

Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti

**Audizione del Direttore Centrale
per la Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia**

Carmelo Barbagallo

Roma, 20 giugno 2013

INDICE

1. INTRODUZIONE	3
2. LA NORMATIVA	4
3. L'ATTIVITÀ DELLA BANCA D'ITALIA	6
3.1 I CONTROLLI.....	6
3.2 LA COLLABORAZIONE CON ALTRE AUTORITÀ.....	10
4. SERVIZI DI PAGAMENTO E CONTI CORRENTI.....	11
4.1 GLI STRUMENTI DI PAGAMENTO	11
4.2 I COSTI DEL CONTO CORRENTE	12
5. IL CREDITO	14
5.1 IL MERCATO DEL CREDITO.....	14
5.2 IL PRESTITO RESPONSABILE E L'INDEBITAMENTO DELLE FAMIGLIE	15
5.3 IL COSTO DEL CREDITO	16
6. LA NORMATIVA ANTIUSURA	18

1. Introduzione

Ringrazio il CNCU per aver invitato la Banca d'Italia a tenere questa audizione. La Banca pone grande attenzione ai rapporti con le associazioni dei consumatori e considera importante questa occasione per rappresentare il proprio operato nel campo della tutela degli utenti dei servizi bancari e per fornire le informazioni richieste in vista dell'incontro.

La tutela della clientela degli intermediari è un tema di grande attualità. Anche a livello internazionale si vanno moltiplicando le iniziative volte a includere la protezione dei consumatori nell'agenda delle radicali riforme del sistema finanziario avviate dopo lo scoppio della crisi del 2007. La Banca d'Italia partecipa attivamente alle iniziative del G-20, dell'OCSE, del *Financial Stability Board*, dell'Unione Europea.

Le ragioni di questa crescente attenzione sono molteplici: l'importanza dell'accesso diffuso ai servizi finanziari quale strumento di inclusione sociale; il riconoscimento che sul versante delle relazioni bancarie si registrano numerosi fallimenti del mercato che richiedono interventi regolatori; l'accresciuta consapevolezza del nesso tra tutela della clientela, sana e prudente gestione degli intermediari, stabilità ed efficienza del sistema finanziario nel suo complesso.

I medesimi motivi hanno indotto il legislatore italiano ad assegnare alla Banca d'Italia, accanto alle tradizionali funzioni prudenziali, anche quella di vigilare sul rispetto degli obiettivi della trasparenza delle condizioni contrattuali, della correttezza dei rapporti tra intermediari e clienti, della tutela degli utenti di servizi di pagamento. Il rapporto tra le due funzioni è sinergico: esse trovano supporto l'una nell'altra e l'esercizio di entrambe da parte della stessa autorità ne rafforza l'efficacia complessiva, consentendo di seguire un approccio integrato.

La Banca d'Italia mira a realizzare in misura crescente queste sinergie; ha dato un forte impulso all'azione volta alla tutela della clientela; la considera parte integrante del proprio operare; la persegue attraverso l'esercizio degli specifici poteri previsti dall'ordinamento.

I compiti di regolamentazione e controllo in materia di protezione della clientela continueranno a essere esercitati dalla Banca d'Italia anche a seguito dell'introduzione del Sistema di Vigilanza Unico a livello europeo, il quale prevede il passaggio di numerose funzioni alla Banca Centrale Europea, con particolare riguardo ai controlli sulle banche di maggiori dimensioni.

2. La normativa

Nel corso degli ultimi anni la normativa posta a garanzia del consumatore di servizi bancari e finanziari ha conosciuto, anche in forza della legislazione europea, un notevole sviluppo.

Il legislatore – italiano ed europeo - non si limita a prevedere obblighi di trasparenza; il ventaglio degli strumenti impiegati è molto articolato e include doveri di assistenza del consumatore, disposizioni volte a favorire la concorrenza agevolando la chiusura anticipata o la portabilità del rapporto, misure per accrescere l'accesso ai servizi di base e la fiducia negli strumenti di pagamento. In alcuni casi particolarmente sensibili la legge arriva a vietare anche determinate clausole nei contratti, come è successo l'anno scorso per la remunerazione degli affidamenti e degli sconfinamenti.

Gli interventi a tutela diretta dei consumatori sono stati accompagnati da quelli volti a migliorare la professionalità degli operatori e a diversificarne la platea: in questa prospettiva si leggono non solo le innovazioni introdotte nel 2010 dal legislatore italiano in materia di intermediari finanziari non bancari, agenti e mediatori, ma anche quelle - di matrice europea - sugli istituti di pagamento e di moneta elettronica.

Un ruolo importante nella produzione della normativa sulla tutela del cliente è svolto – per i servizi bancari tradizionali (depositi, conti correnti, finanziamenti, servizi di pagamento) – dalla Banca d'Italia.

Per legge, la nostra regolamentazione viene messa a punto in conformità dei principi della c.d. *better regulation*, i quali includono l'analisi d'impatto, la motivazione delle scelte e la consultazione di tutti i soggetti interessati. Si tratta di adempimenti che non consideriamo snodi burocratici ma strumenti per migliorare la qualità delle regole, la chiarezza dei testi, l'idoneità delle soluzioni a risolvere i problemi.

E' con questo spirito che consultiamo il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti prima di emanare disposizioni che riguardano la tutela dei clienti. A mio avviso, per il futuro è auspicabile intensificare i contatti, anche al di fuori dell'attuazione di singole iniziative normative, secondo modalità che potremo individuare assieme.

Condividiamo l'esigenza che la documentazione da fornire ai clienti debba essere semplice e comparabile. Nel 2009 abbiamo rivisto in tale direzione la disciplina sulla trasparenza delle condizioni contrattuali e sulla correttezza dei comportamenti degli intermediari. La documentazione è stata alleggerita e accompagnata da indicatori sintetici di costo; per i prodotti più diffusi è stata standardizzata. Alle banche è chiesto di impiegare un linguaggio non tecnico e accessibile ai consumatori, oltre ad accorgimenti grafici che agevolino la lettura.

