

La competenza in materia di tutela dei consumatori:
evoluzione alla luce dei recenti indirizzi del Consiglio di Stato

Convegno

**La tutela del consumatore di servizi bancari
e finanziari: quadro normativo e competenze
della Banca d'Italia**

Intervento del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia

Salvatore Rossi

CNEL

Roma, 12 luglio 2012

Sommario

<i>Evoluzione del quadro normativo</i>	<i>5</i>
<i>Ruolo della Banca d'Italia: regole, controlli e interventi.....</i>	<i>7</i>
<i>Prospettive.....</i>	<i>9</i>

Questo Convegno è una importante occasione, offerta alle Autorità amministrative impegnate nella tutela dei consumatori, per confrontarsi sulle rispettive competenze e responsabilità, alla luce degli orientamenti espressi dal supremo giudice amministrativo.

La Banca d'Italia è da tempo impegnata nella tutela della clientela bancaria-finanziaria, che nel mondo moderno tende sostanzialmente a coincidere con l'intera cittadinanza. Le stesse funzioni di supervisione sugli intermediari e di sorveglianza sul sistema dei pagamenti, storiche attribuzioni della Banca, hanno quale fine ultimo proprio la tutela dell'interesse collettivo a preservare un sistema finanziario stabile, solido, efficiente.

I più recenti interventi legislativi che individuano nella tutela dei clienti delle banche un obiettivo immediato dell'azione dell'Istituto rappresentano pertanto uno sviluppo naturale del quadro regolamentare.

Evoluzione del quadro normativo

Negli ultimi anni, in coerenza con l'evoluzione normativa in ambito europeo, la disciplina di settore relativa alle operazioni e ai servizi bancari e finanziari si è progressivamente arricchita di un sistema organico di tutele nei confronti dei clienti finali: depositanti, utenti di servizi di pagamento, imprese e consumatori che chiedono finanziamenti.

Questa tendenza si è consolidata con il decreto legislativo n. 11/2010 in materia di servizi di pagamento (che ha recepito la c.d. direttiva PSD¹) e più ancora con il decreto legislativo n. 141/2010 (di recepimento della Direttiva sul credito ai consumatori²). Quest'ultimo decreto riconosce espressamente la trasparenza delle condizioni contrattuali e la correttezza dei rapporti tra intermediari e clientela quale finalità autonoma dell'azione di vigilanza della Banca d'Italia, accanto ai tradizionali obiettivi della supervisione prudenziale. La tutela dei clienti rientra così tra gli interessi pubblici perseguiti dalla disciplina di settore.

In particolare, con il d.lgs. n. 141/2010:

- vengono ampliati e resi più stringenti gli **obblighi di trasparenza e correttezza** che l'intermediario è tenuto a osservare nella conduzione del rapporto con il cliente (dalla fase precontrattuale a quella dell'estinzione).

¹ Direttiva 2007/64/CE sui servizi di pagamento nel mercato interno.

² Direttiva 2008/48/CE relativa ai contratti di credito ai consumatori.

Sono, ad esempio, introdotte specifiche misure volte ad assicurare che il consumatore – prima di essere vincolato da un contratto di credito – possa valutarne l’adeguatezza rispetto alle proprie esigenze e alla propria situazione finanziaria (introduzione del prospetto “Informazioni europee di base sul credito ai consumatori”; previsione di obblighi di assistenza informativa al consumatore, anche con riguardo all’esito di consultazioni di banche dati sul merito creditizio; nuovi obblighi di trasparenza anche a carico degli intermediari del credito). Lo scopo comune è rendere disponibili al consumatore le informazioni necessarie per assumere decisioni consapevoli, ponendolo in grado di confrontare le diverse offerte presenti sul mercato.

- La Banca d’Italia viene dotata di nuovi e più pervasivi **strumenti di intervento** per assicurare il rispetto delle norme. I poteri sanzionatori riguardano non più solo le norme in materia di pubblicità, ma tutte le norme di trasparenza (contratti, modifica unilaterale delle condizioni contrattuali, comunicazioni periodiche al cliente, ecc.). Sono stati introdotti poteri inibitori.

