a oltre 4 milioni, di cui circa 890.000 imprese. Fra ottobre e dicembre il tasso di crescita sui dodici mesi dei prestiti al settore privato è sceso dal 4,2 al 2,3 per cento. Il rallentamento ha riguardato in misura prevalente i finanziamenti alle imprese, soprattutto a quelle connotate da un elevato grado di rischio. Le aziende di piccola e media dimensione, caratterizzate da condizioni finanziarie mediamente più fragili rispetto alle altre, sono risultate particolarmente colpite.

L'indagine trimestrale sul credito bancario condotta nel quarto trimestre del 2011 ha rilevato un marcato irrigidimento delle condizioni di offerta dei prestiti alle imprese, che ha interessato sia i margini sia, per la prima volta dall'avvio della crisi del debito sovrano, le quantità. Nel solo mese di dicembre si è registrata una contrazione di 21 miliardi delle consistenze dei prestiti al settore privato.

Al fine di contrastare le tensioni dal lato della liquidità bancaria e, per tale via, di sostenere l'offerta di finanziamenti all'economia, a dicembre dello scorso anno la BCE ha introdotto due operazioni di rifinanziamento a tre anni, ha ridotto il coefficiente di riserva obbligatoria dal 2 all'1 per cento e ha ampliato i requisiti di stanziabilità del collaterale. Con le due operazioni di rifinanziamento a tre anni (la prima condotta il 21 dicembre dello scorso anno, la seconda il 29 febbraio) l'Eurosistema ha fornito alle banche italiane liquidità netta per 140 miliardi di euro. Tali operazioni hanno contribuito in misura determinante all'allentamento delle tensioni sul debito sovrano e alla riduzione del rischio percepito sugli intermediari bancari. Ne ha beneficiato anche la raccolta delle banche: sono riprese le emissioni obbligazionarie non garantite sui mercati internazionali, seppure con gradualità.

Questi sviluppi positivi si stanno lentamente trasmettendo anche ai mercati del credito. Il flusso dei prestiti al settore privato non finanziario nei primi due mesi dell'anno è tornato leggermente positivo; il tasso di crescita sui dodici mesi si mantiene poco al di sotto del 2 per cento. Nello stesso periodo il costo del credito alle imprese ha cominciato a scendere. Il tasso medio sui nuovi finanziamenti, aumentato nella seconda metà del 2011 di un punto percentuale, in febbraio era pari al 3,8 per cento, 4 decimi di punto in meno rispetto a dicembre dello scorso anno.

La rilevazione dell'indagine trimestrale condotta in marzo dalla Banca d'Italia in collaborazione con Il Sole 24 Ore registra una significativa diminuzione della quota di imprese che segnala un peggioramento delle condizioni di accesso al credito rispetto alla rilevazione di dicembre. È, tuttavia, ancora troppo presto perché si possa registrare una decisa inversione di tendenza nell'andamento dei flussi creditizi; l'esperienza relativa al periodo successivo al fallimento di Lehman Brothers indica che sono necessari alcuni mesi prima che le misure non convenzionali di politica monetaria si riflettano sulla dinamica dei prestiti.

Un ostacolo all'accesso al credito per le imprese, soprattutto per le PMI, è costituito dall'elevato grado di rischio che continua a indebolire i bilanci bancari. I prestiti alle imprese in condizioni di anomalia - che includono, oltre a quelli in sofferenza e in situazione di incaglio anche quelli ristrutturati e scaduti o sconfinanti - sono più che raddoppiati tra il 2008 e il 2011 e costituiscono oggi il 14,9 per cento del totale. Dal 2009 le svalutazioni su crediti hanno assorbito la metà del reddito operativo delle banche.

Il ritorno, seppur graduale, a livelli di rischiosità dei prestiti in linea con quelli registrati prima dell'inizio della crisi economica e finanziaria risulta cruciale per migliorare le condizioni di accesso al credito delle imprese, soprattutto di quelle di minore dimensione. Ciò dipende prima di tutto dal ritorno della nostra economia alla crescita; si tratta di un processo complesso, su cui influiscono una molteplicità di fattori, non ultima la capacità degli utilizzatori del credito, le imprese, di proseguire con determinazione la ristrutturazione richiesta dagli sviluppi tecnologici e dai mutamenti dei mercati globali.