L'obiettivo della semplicità non è sempre facile da conseguire; alcuni prodotti sono complessi, con numerose voci di costo, spesso difficili da comprendere persino per gli addetti ai lavori. È proprio per questa ragione che la disciplina chiede agli intermediari di fare particolare

attenzione a tali aspetti, tenendo in considerazione le esigenze della clientela in ogni fase del processo aziendale: ideazione dei prodotti, predisposizione della documentazione, messa a punto delle strategie di commercializzazione, correttezza e professionalità della rete vendita, gestione del contenzioso.

Ovviamente c'è sempre spazio per migliorare la qualità delle norme nella direzione di assicurare la massima efficacia della comunicazione. Negli scorsi giorni abbiamo pubblicato un documento per la consultazione, finalizzato ad aggiornare la disciplina emanata nel 2009. Il documento illustra una serie di innovazioni che adeguano le disposizioni alla più recente evoluzione legislativa, introducono norme specifiche sulla tutela della clientela in occasione della cessione degli sportelli, recepiscono gran parte delle indicazioni contenute nel protocollo concluso tra l'ABI e le associazioni dei consumatori nel 2011.

Appreziamo lo spirito collaborativo che ha ispirato il protocollo: gli obiettivi che sottendono le proposte sono in linea con quelli perseguiti dalla Banca d'Italia; le richieste sono coerenti con l'impianto complessivo della nostra disciplina. Lo scorso 25 gennaio è stata sollecitata l'attuazione del protocollo. Siamo d'accordo con molte delle proposte: è ora possibile recepirle, dopo la stabilizzazione del quadro legislativo, ripetutamente modificato negli ultimi due anni, e il necessario adeguamento di un provvedimento del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio (CICR).

Il documento in consultazione accoglie le richieste di concentrare l'informativa sugli elementi più importanti per la comprensione del prodotto e dell'andamento del rapporto:

- il foglio informativo del conto corrente sarà composto di due parti separate: la prima sarà dedicata alle informazioni chiave sui costi dei servizi usati più frequentemente; la seconda, pure a disposizione del cliente, riporterà i costi dei servizi impiegati con minor frequenza;
- l'estratto conto di fine anno conterrà, oltre all'importo globale speso nel corso dell'anno, indicatori sintetici di costo che consentiranno al consumatore di valutare se il conto è ancora adeguato alle sue esigenze;
- il documento di sintesi aggiornato verrà inviato ai clienti solo se nel corso dell'anno vi sono state modifiche delle condizioni del rapporto; resta però fermo che il cliente, su richiesta, lo potrà ottenere in qualsiasi momento.

Alcune indicazioni contenute nel protocollo non sono state recepite.

Al fine di contenere il numero delle principali informazioni sul conto corrente, non sono state incluse tra queste ultime le date di valuta, ossia le date a partire dalle quali maturano gli interessi attivi e passivi. L'attuazione della direttiva europea sui servizi di pagamento e la nuova disciplina sulla remunerazione di affidamenti e sconfinamenti tendono a far coincidere la data della valuta con quelle della disponibilità o dell'impiego effettivo dei fondi, già incluse tra le informazioni più rilevanti; ciò non avviene solo per il versamento degli assegni, dove peraltro le date di valuta debbono rispettare i limiti massimi previsti dalla legge.

In secondo luogo, non sono state riprese le indicazioni del protocollo volte a favorire il confronto tra il costo dell'affidamento e quello dello sconfinamento. Esse vertono su materie armonizzate dalla direttiva sul credito ai consumatori; a seguito di un'intensa interazione con la Commissione europea si è appurato che non è possibile richiedere un TAEG per gli sconfinamenti né è possibile obbligare le banche a riportare le informazioni sugli affidamenti nel foglio informativo. Rimane ovviamente ferma la possibilità che in sede di autoregolamentazione siano adottate soluzioni in tal senso. Va, peraltro, tenuto conto che le recenti innovazioni normative hanno semplificato la struttura della remunerazione di affidamenti e sconfinamenti, così attenuando le esigenze alla base delle richieste formulate nel protocollo.

Il documento di consultazione è aperto ai contributi di tutti gli *stakeholder*, prime tra tutti le associazioni dei consumatori; le osservazioni che riceveremo ci consentiranno di arricchirne e perfezionarne i contenuti.

3. L'attività della Banca d'Italia

3.1 I controlli

Nell'esercizio delle proprie funzioni la Banca d'Italia si avvale di un'attività di controllo intensa e capillare, sia a distanza, sia attraverso ispezioni presso le direzioni generali e le dipendenze di molti intermediari, sia sul web. L'obiettivo è di intercettare le disfunzioni e ottenere che l'intermediario le superi; allo stesso modo ci adoperiamo affinché gli operatori sviluppino una cultura organizzativa volta a tenere in considerazione le esigenze dei clienti in ogni fase del processo produttivo.

I nostri interventi sono graduati in relazione alla rilevanza e alla tipologia delle infrazioni: richieste formali per chiedere il superamento di irregolarità; sanzioni amministrative; misure che inibiscono il proseguimento dell'attività interessata da disfunzioni gravi; ordini di restituire somme indebitamente percepite.

Nel 2012 sono stati effettuati accertamenti che hanno interessato complessivamente 236 intermediari, il 62 per cento in più rispetto al 2011. Violazioni delle disposizioni sono state riscontrate presso il 35 per cento circa degli intermediari esaminati. In esito a tali inosservanze, 27 intermediari sono stati richiamati a intraprendere iniziative correttive e, ove del caso, a rimborsare gli oneri indebitamente applicati. Nei confronti di otto intermediari sono stati avviati procedimenti sanzionatori amministrativi. In tre casi è stato attivato l'ordine di restituzione ai clienti delle somme indebitamente percepite, previsto dall'art. 128-ter del TUB.

