

Commissione VI della Camera dei Deputati
(Finanze)

Indagine conoscitiva sul credito al consumo

Audizione del Capo del Servizio Supervisione
intermediari specializzati della Banca d'Italia
Roberto Rinaldi

Camera dei Deputati
11 novembre 2009

Indice

1. Il settore del credito al consumo in Italia.....	3
1.1 <i>Inquadramento normativo.....</i>	<i>3</i>
1.2 <i>Struttura del mercato.....</i>	<i>5</i>
2. Indebitamento delle famiglie e costo del credito.....	6
3. Le operazioni di cartolarizzazione.....	10
4. Il comparto delle carte di credito e il recepimento della direttiva sui servizi di pagamento.....	12
5. L'azione di vigilanza della Banca d'Italia.....	14
5.1 <i>Le iniziative regolamentari.....</i>	<i>14</i>
5.2 <i>Gli interventi di vigilanza.....</i>	<i>19</i>
6. Il recepimento della direttiva 2008/48/UE.....	21

1. Il settore del credito al consumo in Italia

1.1 *Inquadramento normativo*

Il credito al consumo è oggetto di una specifica normativa contenuta nel Testo unico bancario (TUB) del 1993 (Titolo VI, Capo II) e nella relativa disciplina attuativa: deliberazioni del CICR e provvedimenti della Banca d'Italia. L'articolo 121 del TUB definisce il credito al consumo come "la concessione, nell'esercizio di un'attività commerciale o professionale, di credito sotto forma di dilazione di pagamento, di finanziamento o di altra analoga facilitazione finanziaria a favore di una persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta".

La vigente disciplina sul credito al consumo dovrà essere rivista in sede di recepimento della nuova direttiva comunitaria in materia, argomento su cui tornerò nella parte finale dell'intervento; attualmente si applica ai finanziamenti erogati ai consumatori per importi inferiori a € 31 mila a prescindere dalla forma tecnica e dalla finalità. Vengono, pertanto, in rilievo sia i crediti per consentire l'acquisto di specifici beni o servizi (crediti c.d. "finalizzati") sia quelli volti ad aumentare la capacità generale di acquisto del consumatore (crediti c.d. "non finalizzati"); tra questi ultimi sono ricompresi i prestiti personali, i crediti erogati sotto forma di cessione del quinto dello stipendio e le carte di credito a rimborso rateale (c.d. *revolving*). Sono esclusi dal credito al consumo i finanziamenti destinati all'acquisto o alla ristrutturazione di immobili, di norma erogati con la forma tecnica del mutuo.

Le disposizioni in materia prevedono riserve di attività a favore dei soggetti che possono erogare finanziamenti della specie ovvero interpersi nella loro commercializzazione.

Rientrano nella prima categoria le banche e gli intermediari finanziari iscritti negli elenchi previsti dagli articoli 106 e 107 del TUB. Il credito al consumo è consentito, altresì, ai venditori di beni e ai fornitori di servizi, ma solo nella forma della rateizzazione del prezzo.

Possono, inoltre, intervenire nella commercializzazione del credito al consumo, a titolo professionale, gli agenti in attività finanziaria e i mediatori creditizi. Come dirò nell'ambito del mio contributo, questi operatori rivestono un ruolo delicato nel rapporto tra intermediari e clientela finale specie nella forma tecnica della "cessione del quinto".