2. L'Osservatorio sull'erogazione del credito

Il decreto legge n. 29 del 2012 prevede l'istituzione di un Osservatorio sull'erogazione del credito da parte delle banche alle imprese, con particolare riferimento a quelle piccole e medie, e sull'attuazione degli accordi o protocolli volti a sostenerne l'accesso al credito.

La relazione di accompagnamento chiarisce che la previsione tende a soddisfare l'«*esigenza avvertita nel tessuto produttivo... di rendere più efficienti le procedure di erogazione dei finanziamenti alle imprese da parte delle banche*».

Lo scopo avuto di mira dal legislatore appare coerente con raccomandazioni effettuate, in varie occasioni, anche dalla Banca d'Italia. E' stato lo stesso prof. Draghi, allora in veste di Governatore, ad auspicare che le banche italiane affinino la loro capacità di selezionare il merito creditizio, nella consapevolezza che la sorte di molte aziende produttive dipende dalle loro possibilità di accesso ai finanziamenti¹.

Ricordare quell'auspicio, oggi, è assai significativo, sotto due profili distinti seppur collegati.

Da una parte, infatti, esso richiama l'esigenza che le banche assicurino il necessario sostegno a quelle aziende produttive che, pur illiquide, siano fundamentalmente solide. Si richiedono a tal fine valutazioni competenti e lungimiranti, che pongano speciale attenzione alle prospettive di medio-lungo periodo delle imprese che richiedono assistenza finanziaria.

Dall'altra parte, l'invito è accompagnato dall'avvertenza che il sostegno alle imprese deve necessariamente coniugarsi con l'obiettivo di garantire la sana e prudente gestione e la stabilità degli intermediari. Si tratta di una condizione imprescindibile, al cui perseguimento tende tutta l'azione della Vigilanza e l'intero impianto dei poteri attribuiti alle Autorità creditizie dal vigente assetto normativo.

Anche il Governatore Visco ha di recente ricordato tale delicato equilibrio, notando che, affinché «*l'economia non entri in asfissia creditizia*», le banche «*dovranno dimostrare di saper svolgere bene la loro funzione di allocazione del credito*», assicurando pur sempre «*una gestione sana e prudente, con acuita capacità selettiva*»².

¹ Così BANCA D'ITALIA, *Considerazioni finali*, 29 maggio 2009, in http://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2009/cf_08/cf08/cf08_considerazioni_finali.pdf, p. 11.

² I. VISCO, *Intervento al 18° convegno ASSIOM FOREX*, 18 febbraio 2012, in http://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2012/forex-18022012/Visco_180212.pdf

Da questo punto di vista, sebbene l'istituzione dell'Osservatorio miri ad offrire utili strumenti per la valutazione delle problematiche connesse all'erogazione del credito alle imprese e la promozione delle migliori prassi da parte degli intermediari, la relativa disciplina presenta taluni aspetti problematici, che potrebbero essere superati nel corso del procedimento di conversione del decreto, secondo le linee che illustrerò.

Il decreto legge attribuisce all'Osservatorio il potere di chiedere a singole banche, anche su segnalazione di *«imprese che lamentano l'ingiustificata mancata concessione di un credito o la sua ingiustificata revoca»*, *«le informazioni necessarie a valutare eventuali criticità nel procedimento di concessione dei finanziamenti»*. Si introduce, al riguardo, non solo l'obbligo per le banche coinvolte di *«fornire tutti gli elementi utili»*, ma anche quello di *«motivare le ragioni per cui il credito non è stato concesso o è stato revocato»*.

Le previsioni citate vanno esaminate tenendo conto, per un verso, dei poteri attribuiti in via generale alle Autorità di settore dalla legislazione “di sistema” in materia bancaria, e, per altro verso, della garanzia costituzionale della libertà d'impresa.

Con riferimento al primo profilo, la relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione afferma che il nuovo organismo avrebbe *«compiti complementari a quelli di vigilanza prudenziale in senso stretto»* attribuiti alla Banca d'Italia, e che pertanto la partecipazione all'Osservatorio di un rappresentante dell'Istituto sarebbe funzionale a realizzare una *«piena sintonia»* di azione.