*Le **sanzioni** per ogni singola violazione possono arrivare sino a € 65.000, comminabili nei confronti dei responsabili aziendali e anche dei dipendenti dell’intermediario; i **poteri inibitori**, volti a impedire la prosecuzione di comportamenti irregolari o scorretti, possono consistere nel divieto di continuazione dell’attività o di specifiche forme di offerta, o nell’ordine di restituzione delle somme indebitamente percepite dall’intermediario; può essere disposta la sospensione in via provvisoria di determinate attività, in attesa dell’accertamento definitivo dell’irregolarità, laddove sussista particolare urgenza.*

Da ultimo, i decreti “Salva Italia” (d.l. n. 201/2011) e “Cresci Italia” (d.l. n. 1/2012) hanno attribuito alla Banca d’Italia poteri regolamentari e di controllo in materia di “conto corrente di base” e di commissioni sugli affidamenti.

Ne sono discesi i seguenti atti:

- la Banca d’Italia, unitamente al Ministero dell’Economia e delle finanze e alle associazioni di categoria del settore, ha stipulato una Convenzione per la definizione delle caratteristiche del “conto corrente di base” che ciascun intermediario deve offrire ai consumatori a fronte di un canone annuo onnicomprensivo. La Convenzione specifica le categorie di utenti socialmente svantaggiati nei confronti dei quali il conto di base è offerto senza spese;
- in materia di remunerazione degli affidamenti e degli sconfinamenti, sulla base dello schema predisposto e messo in consultazione dalla Banca d’Italia, è stato adottato il 30 giugno scorso il decreto n. 664/2012³, che estende il nuovo

³ Il decreto è stato adottato in via d’urgenza dal Ministro dell’Economia e delle Finanze in qualità di Presidente del CICR.

regime delle commissioni anche ai conti di pagamento e alle carte di credito, stabilisce le ipotesi in cui, a fronte di utilizzi occasionali e di ammontare limitato, nessuna commissione può essere addebitata ai consumatori, impone agli intermediari la definizione di specifiche procedure interne per la quantificazione della commissione di istruttoria veloce e rimette alla Banca d'Italia il potere di adottare disposizioni applicative della disciplina in questione.

Ruolo della Banca d'Italia: regole, controlli e interventi

La Banca d'Italia ha emanato nel 2003 Disposizioni sulla trasparenza delle condizioni contrattuali fra banche e clienti, aggiornandole e adeguandole poi via via per tener conto dell'evoluzione del quadro normativo e dell'esperienza applicativa. Tali disposizioni secondarie fanno perno su due leve: innalzare il grado di comprensibilità e comparabilità dei documenti destinati agli utenti, così favorendo la concorrenza; chiedere agli intermediari di introdurre e mantenere presidi organizzativi interni per meglio perseguire questi scopi, proporzionati al tipo di prodotti offerti e alle modalità di commercializzazione. Per scongiurare il rischio di lacune o insufficienze di tutela, le disposizioni emanate dalla Banca d'Italia – in coerenza con la citata normativa del TUB – richiamano i principi generali della buona fede e correttezza.

L'intervento della Banca d'Italia a tutela degli utenti dei servizi bancari e finanziari si basa su un sistema di controlli di tipo integrato (cartolare e ispettivo) che riguarda sia i singoli intermediari sia il sistema nel suo complesso.

Sui singoli intermediari vengono regolarmente condotti:

- accertamenti *on site* a spettro esteso presso le direzioni generali di banche, da cui promanano le scelte strategiche e gli indirizzi alle strutture periferiche e alla rete di vendita (ne sono stati effettuati 124 nel 2011);
- accessi *on site* presso le singole dipendenze di banche e intermediari finanziari, ove si sviluppano relazioni contrattuali con la clientela (277 nel 2011);
- analisi delle criticità del sistema desumibili dagli esposti presentati dalla clientela bancaria (nel 2011 sono pervenuti alla Banca d'Italia 6.560 esposti, con un incremento di oltre il 15% rispetto al 2010);
- controlli sui siti *internet* degli intermediari.