Negli ultimi tempi, le violazioni riscontrate con maggior frequenza attengono alla completezza e all'aggiornamento degli strumenti di pubblicità e di informativa precontrattuale, all'incoerenza tra le condizioni pubblicizzate e quelle contrattualmente applicate. Sono state rilevate carenze anche nell'offerta di prestiti effettuata da banche e società finanziarie attraverso "intermediari del credito" (mediatori, agenti e fornitori di beni o servizi). Inoltre, nella fase del recupero dei crediti, sono emerse con una certa frequenza irregolarità

attribuibili alle società che svolgono tale servizio in *outsourcing*, circostanza che ha reso necessario richiamare gli operatori all'adozione di misure di controllo adeguate sui soggetti ai quali abbiano esternalizzato le relative funzioni aziendali.

L'attività di vigilanza riduce il rischio di comportamenti scorretti degli intermediari, ma non può intervenire a tutela di ogni singolo interesse privatistico dei clienti che si ritengono lesi nei propri diritti. A tal fine è fondamentale la collaborazione dei consumatori e delle loro associazioni, attraverso gli esposti alla Banca d'Italia, i reclami all'intermediario, il ricorso all'Arbitro Bancario Finanziario.

Gli esposti costituiscono un input importantissimo per la vigilanza: essi consentono di intercettare precocemente le situazioni a rischio, di svolgere controlli mirati, se del caso di intervenire; permettono, altresì, di fornire al cittadino indicazioni precise sulle strade a disposizione per la soluzione del problema.

Gli esposti inviati alla Banca d'Italia nel 2012 sono stati 7.018 (il 7 per cento circa in più rispetto al 2011). Inoltre, nell'ultimo triennio sono pervenuti otto esposti da associazioni dei consumatori su questioni di interesse generale, quali le problematiche relative al credito ai consumatori e alla surrogazione dell'ipoteca o le difficoltà emerse in seguito a operazioni di cessione di sportelli bancari.

Particolare rilievo rivestono gli esposti relativi alle errate segnalazioni alla Centrale dei Rischi. La correttezza dei flussi informativi che alimentano la Centrale dei Rischi costituisce un tema molto delicato per la vigilanza, sul quale il documento predisposto in vista dell'audizione dal CNCU appunta giustamente la propria attenzione.

La Centrale dei Rischi è alimentata dagli intermediari, i soli in grado di assicurare l'esattezza dei dati segnalati e di dirimere eventuali dubbi sulla corretta rappresentazione della posizione dei singoli clienti. La Banca d'Italia non può apportare di propria iniziativa variazioni alle segnalazioni ricevute, che sono però sottoposte a una pluralità di verifiche.

Innanzitutto, ciascun intermediario deve eseguire un primo controllo tramite un apposito programma informatico: le anomalie rilevate dal programma devono essere sanate prima dell'invio della segnalazione. La Banca d'Italia sottopone le informazioni ricevute ai medesimi controlli e, se del caso, anche a ulteriori verifiche: le anomalie sono comunicate agli intermediari che devono provvedere tempestivamente alla rettifica.

I controlli sulla correttezza delle segnalazioni vengono svolti anche a seguito delle contestazioni mosse dai clienti. In tali casi la Banca d'Italia approfondisce i profili di presunta irregolarità delle segnalazioni; invita l'intermediario a verificare i dati trasmessi e a rettificarli in caso di errore; risponde ai clienti fornendo, se opportuno, informazioni di carattere normativo o

tecnico e segnalando, ove ne ricorrano le condizioni, la possibilità di presentare ricorso all'ABF. Le eventuali rettifiche alle segnalazioni sono portate tempestivamente a conoscenza degli intermediari che avevano ricevuto l'informazione errata.

L'attendibilità dei sistemi informativi e l'affidabilità delle segnalazioni costituiscono oggetto di specifico accertamento quando si ispeziona un intermediario. Se si riscontrano disfunzioni, se ne chiede il superamento; la Banca d'Italia è tenuta al corrente delle iniziative assunte per rimuoverle. Le infrazioni vengono sanzionate.

Appositi controlli sono effettuati anche sui dati trasmessi alla Centrale dei Rischi riguardanti i derivati che non sono negoziati sui mercati ufficiali.

Oggetto di rilevazione è il valore intrinseco positivo che rappresenta il credito vantato dall'intermediario nei confronti del cliente ove tale credito, alla data di riferimento della segnalazione, sia d'importo pari o superiore a 30.000 euro. Coerentemente con le finalità della Centrale dei rischi - quale sistema informativo sull'indebitamento della clientela - non è, pertanto, rilevato il valore intrinseco negativo delle transazioni in derivati ossia il debito potenziale dell'intermediario verso la clientela.

Per le banche i reclami dei clienti devono costituire una risorsa, in quanto segnalano le disfunzioni e consentono di porvi rimedio tempestivamente, quando ancora il contenzioso è allo stato embrionale. Recentemente abbiamo avviato un'azione volta a stimolare il rafforzamento e l'efficacia degli uffici reclami. L'obiettivo è far sì che gli intermediari trattino le segnalazioni nel pieno rispetto degli standard previsti dalla normativa: individuazione di un responsabile o di un ufficio indipendenti rispetto alle strutture commerciali; risposte chiare, esaustive e tempestive.

L'Arbitro Bancario Finanziario è un sistema di risoluzione stragiudiziale delle controversie istituito su impulso della Banca d'Italia nel 2009. Pur non essendo un organo giurisdizionale, le sue decisioni sono in linea di massima rispettate da parte degli intermediari, anche in relazione al fatto che l'eventuale inadempimento è reso pubblico.