Ricordo che la *«vigilanza prudenziale»* rappresenta un'attività di natura pubblicistica tesa ad assicurare, secondo regole e principi comuni ormai a livello internazionale, la gestione “prudente” degli intermediari, e cioè il rispetto da parte di questi di un *corpus* di regole volte, tra l'altro, a contenerne i profili di rischio, affinché gli intermediari stessi non mettano a repentaglio la propria sopravvivenza e – correlativamente – il denaro loro affidato dai risparmiatori. In tale contesto non sembra opportuno coinvolgere la Banca d'Italia nel funzionamento di meccanismi di pressione su singole banche in vista dell'erogazione di finanziamenti in favore di determinate controparti. Tale coinvolgimento comporterebbe l'assunzione di un ruolo eccentrico rispetto al carattere di “neutralità” di fronte agli interessi coinvolti, che deve informare l'azione di vigilanza.

Bisogna aggiungere poi che l'intervento legislativo in esame investe una materia già coperta da una fitta trama normativa.

Esso non è in linea con la tendenza delle istituzioni dell'Unione europea che è volta alla predisposizione di politiche per incentivare prassi di «*responsible lending*» da parte degli intermediari e di «*responsible borrowing*» da parte dei loro clienti. Con tali espressioni si allude all'esigenza che intermediari e clienti definiscano l'ammontare e le condizioni dei finanziamenti stipulati in termini coerenti con le effettive capacità di rimborso degli affidati, così da ridurre i rischi derivanti dal sovra-indebitamento dei finanziati.

In base ai poteri – di derivazione europea – affidati all'Autorità di vigilanza, la Banca d'Italia ha inoltre disciplinato le metodologie di misurazione e le modalità di gestione del rischio di credito da parte delle banche. Le disposizioni prendono in considerazione l'intero processo riguardante il credito, dall'istruttoria effettuata in vista dell'erogazione sino agli interventi adottati in caso di anomalia, dettando anche regole specifiche in relazione agli «*affidamenti ad imprese*».

Nel complesso, il vigente ordinamento individua un delicato punto di equilibrio tra due interessi contrastanti, entrambi meritevoli di tutela. Da un lato, infatti, afferma l'esigenza che le procedure adottate consentano alle banche di effettuare «*una adeguata valutazione del merito creditizio del prestatore... e una corretta remunerazione del rischio assunto*». Dall'altro lato, però, e qui vengo al secondo profilo di valutazione dell'intervento legislativo, l'ordinamento tiene conto anche dei corollari derivanti dalla garanzia costituzionale della libertà di iniziativa economica, riconoscendo agli organi amministrativi delle banche il potere di approvare le «*politiche di gestione del rischio*» nonché di definire le stesse «*politiche di erogazione del credito*».

Il riconoscimento dell'autonomia delle banche nell'assunzione delle scelte di erogazione del credito e nella definizione di livelli di rischio-rendimento coerenti con gli obiettivi di stabilità del singolo intermediario e di efficienza dell'andamento aziendale risulta funzionale alla protezione degli interessi dei depositanti, e dunque allo stesso imperativo di «*tutela del risparmio*» sancito dall'art. 47 della Costituzione. Non bisogna dimenticare, infatti, che i “finanziatori” delle banche sono famiglie e imprese, le quali potrebbero essere danneggiate da intromissioni nelle politiche allocative delle banche che avessero l'effetto di elevarne il profilo di rischio oltre la soglia suggerita dall'applicazione di criteri di prudente gestione aziendale.

Da questo punto di vista, l'attribuzione all'Osservatorio di poteri di accertamento miranti al riesame di «*eventuali criticità*» in singoli, specifici rapporti tra banche ed imprese, in relazione ai quali si assuma che la «*mancata concessione di un credito o la sua... revoca*» abbiano carattere «*ingiustificat[o]*» appare inopportuna e di dubbia legittimità.