Sulla base dei controlli svolti, la Banca d'Italia ha richiamato numerosi intermediari a una più scrupolosa osservanza della disciplina di trasparenza, invitandoli a far conoscere alla Vigilanza gli interventi – anche di carattere organizzativo – adottati al fine di superare le lacune emerse.

Nel 2011 sono stati adottati 25 provvedimenti sanzionatori per violazioni in materia di trasparenza e correttezza nei rapporti con la clientela e sono stati avviati

23 nuovi procedimenti per violazioni della stessa natura. Nei primi mesi del 2012, la Banca d'Italia ha anche avviato, nei confronti di due intermediari, procedimenti amministrativi ai sensi dell'art. 128-ter del TUB, finalizzati alla restituzione di somme indebitamente percepite; i procedimenti sono stati poi archiviati solo in quanto gli intermediari avevano nel frattempo provveduto a retrocedere ai clienti tutti gli importi dovuti.

A livello di sistema, sono stati effettuati interventi di sensibilizzazione degli intermediari, anche tramite le associazioni di categoria, su tematiche specifiche:

- carte di credito *revolving* (*comunicazione del 20 aprile 2010*);
- finanziamenti contro cessione del quinto dello stipendio o della pensione (*comunicazioni del 10 novembre 2009 e 7 aprile 2011*);
- commissioni sul prelievo di contanti allo sportello (*lettera all'ABI dell'8 aprile 2011*);
- richieste di rimborso relative a rapporti risalenti nel tempo;
- rilascio di garanzie da parte di operatori non bancari privi delle necessarie autorizzazioni (*comunicato del 7 ottobre 2011*);
- trasparenza nell'offerta di contratti di credito ai consumatori (*comunicazione del 17 maggio 2012, effettuata a seguito di un'indagine condotta a livello comunitario*) con l'obiettivo di verificare la conformità dei siti internet delle banche e degli altri intermediari alla normativa in materia di credito ai consumatori.

Perché le tutele previste dalla normativa siano efficaci è necessario che il singolo consumatore possa valersene facilmente in ogni singola controversia: per questo nel 2009 la Banca d'Italia ha istituito l'**Arbitro Bancario Finanziario (ABF)**, che assicura decisioni rapide e imparziali, con costi molto contenuti per il cliente. Si tratta di un sistema specialistico di risoluzione stragiudiziale delle controversie nel settore bancario-finanziario la cui rilevanza si sta rapidamente affermando.

Nel 2011 sono pervenuti all'ABF 3.578 ricorsi (+5% rispetto al periodo 2009-2010) e sono state adottate 2.760 decisioni (1788 nel 2010). Dei 2.760 ricorsi giunti a decisione nel 2011, quasi due terzi hanno avuto un esito favorevole per il cliente (attraverso una pronuncia che gli ha dato, in tutto o in parte, ragione) o comunque una conclusione soddisfacente per i suoi interessi (cessazione della materia del contendere). Dall'inizio dell'operatività del sistema si sono verificati tre soli casi di inadempienza alle decisioni dei Collegi da parte, peraltro, di soggetti non più operanti sul mercato.

Spetta poi agli Uffici reclami degli intermediari – che rappresentano il primo presidio a tutela della clientela – verificare se la questione sollevata dal cliente rientri in fattispecie analoghe a quelle già esaminate dall'ABF e tener conto degli orientamenti già maturati. L'efficace funzionamento degli uffici reclami è oggetto di

valutazione da parte della Vigilanza, sia sotto il profilo dell'adeguatezza degli assetti organizzativi, sia sul piano dell'effettivo grado di trasparenza e correttezza offerto alla clientela.