Nel corso del 2012 l'attività dell'Arbitro è cresciuta in maniera significativa; sono stati ricevuti 5.653 ricorsi, il 58 per cento in più rispetto all'anno precedente. Le controversie più ricorrenti hanno riguardato le carte di credito (21 per cento) e i bancomat (16 per cento), a seguire conti correnti (14 per cento), finanziamenti contro cessione del quinto (11 per cento), mutui (10 per cento), credito al consumo (4 per cento), segnalazioni in Centrale dei Rischi (3 per cento). I ricorsi giunti a decisione nell'anno, pari a 4.301, hanno avuto esito favorevole per i clienti nel 65 per cento dei casi. La gran parte dei ricorsi (4.765) sono stati presentati dai consumatori, la quota restante da imprese e professionisti.

Sono allo studio possibili interventi organizzativi per migliorare i tempi delle decisioni. In presenza di volumi crescenti dell'attività dell'Arbitro, potrà essere valutata, in prospettiva, la creazione di ulteriori Collegi; tra le iniziative già assunte, figura la costituzione del Collegio di coordinamento, che ha il compito di favorire l'uniformità degli orientamenti dei tre Collegi dell'Arbitro, dei quali gli intermediari devono tenere conto nella gestione dei reclami ricevuti dalla clientela.

La Banca d'Italia fornisce un supporto operativo all'Arbitro: svolge funzioni di segreteria

tecnica e di coordinamento; nomina i componenti dei collegi, anche su designazione delle associazioni che rappresentano la clientela e gli operatori. Le decisioni dell'ABF non sono imputabili alla Banca né costituiscono espressione dell'attività di vigilanza; assieme agli esposti dei cittadini e delle associazioni dei consumatori, esse rappresentano però un elemento fondamentale per la selezione degli aspetti sui quali concentrare i controlli.

Affinché i consumatori possano usufruire in modo concreto degli strumenti di trasparenza e tutela approntati dall'ordinamento è necessario diffondere la cultura finanziaria. La Banca d'Italia, ispirandosi a principi ed esperienze consolidati a livello internazionale, persegue con impegno crescente questo obiettivo. Specifica attenzione viene data alla formazione dei giovani e delle fasce di cittadinanza più deboli.

Una sezione del sito della Banca d'Italia contiene informazioni di base sui prodotti bancari più diffusi, notizie utili al cittadino, anche sui diritti di consumatore. La Banca d'Italia ha predisposto le "Guide in parole semplici", dedicate al conto corrente e al mutuo per la casa; è in preparazione un terzo opuscolo sul credito ai consumatori. La Banca d'Italia lavora con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca per introdurre rudimenti di economia e finanza nei programmi scolastici con il progetto "Educazione finanziaria a scuola".

Complementare all'impegno nell'ambito della tutela della clientela è l'attività di salvaguardia dell'integrità del sistema finanziario, attraverso la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Uno dei quesiti inviati dal CNCU riguarda i controlli sulle succursali estere di banche italiane e sulle operazioni interbancarie.

L'apertura di una succursale di una banca italiana in uno Stato extracomunitario deve essere autorizzata; a tal fine, per evitare che l'insediamento in paesi esteri divenga mezzo per eludere i controlli e per facilitare attività illecite, la Banca d'Italia valuta attentamente che sia assicurato un agevole accesso alle informazioni sia da parte della casa madre italiana che da parte dell'autorità di vigilanza; ciò anche attraverso la stipula di accordi di cooperazione con le autorità del paese ospitante e la possibilità di effettuare controlli *in loco* sulla succursale estera. Se non sono rispettate queste condizioni la Banca d'Italia vieta lo stabilimento della succursale.

Attualmente i gruppi bancari italiani sono presenti con quattro succursali in tre centri classificati dalla Banca dei Regolamenti Internazionali come centri finanziari *offshore*: Isole Cayman, Hong Kong, Singapore (gli ultimi due, peraltro, partecipano alla definizione della cornice di vigilanza bancaria presso il G-20 e il *Financial Stability Board*).

La Vigilanza controlla – particolarmente in sede ispettiva - le operazioni interbancarie, anche quando siano interessati intermediari esteri.

3.2 La collaborazione con altre Autorità

La legge affida alla Banca d'Italia compiti nel campo della tutela della clientela di banche e altri intermediari per quanto concerne i servizi bancari tradizionali. Altri servizi, offerti dai medesimi operatori, vengono regolamentati e controllati dalla Consob (prodotti di investimento), dall'Ivass (assicurazioni), dalla Covip (forme previdenziali integrative).

La presenza di una pluralità di autorità richiede un intenso sforzo di cooperazione e coordinamento, allo scopo di rendere i controlli efficaci, evitando sovrapposizioni, lacune, incoerenze. In questa ottica abbiamo sottoscritto protocolli d'intesa con la Consob, con l'Isvap (ora Ivass) e con l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato per il comparto delle pratiche commerciali scorrette.

Tra i quesiti posti in vista dell'audizione, vi è una richiesta di chiarimenti sul "rischio emittente" dei soggetti che emettono titoli.

Le competenze della Banca d'Italia sul "rischio emittente" riguardano la sana e prudente gestione degli intermediari vigilati; a tal fine controlliamo il rispetto dei coefficienti patrimoniali e delle altre regole prudenziali, il buon funzionamento dei meccanismi di governo societario, il presidio efficace e completo dei rischi attraverso un robusto sistema di controlli interni. A questo primo, fondamentale, presidio si affianca la protezione dei depositi fornita dal sistema di garanzia, obbligatorio in tutti i paesi dell'Unione Europea.