Un precedente specifico denota inoltre la scarsa rilevanza pratica di tali strumenti: in occasione dell'attuazione degli Osservatori sul finanziamento all'economia istituiti ai sensi dell'art. 12 del d.l. n. 185 del 2008 (conv. con modd. in l. n. 2 del 2009), la direttiva interministeriale adottata dal MEF e dal Ministero dell'interno ha previsto che «*i Prefetti*» svolgessero «*un'attività di monitoraggio dei singoli casi di controversie che possono insorgere in merito all'erogazione del credito... finalizzata a facilitare un riesame delle pratiche a un livello più elevato della struttura gerarchica della banca interessata*». Ma la disposizione è rimasta sostanzialmente inattuata. La realtà è che poteri e/o strumenti del genere non potrebbero essere attribuiti a nessuna autorità pubblica – tantomeno a quella di vigilanza – sia per l'impossibilità di introdurre indiscriminati obblighi giuridici a contrarre, sia per non indurre gli intermediari ad erogare credito in misura potenzialmente superiore alla capacità economico/reddituale del soggetto da finanziare.

Sotto tale profilo, desta perplessità la menzione legislativa delle «*specifiche situazioni locali*» di cui dovrebbe tenersi conto per la «*percezione reale del merito di credito*», poiché potrebbe indurre a ritenere che nell'erogazione del credito eventuali interessi locali di natura produttiva o occupazionale siano destinati a prevalere sui criteri aziendalistici di prudente allocazione. Se tale rischio si concretizzasse, risulterebbe pregiudicata l'efficace selezione delle iniziative imprenditoriali da finanziare, e quindi, indebolita la tutela della concorrenza ed il complessivo livello di efficienza del sistema economico. Potrebbe derivarne anche la lesione dei pertinenti parametri costituzionali e dei trattati europei.

L'obbligo posto in capo alle banche di «*motivare le ragioni per cui il credito non è stato concesso o è stato revocato*» (fornendo altresì tutti gli elementi utili a valutare l'adeguatezza delle scelte compiute), e dunque di giustificare davanti ad un'autorità pubblica propri specifici comportamenti negoziali, potrebbe inoltre rendere la norma in esame persino contraddittoria rispetto al complessivo quadro ordinamentale nel quale si andrebbe ad inserire, che richiede alle banche di effettuare interventi tempestivi all'emergere di anomalie nell'esecuzione dei rapporti di durata.

Le Disposizioni di vigilanza, adottate dalla Banca d'Italia conformemente alle direttive europee, pongono infatti l'accento sulla necessità che le banche effettuino un monitoraggio costante dell'andamento dei crediti erogati, fissando anche termini e modalità di intervento in caso di anomalia; l'Autorità di vigilanza raccomanda che *«le banche abbiano in ogni momento una corretta percezione della propria esposizione nei confronti di ogni singolo cliente o gruppo di clienti connessi, anche al fine di procedere, se del caso, ad una tempestiva revisione delle linee di credito»*. L'esigenza di preservare criteri di sana e prudente gestione nell'erogazione dei finanziamenti e i tempestivi interventi richiesti dalla Vigilanza possono tradursi anche nella revoca delle linee di credito precedentemente concesse, ove ciò sia richiesto da una prudente politica aziendale. Da ciò deriva il rischio che – paradossalmente – talune banche siano chiamate a giustificarsi di fronte all'Osservatorio per aver adottato una reazione tempestiva ed efficace al mutamento delle circostanze di fatto, e dunque un comportamento richiesto dalla normativa di settore.

Più in generale, dai principi dell'ordinamento dell'Unione europea così come da quelli di diritto interno non risulta che sussista in capo ai privati un “diritto soggettivo” ad ottenere finanziamenti, e le banche, correlativamente, non sono giuridicamente obbligate a concederli.

Il vigente ordinamento disciplina comunque gli strumenti per garantire che i rapporti tra banche e imprese si svolgano secondo canoni di correttezza e buona fede, evitando che l'adozione di efficienti regole di selezione della clientela sconfini in ingiustificate strategie difensive di razionamento del credito, con obiettivi del tutto simili a quelli che l'Osservatorio dovrebbe perseguire. L'attività di vigilanza persegue e promuove anche la piena trasparenza delle banche nelle relazioni con i clienti, materia – questa – che il Testo unico bancario riconduce ai poteri delle Autorità creditizie, attribuendo specifici poteri regolamentari, informativi e ispettivi alla Banca d'Italia.