L'azione della Banca d'Italia si avvale poi del confronto costante con le Associazioni di categoria dei consumatori e dell'industria bancaria:

- nella fase di predisposizione delle regole, attraverso la partecipazione delle Associazioni alla consultazione, su base volontaria;
- nell'esercizio dell'attività di controllo, tenendo conto delle loro segnalazioni;
- nel funzionamento dell'ABF, attraverso la designazione, da parte di talune Associazioni, di alcuni componenti i Collegi.

In un mercato globale, l'attività di tutela del consumatore di servizi bancari-finanziari va coordinata a livello internazionale. La Banca d'Italia è fortemente impegnata nelle iniziative promosse dall'Unione europea. In particolare:

- abbiamo partecipato all'iniziativa comunitaria di verifica dei siti internet degli operatori attivi nel credito al consumo (*Sweep*) e dell'informativa precontrattuale (*Sweep plus*);
- collaboriamo con la Commissione Europea nell'attuazione del Regolamento CE 2006/2004, avente a oggetto la cooperazione tra le Autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa a tutela dei consumatori; il Regolamento mira a consentire un'efficace collaborazione tra le Autorità aventi compiti di tutela dei consumatori nelle controversie transfrontaliere, in modo che non vi siano discriminazioni che scoraggino le transazioni;
- partecipiamo ai lavori dei Comitati sull'innovazione finanziaria e sulla tutela del consumatore promossi dall'EBA (*European Banking Authority*);
- abbiamo perfezionato l'adesione dell'ABF al sistema Fin.net, la rete promossa dalla Commissione Europea nel 2001 che riunisce i sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie nel settore bancario e finanziario.

Prospettive

La normativa del settore bancario e dell'intermediazione finanziaria, con il TUB, con le delibere del CICR, con le disposizioni della Banca d'Italia, annovera ormai la tutela dei consumatori di servizi bancari e finanziari come una sua parte integrante, specifica e completa. Le fonti abilitano l'Autorità di settore, cioè la Banca d'Italia, a integrare ulteriormente la disciplina e a offrire una tutela tempestiva ed efficace, perché operante sin dalla fase pre-contrattuale e basata su strumenti di intervento diversificati e incisivi.

Resta da affrontare la questione se, a seguito delle riforme legislative, la Banca d'Italia debba essere l'unica Autorità amministrativa competente a tutelare il consumatore di servizi bancari-finanziari, anche nella repressione delle pratiche commerciali scorrette poste in essere dalle banche e dagli altri intermediari, o se quest'ultimo compito spetti all'Autorità Garante della concorrenza e del mercato.

Un quesito analogo si è posto nel recente passato in altri settori (l'intermediazione mobiliare, le comunicazioni) assoggettati alla vigilanza di Autorità amministrative indipendenti, con funzioni anche regolatorie. Occorreva capire se anche in tali settori la repressione delle pratiche commerciali scorrette restasse affidata all'Autorità Antitrust; se invece tale compito dovesse essere svolto contemporaneamente dall'Antitrust e dall'Autorità di settore; oppure, ancora, se l'Autorità di settore dovesse assumerne la competenza in via esclusiva.

Il quesito ha trovato una risposta netta da parte del supremo giudice amministrativo, senza dunque la necessità di un intervento del legislatore. L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, applicando il principio di specialità, ha riconosciuto infatti la competenza esclusiva dell'Autorità di settore⁴, purché ricorrano in concreto due condizioni: che tra gli interessi pubblici perseguiti dalla disciplina di settore la tutela del consumatore sia esplicitamente prevista; che detta disciplina non presenti lacune di tutela.

Come ribadito in una di queste occasioni dall'Adunanza Plenaria, il principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) postula in ciascun settore l'accentramento dei poteri di controllo e repressivi in capo a una sola Autorità, sia per alleviare gli oneri gravanti sugli operatori, sia per contenere i costi a carico della collettività. Si tratta di esigenze a cui l'opinione pubblica attribuisce oggi importanza accresciuta.