Il TUB conferisce alla Banca d'Italia poteri di vigilanza nei confronti delle banche, dei gruppi bancari, delle società finanziarie iscritte nell'elenco speciale ex art. 107 TUB; tali poteri devono essere esercitati avendo riguardo alla sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, alla stabilità complessiva, all'efficienza e alla competitività del sistema finanziario, all'osservanza della normativa in materia creditizia e finanziaria. Dal 1° gennaio 2008 l'Ufficio italiano dei cambi (UIC) è confluito nella Banca d'Italia. In virtù delle funzioni precedentemente esercitate dall'UIC, la Banca d'Italia ha assunto la gestione degli albi e degli elenchi relativi agli intermediari finanziari dell'elenco generale (ex art. 106 TUB), agli agenti in attività finanziaria (ex art. 3 D.Lgs. 374/1999), ai mediatori creditizi (ex art. 16 L. 108/1996). In tale ambito le competenze e i poteri della Banca sono attualmente circoscritti alla verifica dei requisiti per l'accesso al mercato e al rispetto delle normative di settore. Come approfondiremo nel seguito, il ruolo degli intermediari "106" e delle relative reti distributive non è significativo ai fini della determinazione delle quantità di credito erogato ma assume rilievo per la reputazione dell'intero settore finanziario.

1.2 *Struttura del mercato*

Il mercato del credito al consumo alla fine di settembre scorso presentava finanziamenti complessivi per € 110 mld., pari al 6 per cento dei crediti erogati dall'intero sistema finanziario italiano. Alle banche è riconducibile direttamente o attraverso società controllate il 95 per cento dell'erogato (48 per cento in via diretta; 47 per cento mediante finanziarie; per maggiori dettagli cfr. allegato, **figura 1**). Degno di nota è il ruolo dei gruppi bancari italiani che da tempo presidiano il comparto mediante intermediari finanziari; tale scelta trova riscontro nella crescita della quota di mercato detenuta da tali intermediari (8 punti percentuali l'incremento rispetto al 2005). Residuale è la quota detenuta da società dell'elenco speciale e dell'elenco generale non facenti parte di gruppi bancari.

In relazione alle specifiche caratteristiche del comparto è molto diffusa la presenza di società e banche "specializzate", che detengono più di due terzi del mercato (rispettivamente, il 48 e il 20 per cento). La quota riconducibile a banche cosiddette "generaliste", tradizionalmente presenti nel segmento dei prestiti personali, è del 30 per cento.

Un altro tratto del mercato del credito al consumo nazionale è il peso delle società che appartengono a gruppi bancari esteri; erogano credito per un importo pari a un quarto del totale.

L'andamento espansivo osservato negli ultimi anni si è riflesso anche nella crescita del numero degli intermediari operanti nel settore; in particolare, le società dell'elenco speciale sono raddoppiate rispetto al 2000 (da 27 alle attuali 53); di esse, 17 sono specializzate nell'emissione e gestione di carte di credito, 16 operano nel comparto della cessione del quinto e 20 offrono forme di credito finalizzato o personale. Nonostante l'ingresso di nuovi operatori in un mercato che ha offerto significativi

marginari di crescita, il grado di concentrazione del credito al consumo è elevato e maggiore di quello dei mutui (cfr. allegato, **figura 2**).

2. Indebitamento delle famiglie e costo del credito

Nel confronto con gli altri principali paesi industrializzati, le famiglie italiane presentano una contenuta propensione all'indebitamento; è tratto della nostra struttura finanziaria, richiamato in molti degli interventi che mi hanno preceduto; costituisce un indubbio punto di forza. Alla fine del 2008 il rapporto tra il complesso dei loro debiti finanziari e il reddito disponibile risultava del 57 per cento; nell'area dell'euro il corrispondente valore era del 93 per cento (cfr. allegato, **figura 3**).

Anche per effetto dei bassi tassi di interesse, l'indebitamento delle famiglie italiane è cresciuto dall'inizio di questo decennio a ritmi elevati. Sono sorte, parallelamente al processo di ampliamento dell'offerta, preoccupazioni per la capacità delle famiglie, in particolare di quelle a basso reddito, di sostenere gli oneri del debito (per interessi e rimborso del capitale); i timori si sono comprensibilmente accentuati con la crisi finanziaria e con il connesso ripiegamento dell'attività economica e, in particolare, con il peggioramento del mercato del lavoro.