In tale scenario si iscrivono ad esempio la sottoscrizione nel luglio del 2007 dell'Accordo-Quadro volto a rendere più proficua la collaborazione tra le istituzioni e i soggetti impegnati nella prevenzione dell'usura, a sostegno delle piccole e medie imprese e dei soggetti in difficoltà, e le raccomandazioni rivolte alle banche affinché, ove decidano di non accogliere richieste di affidamento, forniscano indicazioni generali sulle ragioni che hanno motivato la scelta³.

³ BANCA D'ITALIA, *Comunicazione maggio 2009*, http://www.bancaditalia.it/vigilanza/contrasto_usura/Normativa.

La mancata concessione di un credito o la sua revoca, alla luce delle complessive vicende negoziali cui accedono, sono sempre sindacabili dal giudice civile, ove non siano conformi a correttezza e buona fede. La giurisprudenza, anche di legittimità, è univocamente orientata nel senso che i canoni di correttezza e buona fede si applicano anche all'esecuzione dei contratti di durata aventi scopo di finanziamento: ciò comporta, tra l'altro, l'illegittimità del recesso senza giusta causa degli intermediari, ove caratterizzato da *«imprevedibilità ed arbitrarietà»*.

Esistono inoltre specifiche forme di tutela in materia di rapporti tra gli intermediari e la loro clientela.

Un apposito strumento di risoluzione stragiudiziale delle controversie che possono insorgere in relazione ad operazioni e servizi bancari e finanziari è la possibilità di ricorrere all'Arbitro Bancario Finanziario⁴, con modalità semplici, costi estremamente contenuti e tempi di decisione rapidi.

I numeri danno atto del successo di tale strumento. Hanno fatto ricorso all'Arbitro, negli anni 2009 e 2010, 3409 clienti (i ricorsi decisi nel merito nello stesso periodo sono stati 1788), mentre nel solo anno 2011 sono pervenuti 3578 ricorsi, a fronte dei quali l'Arbitro ha pronunciato 2760 decisioni, per il 62,4 per cento con esiti favorevoli alla clientela. La competenza dell'Arbitro ricomprende tutte le controversie aventi ad oggetto l'accertamento di diritti, obblighi e facoltà, indipendentemente dal valore del rapporto al quale si riferiscono. E nella nozione di "cliente" legittimato a proporre reclamo rientra, per espressa previsione normativa, anche chi sia entrato in relazione con un intermediario in sede di trattative precontrattuali, indipendentemente dall'effettiva conclusione di un contratto.

Pertanto, sia le imprese che lamentino la revoca di un credito, sia quelle che abbiano subito un rifiuto di contrarre da parte di una banca, possono adire l'Arbitro, qualora ritengano che i comportamenti dell'intermediario siano in contrasto con i canoni di buona fede e correttezza che devono governare le relazioni contrattuali e precontrattuali tra banca e cliente.

⁴ L'organo, istituito sulla base dell'art. 128-bis del TUB, è articolato in tre collegi (con sede a Milano, Roma e Napoli), ciascuno dei quali è composto da cinque membri, di cui tre designati dalla Banca d'Italia, uno dalle associazioni rappresentative degli intermediari e uno dalle associazioni rappresentative dei clienti.

L'Arbitro ha già avuto modo di pronunciarsi più volte sulle questioni qui considerate, sia con riguardo ai profili di responsabilità precontrattuale dell'intermediario per comportamenti tenuti a fronte di domande di finanziamento, sia quanto alle condizioni di legittimità del recesso da contratti di finanziamento.

In particolare, con riferimento al rigetto di richieste di finanziamento, le decisioni dell'Arbitro hanno affermato che, pur non esistendo un diritto soggettivo del cliente ad ottenere sempre e comunque la motivazione del diniego, gli intermediari sono tenuti a verificare, caso per caso, la possibilità di fornire indicazioni generali sulle valutazioni che hanno indotto a non accogliere la richiesta di credito⁵.