Quanto al riparto di competenze nel settore bancario e dell'intermediazione finanziaria, il Consiglio di Stato – in Adunanza Plenaria – si è sinora trovato ad affrontare un caso relativo alla commercializzazione di carte di credito presso grandi magazzini da parte di una società finanziaria disciplinato dalle norme del TUB antecedenti al recepimento (con il richiamato d.lgs. 141/2010) della Direttiva sul credito ai consumatori⁵. Con riferimento a questa ipotesi, l'Adunanza Plenaria, dopo aver rilevato che all'epoca non c'era una normativa di settore completa ed adeguata sotto il profilo della tutela dei consumatori, ha affermato la competenza dell'Antitrust in materia di pratiche commerciali scorrette. La stessa sentenza apre però la strada, per il futuro, alla soluzione opposta, considerate le significative innovazioni in

⁴ Consiglio di Stato (parere), sez. I, n. 3999/2008, che ha ritenuto la competenza esclusiva della CONSOB in materia di pratiche commerciali scorrette nel settore dei servizi finanziari; Consiglio di Stato (sentenza), Ad. Plen., n. 11/2012 che nel settore delle comunicazioni elettroniche ha affermato la competenza dell'Autorità per la Garanzia nelle Comunicazioni (AGCOM) per il contrasto delle pratiche commerciali scorrette.

⁵ Consiglio di Stato (sentenza), Ad. Plen., n. 14/2012.

materia di trasparenza e correttezza introdotte nel TUB in attuazione della citata Direttiva europea.

Queste sentenze, in definitiva, applicano un comune criterio che fa perno su una diagnosi concreta della disciplina di settore vigente e dell'attività svolta dalle diverse Autorità amministrative, per verificare l'applicabilità del principio di specialità.

Una pluralità di Autorità egualmente competenti nella tutela del consumatore bancario – oltre a elevare il rischio di duplicazioni e sovrapposizioni, con potenziale lesione del principio del *ne bis in idem* – può condurre a orientamenti difformi, lesivi delle aspettative sia dei consumatori sia dei produttori di questi servizi a conoscere preventivamente l'esatto quadro dei diritti e degli obblighi: rischi che possono essere mitigati ma non eliminati dalla stipula di protocolli d'intesa tra le Autorità amministrative coinvolte, come ad esempio quello sottoscritto dalla Banca d'Italia e dall'AGCM il 22 febbraio 2011.

La maggior parte dei settori economici non necessita di una regolamentazione specifica a tutela del consumatore, bastando i presidi contemplati nella disciplina generale dettata dal Codice del consumo. In tali casi è razionale ed efficiente affidare il controllo a un'Autorità amministrativa, per così dire, “generalista” o, se si preferisce, “non dedicata”, quale è per definizione l'Autorità garante della concorrenza, in grado di assicurare con la sua azione un adeguato livello di concorrenza e di protezione dei consumatori dalle pratiche commerciali scorrette.

Un discorso diverso va fatto – invece – in relazione ai settori, come quello bancario, che per la portata degli interessi pubblici in gioco, per lo spiccato tecnicismo delle discipline speciali, per le complesse implicazioni del rapporto tra consumatori e imprese, richiedono un'Autorità che vigili costantemente sugli operatori e assicuri l'adeguamento, nel continuo, della regolamentazione che quegli stessi operatori sono chiamati a osservare: un'Autorità che può al tempo stesso garantire la tutela dei consumatori in piena sinergia con l'azione di vigilanza prudenziale, attenta alla stabilità dell'intermediario.

La stabilità di una banca è condizione necessaria della fiducia dei suoi clienti; tutelando questi da pratiche commerciali scorrette la si accresce, con ciò perseguendo anche gli obiettivi di stabilità ed efficienza del sistema finanziario che sono attribuiti alla Banca d'Italia dall'art. 5 del TUB.

Il sistema dei controlli pubblici non può comunque prescindere da una convinta azione degli intermediari, che debbono considerare la trasparenza e la correttezza nei confronti degli utenti valori di rilievo strategico per la loro stessa presenza sul mercato.