Gli acquirenti di strumenti di raccolta bancaria diversi dai depositi, quali le obbligazioni, sono tutelati da una cornice giuridica che fa perno sulla trasparenza dei titoli, sulla correttezza degli intermediari, sul buon funzionamento dei mercati ⁽¹⁾. La regolamentazione e i controlli sono affidati dalla legge alla Consob. Sulla base di un apposito protocollo la Banca d'Italia fornisce comunque alla Consob collaborazione, condividendo le informazioni necessarie per la valutazione della solvibilità, della situazione finanziaria e delle prospettive delle banche che intendono emettere titoli e che hanno chiesto l'approvazione del prospetto informativo.

Sono stati altresì chiesti chiarimenti sulla vendita di derivati con commissioni occulte. In prima battuta i controlli sulla trasparenza e la correttezza degli intermediari che negoziano strumenti finanziari derivati con la clientela spetta alla Consob. Trattandosi tuttavia di un'attività

⁽¹⁾ E' operativo dal 2005 il Fondo di Garanzia dei portatori di titoli obbligazionari emessi da banche appartenenti al credito cooperativo, costituito su base consortile volontaria tra le banche di credito cooperativo. Il Fondo indennizza i sottoscrittori di "obbligazioni garantite" in caso di insolvenza della banca emittente, entro il limite massimo di 103.291,38 euro.

che espone le banche e il sistema finanziario a rischi legali e reputazionali, la Banca d'Italia effettua analisi di vigilanza sull'operatività in derivati, ponendo particolare attenzione a quelli conclusi con imprese non finanziarie, persone fisiche ed enti locali. Se le verifiche mettono in evidenza che in un determinato arco temporale una banca ha maturato differenziali positivi ampiamente superiori ai differenziali negativi sul complesso dei derivati stipulati, svolgiamo approfondimenti specifici. Nei casi in cui emergano potenziali anomalie che incidono sulla sana e prudente gestione della banca, oltre a comminare sanzioni, adottiamo provvedimenti che possono arrivare al blocco dell'attività in derivati; informiamo inoltre la Consob affinché avvii eventuali iniziative per i profili di sua competenza.

4. Servizi di pagamento e conti correnti

4.1 Gli strumenti di pagamento

Tra le domande formulate in vista dell'audizione è stato chiesto quale sia la posizione della Banca d'Italia nei confronti degli strumenti di pagamento più innovativi.

La Banca sostiene con convinzione le iniziative volte a favorire la diffusione degli strumenti di pagamento alternativi al contante.

In Italia il 90 per cento delle transazioni è eseguito con denaro contante; la media europea è di circa l'80 per cento. Ciò è imputabile innanzitutto al fatto che la quota di popolazione che non usufruisce dei servizi bancari è superiore alla media dell'Unione Europea. Rilevano altresì: la tesaurizzazione del contante, in aumento con la recente crisi finanziaria; la crescita delle attività sommerse; l'incidenza del commercio al dettaglio; le modalità di pagamento utilizzate dalla pubblica amministrazione.

Tutto ciò ha costi notevoli per l'economia.

Da una recente indagine condotta dalla Banca d'Italia emerge che i costi di distribuzione e di accettazione del contante presso i punti vendita incidono per lo 0,5 per cento del PIL; tali costi non sono chiaramente percepiti dal consumatore. L'uso del contante favorisce inoltre fenomeni che hanno un costo per la collettività quali l'evasione fiscale e il riciclaggio del denaro sporco.

Segnali positivi, peraltro, emergono con riferimento ad alcune tipologie di pagamenti innovativi. Negli ultimi anni si è osservata una dinamica marcatamente crescente delle carte prepagate; il tasso di crescita annuo nell'ultimo triennio è stato del 30 per cento, valore due volte

superiore a quello europeo ⁽²⁾. Si rileva anche un aumento annuo di circa il 20 per cento dei pagamenti tramite internet (bonifici e carte).

La cornice di riferimento per lo sviluppo degli strumenti di pagamento innovativi è europea; la Banca d'Italia vi prende attivamente parte.

In particolare, i progetti portati a termine o avviati nell'ambito della c.d. SEPA (*Single Euro Payments Area*) sono volti a consentire pagamenti in euro utilizzando un unico conto di pagamento ed effettuando le operazioni in maniera completamente automatizzata e sicura.

L'Agenda promossa dalla Commissione Europea per realizzare un mercato unico digitale include inoltre azioni volte ad agevolare il commercio elettronico attraverso servizi di pagamento alternativi alle carte, di facile utilizzo, affidabili e competitivi. L'Agenda – avviata nel 2010 – dovrebbe conseguire tutti i propri obiettivi entro il 2020.

Nel corso del 2012 nell'ambito dell'Eurosistema è stato anche istituito il SecurePay Forum, un organismo congiunto fra le autorità di sorveglianza e vigilanza europee per approfondire le tematiche in materia di sicurezza dei pagamenti al dettaglio. Il "Forum" di recente ha definito un set di raccomandazioni rivolte a tutti i prestatori di servizi di pagamento in materia di pagamenti effettuati utilizzando il canale internet (carte per e-commerce e internet banking); lo stesso Forum emanerà a breve ulteriori raccomandazioni rivolte a soggetti "terzi" (cd. *overlay service provider*) che, mediante l'accesso ai conti di pagamento della clientela, consentono di effettuare pagamenti tramite bonifico sui siti di e-commerce convenzionati.

4.2 I costi del conto corrente

Fondamentale ai fini dell'incremento dell'impiego degli strumenti di pagamento alternativi al contante è il costo dei servizi.

Dall'indagine sui costi dei conti correnti svolta annualmente dalla Banca d'Italia risulta che nel 2012 la spesa media per la gestione di un conto è stata pari a 101 euro: 4,8 euro in meno rispetto all'anno precedente e 9,2 euro in meno rispetto al 2010. Al netto delle commissioni pagate sugli scoperti e sui finanziamenti in conto corrente, la spesa media si è attestata a 86,9 euro. Per i conti correnti aperti nell'ultimo anno la spesa si pone ben al di sotto della media e, al netto degli utilizzi a debito, è pari a 60,5 euro; il costo cresce invece con l'aumentare dell'anzianità dei conti fino a raggiungere l'importo di 99,6 euro per quelli con dieci o più anni di anzianità.