Per quanto concerne, poi, il recesso da affidamenti precedentemente accordati, le decisioni dell'Arbitro hanno riconosciuto che tale comportamento rappresenta, di norma, il legittimo effetto di una valutazione costante dell'andamento del merito del credito che gli intermediari sono giuridicamente tenuti ad effettuare; nondimeno, il recesso può risultare contrario ai canoni di correttezza e buona fede nell'esecuzione del contratto laddove effettuato in termini repentini ed arbitrari⁶.

Gli orientamenti riferiti testimoniano l'attenta ricerca di un punto di equilibrio tra le ragioni di coloro che cercano di ottenere o mantenere accesso al credito e l'esigenza di non penalizzare l'autonomia imprenditoriale degli intermediari.

In conclusione, la disciplina delle funzioni dell'Osservatorio merita di essere rimeditata laddove essa si spinge oltre la raccolta e l'analisi di dati generali sull'andamento dei flussi di credito dalle banche alle imprese, o la promozione di accordi e protocolli tra le categorie interessate. È bene che la valutazione delle istanze di finanziamento resti affidata agli intermediari, nel rispetto della cornice "esterna" definita dalle disposizioni tecniche adottate dalle Autorità di settore, delle regole di trasparenza e degli obblighi di correttezza e buona fede nei confronti delle imprese che ad essi si rivolgono.

È auspicabile che in sede di conversione del Decreto sia eliminato il potere dell'Osservatorio di valutare criticità nel procedimento di concessione o revoca dei finanziamenti da parte delle banche così come l'obbligo posto a carico delle stesse banche di fornire le pertinenti informazioni e motivazioni, in quanto strettamente funzionale alle suddette valutazioni. Alla luce di tutto quanto osservato, sembrano parimenti da respingere

⁵ Cfr., tra le più recenti, le decisioni nn. 290 e 645 del 2011.

⁶ L'orientamento, invero consolidato, è stato ribadito, da ultimo, nella decisione n. 1468 del 2011.

ipotesi di modifica dell'articolato tendenti ad attribuire alla Banca d'Italia un potere di controllo o addirittura sanzionatorio, o a prevedere un intervento dell'Osservatorio su materie, come la trasparenza, già compiutamente disciplinate dalla normativa di settore.

Ci auguriamo che l'Osservatorio possa efficacemente svolgere le funzioni di promozione delle *best practices* e di analisi dell'andamento del finanziamento bancario all'economia che la legge gli affida. La Banca d'Italia, da sempre impegnata con la sua azione regolamentare e di vigilanza ad assicurare il miglior svolgimento dell'attività bancaria, offrirà a questo scopo tutta la sua collaborazione.

3. Remunerazione di affidamenti e sconfinamenti

Il decreto legge n. 29 tratta della remunerazione delle linee di credito, questione che negli ultimi anni ha costituito oggetto di ripetuti interventi del legislatore, da ultimo anche in sede di conversione dei decreti legge c.d. Salva Italia e Liberalizzazioni.

Si tratta di un tema molto delicato; ritengo utile un breve *excursus* al fine di inquadrare le disposizioni recentemente introdotte e il punto di vista della Banca d'Italia.

Nel 2009, a fronte di numerose voci critiche – anche delle autorità - nei confronti delle forme più diffuse di remunerazione di affidamenti e sconfinamenti, il legislatore ha approvato una disciplina con l'obiettivo di semplificare la struttura delle commissioni e agevolare così la clientela nel comprendere e comparare le offerte. La commissione di massimo scoperto, oggetto di molte censure, è stata consentita solo per gli affidamenti e a determinate condizioni.

Questo intervento, unitamente all'evoluzione delle politiche di offerta da parte delle banche e delle condizioni concorrenziali, ha inciso sulla complessiva onerosità dei conti correnti bancari. Da alcune stime preliminari su dati rilevati dalla Banca d'Italia – di prossima pubblicazione – emerge che nel 2011, anno in cui ancora si applicava la vecchia normativa, la commissione di massimo scoperto era applicata solo nel 15 per cento dei conti con utilizzi a debito inclusi nella rilevazione; dal 2009 al 2011 il costo medio degli utilizzi a debito – esclusi gli interessi – è diminuito di circa il 10 per cento.