E' fondamentale che i consumatori siano sensibilizzati sui vantaggi che derivano da una verifica periodica dei costi del conto e dal confronto tra le offerte alternative presenti sul mercato: vanno in questa direzione le disposizioni adottate dalla Banca d'Italia. Il cambio del conto può

⁽²⁾ In Italia il rapporto "carte prepagate per abitante" è pari a 0,23, contro lo 0,58 del dato europeo.

beneficiare di una cornice giuridica in grado di assicurare il rapido trasferimento di rapporti quali gli addebiti e gli accrediti automatici, che a oggi manca. La Banca d'Italia guarda con interesse alla recente proposta di direttiva europea sui conti di pagamento che affronta, tra l'altro, questo argomento.

I quesiti posti in vista dell'audizione dedicano attenzione ai costi dei finanziamenti regolati in conto corrente.

La Banca d'Italia svolge ogni anno un'indagine per rilevare gli oneri, al netto degli interessi, pagati dalle famiglie su base trimestrale.

Nel 2012 gli oneri pagati sui fidi sono stati pari a 0,231 per cento del credito accordato; erano stati pari a 0,197 per cento nel 2011. In caso di sconfinamento rispetto al fido le commissioni in rapporto al credito utilizzato sono diminuite da 4,9 a 2,99 per cento. In caso di sconfinamento su conti non affidati l'onere medio è stato pari a 4,01 per cento del credito utilizzato (era stato pari a 6,49 nel 2011); solo metà dei clienti che hanno sconfinato hanno pagato una commissione.

A partire da ottobre 2012 sono entrate pienamente a regime le nuove disposizioni sulla remunerazione degli affidamenti e degli sconfinamenti: oltre agli interessi, sono consentite esclusivamente una commissione per la messa a disposizione dei fondi negli affidamenti e una commissione di istruttoria veloce per gli sconfinamenti. E' stata definitivamente vietata la commissione di massimo scoperto. Un provvedimento adottato dal CICR su proposta della Banca d'Italia fornisce indicazioni specifiche sull'applicazione delle nuove regole, anche al fine di evitare comportamenti elusivi.

Nel quarto trimestre del 2012, con il nuovo regime, la commissione media applicata sugli scoperti di conto corrente per i clienti affidati è scesa a 1,96 per cento del credito utilizzato; nei primi tre trimestri dello stesso anno è stata pari a 3,35 per cento. Sempre nel quarto trimestre l'onere per i clienti non affidati è passato da 5,34 a 1,57 per cento. I dati sembrano indicare che le recenti regole vanno nella giusta direzione; tuttavia, l'introduzione di nuovi parametri di computo, che rendono le attuali commissioni poco confrontabili con quelle applicate in passato, e il ridotto periodo di osservazione richiedono di leggere questi numeri con prudenza.

5. Il credito

5.1 Il mercato del credito

Nei tre anni successivi allo scoppio della crisi nel 2007 il sistema finanziario italiano ha resistito meglio dei sistemi di altri paesi alle tensioni economiche e finanziarie, garantendo una sostanziale continuità nell'offerta di credito: nel periodo 2008-2011 le erogazioni al settore privato sono cresciute in media del 3,3 per cento, contro il 2,8 dei paesi dell'area dell'euro.

Dalla seconda metà del 2011, tuttavia, con l'intensificarsi della crisi del debito sovrano che ha investito anche l'Italia, le banche hanno avuto difficoltà a rifinanziarsi a medio e lungo termine. Elevati volumi di raccolta al dettaglio in aggiunta all'offerta di fondi da parte dell'Eurosistema hanno invece consentito al sistema bancario italiano di far fronte alle esigenze di liquidità nel breve termine.

Il credito al settore privato ha iniziato a contrarsi alla fine del 2011. La contrazione, proseguita nel 2012, è continuata nei primi tre mesi del 2013 e ha riguardato principalmente i finanziamenti alle imprese (-2,5 per cento, su base annua). Sono diminuiti, in misura minore, anche i prestiti alle famiglie (-0,4 per cento).

Come messo in evidenza da alcuni quesiti posti in vista dell'audizione, la contrazione dei finanziamenti ha interessato in maniera particolare i crediti per l'acquisto di abitazioni, interrompendo una lunga fase di espansione. Nel 2012 le nuove erogazioni sono state pari a 26 miliardi, quasi la metà di quelle di un anno prima e di gran lunga inferiori al valore osservato nel 2007 (oltre 60 miliardi). E' diminuita, in particolare, la quota dei mutui erogati a giovani e stranieri.

Le ragioni vanno ricercate sia sul versante della domanda sia su quello dell'offerta. Sul fronte della domanda pesa la marcata contrazione del reddito disponibile delle famiglie, anche a causa delle persistenti difficoltà del mercato del lavoro; per quanto riguarda le imprese, gli ampi margini di capacità produttiva inutilizzata, i vincoli finanziari e le sfavorevoli prospettive economiche hanno determinato una forte caduta degli investimenti. Sul fronte dell'offerta, le politiche creditizie delle banche sono state restrittive a causa delle difficoltà di finanziarsi a termine sui mercati internazionali, del peggioramento delle prospettive macroeconomiche e di quelle del mercato immobiliare, del progressivo deterioramento delle esposizioni creditizie; ciò ha interessato soprattutto la clientela più rischiosa.

Nonostante i provvedimenti adottati dalla BCE a fine 2011 - che hanno contribuito ad attenuare le difficoltà delle banche dal lato della raccolta e, così, a evitare una maggiore contrazione del credito - rimane elevato il rischio che la recessione si prolunghi per effetto della spirale negativa tra debolezza congiunturale, rischio sovrano e fragilità delle banche.