Alcuni limiti della disciplina del 2009, di carattere per lo più tecnico, hanno impedito tuttavia il pieno conseguimento delle finalità da essa perseguite. Le principali criticità si appuntavano sugli sconfinamenti oltre il fido o in assenza di fido, posto che la legge vietava per essi la commissione di massimo scoperto ma non delineava in positivo le caratteristiche di chiarezza che la remunerazione del servizio avrebbe dovuto avere.

Sin dalla fase di prima applicazione si sono registrati comportamenti delle banche che, corretti da un punto di vista formale, non erano in linea con lo spirito della normativa: essi si risolvevano sovente nell'applicazione di voci di costo complesse, opache, difficilmente comparabili; molti clienti lamentavano oneri inaspettati e sproporzionati. Sono andati altresì emergendo dubbi interpretativi sull'esatta portata della disciplina. Tutto ciò ha alimentato il contenzioso, come dimostrato pure dai numerosi casi portati all'attenzione dell'Arbitro Bancario Finanziario.

Nel marzo 2010 la Banca d'Italia ebbe modo di illustrare in dettaglio, nell'ambito di un'*Indagine conoscitiva sulle commissioni applicate dalle banche su affidamenti e scoperti di conto* presso la Commissione Finanze e Tesoro di questo stesso ramo del Parlamento, gli effetti indotti dalla disciplina e le sue principali criticità, proponendo possibili soluzioni ⁽⁷⁾.

Nello scorso dicembre il Parlamento ha abrogato la normativa del 2009 approvando regole che impongono commissioni con una struttura semplice, chiara e comparabile. La nuova disciplina è in linea con quanto da noi a suo tempo auspicato: essa sembra in grado di assicurare la trasparenza delle commissioni e una maggiore concorrenza tra banche.

In base alle nuove regole, contenute nell'articolo 117-*bis* del Testo unico bancario, per gli affidamenti continuerà a essere consentita esclusivamente l'applicazione della commissione onnicomprensiva per la messa a disposizione dei fondi, che non potrà eccedere lo 0,5 per cento dell'accordato per trimestre. E' stata, invece, del tutto vietata la commissione di massimo scoperto, prima ammessa a certe condizioni in alternativa alla commissione per la messa a disposizione dei fondi.

L'innovazione principale ha riguardato gli sconfinamenti in assenza di fido e gli utilizzi extrafido. Con la nuova disciplina è consentita solo una commissione volta a remunerare l'istruttoria veloce che di solito precede l'autorizzazione dello sconfinamento.

In ogni caso può essere applicato, ovviamente, il tasso di interesse sulle somme utilizzate dal cliente.

⁽⁷⁾ Audizione del Capo del Servizio Normativa e Politiche di Vigilanza della Banca d'Italia del 17 marzo 2010; http://www.bancaditalia.it/interventi/altri_int/2010/Enria-170310.pdf.

Le soluzioni così approntate, nel loro complesso, coniugano in maniera adeguata le istanze di chiarezza, comparabilità ed equità, sollevate da più parti negli ultimi anni, con l'esigenza di remunerare correttamente gli intermediari per i servizi prestati. La maggiore confrontabilità delle offerte dovrebbe potenziare la concorrenza, così ampliando le possibilità di scelta per la clientela e incentivando l'efficienza operativa delle banche, nel rispetto della loro autonomia imprenditoriale.

Il rinvio alla regolamentazione secondaria del CICR per gli aspetti più tecnici, in linea con l'impostazione generale del Testo unico bancario, costituisce uno dei tratti qualificanti della nuova disposizione; consentirà di individuare soluzioni tarate sulla base di un'approfondita analisi di impatto e di evitare incertezze interpretative.

Il CICR adotterà, su proposta della Banca d'Italia, disposizioni attuative, individuando anche i casi in cui la commissione per l'istruttoria veloce non è dovuta in relazione all'ammontare o alla durata dello sconfinamento; potrà, altresì, estendere l'applicazione della disciplina ad altre forme di finanziamento che presentino analoghe esigenze di tutela del cliente.