5.2 Il prestito responsabile e l'indebitamento delle famiglie

Nel 2012, l'incidenza dei debiti finanziari delle famiglie sul reddito disponibile (66 per cento) è aumentata rispetto all'anno precedente a causa della marcata contrazione del reddito; pur essendo cresciuto nello scorso decennio ⁽³⁾, tale rapporto rimane basso nel confronto internazionale (è prossimo al 100 per cento nell'area dell'euro).

Sulla base della prima indagine armonizzata sui bilanci delle famiglie dell'area dell'euro ⁽⁴⁾, l'indebitamento delle famiglie italiane è contenuto nel confronto internazionale, sia per la minore diffusione del debito, sia per il basso valore delle passività per famiglia, nonostante l'alta percentuale di famiglie proprietarie dell'abitazione di residenza. Inoltre, le famiglie indebitate nel nostro Paese sono caratterizzate da indicatori di sostenibilità del debito migliori rispetto a quelli della media dell'area dell'euro.

La diffusione di contratti di mutuo flessibili, che consentono di modificare l'importo della rata senza costi aggiuntivi, e di coperture assicurative hanno contribuito a mitigare la vulnerabilità delle famiglie indebitate ⁽⁵⁾. Nel 2012 la quota di mutui che permettono di estendere la durata o di sospendere temporaneamente i pagamenti senza costi aggiuntivi è aumentata al 18 per cento delle erogazioni. Un terzo dei nuovi prestiti per l'acquisto di abitazioni concessi nel 2012 è inoltre assistito da una polizza assicurativa.

Vorrei qui chiarire un aspetto sollevato nel documento predisposto dal CNCU in vista dell'audizione, concernente il tetto all'indebitamento. La legge non prevede un limite massimo all'indebitamento delle famiglie: il contenimento del debito deve essere il frutto di politiche responsabili da parte delle banche, oltre che di comportamenti prudenti e consapevoli dei consumatori. Il numero contenuto di famiglie sovraindebitate è anche merito di un quadro

⁽³⁾ 43 per cento nel 2003.

⁽⁴⁾ *Household Finance and Consumption Survey*, HFCS.

⁽⁵⁾ Nel marzo 2013 è terminata la moratoria concordata tra l'ABI e le associazioni dei consumatori per la sospensione per almeno un anno del pagamento delle rate dei mutuatari in difficoltà, in vigore dall'inizio del 2010. Nel complesso ne hanno beneficiato 96.000 famiglie, un quarto dei mutuatari con reddito basso e alto servizio del debito. Dal 27 aprile è operativo il fondo di solidarietà con una dotazione di 20 milioni di euro per la sospensione del pagamento dei mutui sulla prima casa. Il provvedimento prevede, diversamente dalla moratoria, l'onere a carico del fondo di una quota degli interessi dovuti per il periodo della sospensione.

normativo e di una vigilanza che hanno prestato attenzione alla professionalità e alla sana gestione degli intermediari.

La regolamentazione di vigilanza incentiva un rapporto tra l'importo del finanziamento e il valore dell'immobile (c.d. *loan to value*) inferiore all'80 per cento. A fine settembre 2012 circa due terzi dell'ammontare totale dei mutui in essere presentava un *loan to value* compreso tra il 50 e l'80 per cento. Con riferimento alle nuove erogazioni, il valore medio di questo rapporto si è ridotto, fra il 2006 e il 2011, di quasi dieci punti percentuali. Il rapporto medio tra il valore del mutuo e quello dell'immobile è contenuto anche nel confronto internazionale: nel quadriennio 2007-2011 il rapporto è diminuito in Italia, Spagna, Belgio, Francia, Portogallo ed è rimasto stabile nella maggioranza degli altri paesi.

Il documento predisposto dal CNCU in vista di questa audizione esprime una comprensibile preoccupazione per i risvolti della diminuzione del *loan to value* per il mercato immobiliare. Il minor rapporto tra importo del finanziamento e valore dell'abitazione riflette tuttavia esigenze del mercato: considerata l'incertezza che caratterizza le prospettive del settore immobiliare (e la tenuta delle attuali quotazioni), contenuti livelli di *loan to value* rappresentano per le banche italiane un maggiore presidio per i rischi assunti e per i clienti un fattore che li assicura di fronte al pericolo che il valore del bene in garanzia possa risultare in futuro insufficiente.

L'Italia ha anticipato buona parte dei principi sul cosiddetto "prestito responsabile", affermati ora dal *Financial Stability Board* e dall'Unione Europea: in base a tali principi la prudente valutazione del merito di credito e l'attenta quantificazione del finanziamento costituiscono non solo il caposaldo della sana e prudente gestione della banca ma anche il presidio fondamentale per tutelare i consumatori evitandone l'eccessivo indebitamento.

5.3 Il costo del credito

La crisi del debito sovrano in Italia ha contribuito ad ampliare il divario dei tassi applicati dalle banche italiane sui prestiti di nuova erogazione rispetto a quelli medi dell'area dell'euro. I tassi bancari attivi sono superiori di circa un punto percentuale a quelli medi dell'area per i prestiti alle imprese (3,5 per cento) e di mezzo punto per i mutui alle famiglie (3,7 per cento) ⁽⁶⁾. Il

⁽⁶⁾ Nel 2012 i tassi di interesse sui nuovi contratti di mutuo sono tuttavia diminuiti. Il calo è stato più pronunciato per i mutui che prevedono un tasso fisso per almeno 10 anni (dal 5,0 per cento di fine 2011 al 4,6 per cento) rispetto ai nuovi contratti a tasso variabile (dal 3,6 al 3,4 per cento).

differenziale dei tassi con quelli dell'area è più alto sulle nuove operazioni di credito al consumo (il TAEG era del 9,1 per cento a dicembre del 2012, 2,2 punti percentuali in più rispetto alla media europea).