La Banca d'Italia sta mettendo a punto la proposta da formulare al CICR; dopo un primo doveroso confronto con le strutture del Ministero dell'economia e con la Consob, che avverrà nei prossimi giorni, si terrà una consultazione pubblica. L'articolato che stiamo predisponendo si sintonizza sui criteri alla base dell'intervento legislativo e ne persegue gli obiettivi di semplicità ed equità consentendo una corretta remunerazione dei rischi assunti e dei costi sostenuti dalle banche.

Parallelamente a tutto ciò, il legislatore ha previsto – in sede di conversione del decreto sulle Liberalizzazioni - la nullità di tutte le commissioni su linee di credito e sconfinamenti. Da un punto di vista economico tale divieto appariva eccessivamente radicale, in quanto non tutti i rischi e le attività connessi con i finanziamenti possono essere correttamente remunerati con il solo tasso di interesse; esso, inoltre, non era coerente con la disciplina poco prima introdotta nel Testo unico bancario, quantomeno per le aperture di credito e gli sconfinamenti.

Il decreto legge n. 29 ora all'esame del Senato ha correttamente ricomposto la divergenza tra le due previsioni precisando che il divieto riguarda esclusivamente le commissioni non conformi a quanto previsto dal CICR. E' opportuno che in sede di conversione si allineino ulteriormente le due disposizioni, precisando che entrambe si

applicano solo alle aperture di credito, agli sconfinamenti e agli altri contratti eventualmente individuati dal Comitato del credito ai sensi del Testo unico bancario.

Conclusioni

La forte contrazione dei prestiti registrata alla fine dello scorso anno è frutto di circostanze eccezionali, dovute all'acuirsi della crisi sui mercati europei del debito sovrano che ha interagito con fattori interni di incertezza sulla situazione economica e politica. A tali circostanze hanno fatto fronte gli interventi, parimenti eccezionali, del governo italiano, per il consolidamento delle finanze pubbliche, e della BCE, per sostenere la liquidità degli intermediari. Per effetto di tali interventi le tensioni sul *funding* si sono significativamente allentate, contribuendo ad attenuare l'impatto sulle condizioni del mercato creditizio. In prospettiva, la normalizzazione si realizzerà con la prosecuzione della strategia di risanamento e di riforme strutturali da cui dipende il ritorno dell'economia italiana a una crescita sostenibile.

Le banche svolgono una funzione essenziale per il tessuto economico del Paese. Ciò spiega e giustifica la particolare attenzione del legislatore - italiano ed europeo - nei confronti di questi particolari operatori del mercato.

Negli ultimi anni, tuttavia, gli interventi legislativi non sono stati, a livello nazionale, sempre ben calibrati. Su numerosi aspetti, inclusa la questione della remunerazione degli affidamenti e degli sconfinamenti, si è dovuti tornare ripetutamente. Molte misure sono state adottate in maniera contingente in assenza di un progetto organico.

La Banca d'Italia è convinta che l'attività bancaria debba continuare a essere considerata a pieno titolo attività d'impresa, a tutela del risparmio e dell'efficiente allocazione del credito. L'accesso ai finanziamenti deve essere assicurato da un contesto che stimoli la selezione delle iniziative più meritevoli, la concorrenza tra gli operatori anche attraverso la mobilità della clientela, la trasparenza delle condizioni contrattuali, la correttezza dei comportamenti. E' necessario rifuggire da soluzioni che possano ingenerare fraintendimenti circa l'esistenza di un generalizzato diritto al credito o da misure dirigistiche che introducano prezzi amministrati. Un contesto in cui le banche non sono in grado di

remunerare correttamente i propri servizi genera inevitabilmente inefficienze, a detrimento della stessa clientela.

All'interno di questa cornice è ben possibile, anzi doveroso, interrogarsi sull'adeguatezza del quadro giuridico e introdurre nuove disposizioni che tengano conto dell'evoluzione sia delle politiche di offerta delle banche sia delle esigenze finanziarie di famiglie e imprese. È auspicabile che ciò avvenga in maniera tale da assicurare l'organicità degli interventi e la stabilità nel tempo delle regole.