Sui tassi bancari attivi, più elevati nel confronto europeo, influiscono la maggiore frequenza di ritardi nel rimborso del debito e le inefficienze della giustizia civile, che incidono sui costi di recupero del finanziamento. Il maggior costo del credito al consumo è attribuibile anche a fattori strutturali, quali il canale distributivo utilizzato, l'importo mediamente basso dei prestiti e l'ancora ridotta dimensione del mercato che non consente di sfruttare pienamente le economie di scala.

Nel corso degli ultimi anni la Banca d'Italia ha prestato particolare attenzione al mercato dei prestiti contro cessione del quinto dello stipendio o della pensione. Gli accertamenti hanno messo in evidenza come l'elevato costo della "cessione del quinto" – sul quale verte una delle domande - sia ascrivibile principalmente a filiere distributive lunghe e complesse, alle polizze assicurative obbligatorie, a pratiche commerciali aggressive. La lunga catena distributiva che contraddistingue le modalità di offerta dipende in buona misura dalla complessità burocratica delle operazioni.

Al termine delle indagini, la Banca d'Italia ha sollecitato una razionalizzazione delle catene distributive e ha chiesto agli operatori di rimborsare alla clientela le somme indebitamente percepite a seguito di estinzioni anticipate dei finanziamenti. L'effetto di questa azione si è tradotto in una modifica operativa che ha visto le banche riappropriarsi delle procedure e tagliare drasticamente la filiera distributiva, con riflessi sui tassi applicati alla clientela che si sono progressivamente ridotti e oggi risultano in linea rispetto ai prestiti personali.

L'ultima rilevazione del Ministero dell'economia e delle finanze, sulla cui base si determinano i tassi soglia per il periodo aprile – giugno 2013, segnala un tasso effettivo medio di 12,26 per cento per i prestiti di CQS fino a 5.000 euro e 11,93 per cento per importi superiori; il tasso medio per i prestiti personali è pari a 12,10 per cento.

Un ulteriore passo in avanti verso la maggiore efficienza del settore è stato compiuto grazie alla recente modifica della legge istitutiva della cessione del quinto, risalente al 1950. Le nuove disposizioni, alle quali il documento della Banca d'Italia in consultazione dà in gran parte attuazione, consentiranno anche di incentivare l'utilizzo di strumenti telematici al fine di contenere i costi.

Un rilevante contributo nella razionalizzazione delle catene distributive è fornito dalla riforma dei mediatori creditizi e degli agenti in attività finanziaria avviata nel 2010. La riforma ha rafforzato i requisiti per l'accesso alle attività, marcato in maniera netta la distinzione tra le due figure professionali, razionalizzato i controlli, affidati all'Organismo di Agenti e Mediatori (OAM). Ne è conseguita una drastica riduzione degli iscritti: al 31

marzo scorso avevano presentato domanda di iscrizione nei nuovi elenchi circa 8.840 agenti in attività finanziaria e 300 società di mediazione, a fronte di dati molto più consistenti relativi agli albi previgenti (circa 130.000 mediatori e 75.000 agenti).

6. La normativa antiusura

In Italia i tassi di interesse praticati sui finanziamenti sono soggetti ai limiti previsti dalla legge sull'usura del 1996, che stabilisce un criterio oggettivo per accertarne la natura usuraria. Gli interessi sono usurari quando superano un tasso-soglia determinato sulla base dei tassi mediamente praticati sul mercato per le diverse tipologie di finanziamenti (c.d. "tassi effettivi globali medi" o TEGM). La stessa legge definisce le modalità di maggiorazione dei tassi medi di mercato per la quantificazione delle soglie.

L'applicazione della legge sull'usura può risultare complessa, in quanto richiede che siano presi in considerazione numerosi aspetti, spesso anche molto tecnici. Le valutazioni sull'esistenza di casi di usura – a fini penali e civili – spettano all'Autorità giudiziaria, la quale determina anche le conseguenze dell'applicazione di tassi superiori a quelli consentiti. Se richiesto, i funzionari della Banca d'Italia collaborano come consulenti tecnici di ufficio ai fini degli accertamenti processuali.

Nell'ambito dell'attività di vigilanza, la Banca d'Italia verifica le procedure organizzative e di controllo interno adottate dagli intermediari per assicurare nel tempo il rispetto delle soglie vigenti nell'ambito dei singoli rapporti e il corretto funzionamento dei meccanismi di blocco automatico che impediscono la stipula e l'immissione nelle procedure aziendali di contratti che violano le soglie stesse.

La Banca d'Italia rileva altresì il TEGM per conto del Ministero dell'economia e delle finanze.

Un quesito formulato nel documento predisposto in vista dell'audizione concerne i controlli sulle segnalazioni dei tassi utilizzate ai fini del calcolo del tasso soglia. Oltre a fornire dettagliate istruzioni agli intermediari per la segnalazione dei tassi, la Banca d'Italia svolge verifiche mirate sulla correttezza dei dati trasmessi, individuando le segnalazioni anomale e chiedendo riscontri sugli scostamenti più rilevanti.

Quanto al dubbio sollevato sui dati che rimarrebbero uguali nel tempo, l'andamento dei tassi segnalati mette in evidenza che nel periodo gennaio 2010-marzo 2013 ci sono state variazioni dei TEGM in media pari a 0,37 punti percentuali in valore assoluto; l'entità della variazione dipende dalla tipologia di operazione considerata e oscilla tra 0,17 punti base per gli scoperti senza

affidamento oltre i 1.500 euro e 72 punti base per gli anticipi e gli sconti fino a 5.000 euro. Solo in pochi e isolati casi sono riscontrabili variazioni trimestrali inferiori o uguali a 0,02 punti base: esse ammontano complessivamente a 15 su 313 variazioni osservate; si tratta di eventi numericamente esigui che si distribuiscono casualmente nel tempo e tra le diverse tipologie di operazioni.