La Banca d'Italia sta elaborando i dati ottenuti dall'Indagine sui bilanci delle famiglie relativi al 2008; saranno pubblicati nel Bollettino economico. Con riferimento all'indagine oggi disponibile, nell'ambito delle famiglie italiane con una spesa annua per il servizio del debito legato ai soli mutui prima casa, tale debito si collocava nel 2006 al 17 per cento del reddito disponibile (valore mediano). Come già reso noto (cfr. Bollettino Economico della Banca d'Italia n. 52, aprile 2008) tra il 2004 e il 2006 l'incremento più consistente ha riguardato i nuclei familiari appartenenti alla classe di reddito più bassa (campione stimato in 230 mila famiglie) per i quali la rata di mutuo ha

raggiunto il 32 per cento del reddito disponibile, una soglia ritenuta critica per l'equilibrio del bilancio familiare.

Il tendenziale aumento nella propensione all'indebitamento delle famiglie italiane e le aggressive politiche di offerta degli intermediari sono alla base della sostenuta crescita del mercato del credito al consumo: nell'ultimo quinquennio in Italia lo stock complessivo di finanziamenti della specie è quasi raddoppiato. Rapportato al reddito disponibile, la quota di credito al consumo delle famiglie italiane alla fine del 2008 si attestava al 10 per cento, contro il 6 registrato alla fine del 2003; si tratta di un livello simile alla Germania e leggermente inferiore a Francia e Spagna. La distanza rispetto al Regno Unito e agli Stati Uniti resta ancora significativa, atteso che in tali paesi la quota del credito al consumo sul reddito disponibile era superiore al 25 per cento (cfr. allegato, **figura 4**).

Tra la fine del 2003 e la metà del 2007, i finanziamenti del settore, compresi quelli erogati per il tramite delle carte di credito, hanno evidenziato tassi di crescita elevati, sempre superiori al 15 per cento. Un forte rallentamento, avviatosi nella seconda metà del 2007 anche nei prestiti per l'acquisto di abitazioni, si è concretizzato nel primo semestre del corrente anno; i tassi di crescita si sono attestati su valori inferiori al 5 per cento (cfr. allegato, **figure 5 e 6**).

Tale rallentamento si inquadra in un contesto più generale di debolezza nella dinamica degli aggregati creditizi che - come il Governatore ha avuto già modo di sottolineare recentemente - è ascrivibile a fattori di domanda, in particolare per il credito al consumo a una riduzione della spesa per beni durevoli nel 2008, che sta proseguendo nel 2009. Sono importanti anche i fattori che agiscono dal lato dell'offerta, come risulta

dalla Indagine trimestrale sul credito bancario nell'area dell'euro (*Bank Lending Survey*), commentata nel Bollettino Economico della Banca d'Italia dell'ottobre scorso.

Il credito al consumo in Italia è una forma di indebitamento più onerosa che all'estero. Il tasso di interesse praticato dalle banche italiane sulle nuove operazioni si attesta attualmente attorno al 10 per cento, più elevato rispetto al dato medio dell'area dell'euro (cfr. allegato, **figura 7**).

Sulla base delle informazioni raccolte ai sensi della legge 108/1996 (recante disposizioni in materia di usura), alla metà del 2009 i tassi di interesse medi praticati dalle banche e dalle società dell'elenco speciale per le diverse forme tecniche di credito al consumo si posizionavano ancora su livelli elevati in tutte le categorie (allegato, **figura 8**); in particolare, i tassi più alti si riscontrano nell'utilizzo di carte di credito *revolving* (oltre il 17 per cento); seguono il credito finalizzato (poco meno del 12), i prestiti personali (11 per cento circa) e la cessione del quinto (con un tasso del 9 che peraltro non include le spese per le polizze assicurative, computate a partire dal terzo trimestre 2009). Tali oneri mostrano una bassa reattività al movimento dei tassi della politica monetaria e del costo del *funding* interbancario; il livello a cui si attestano oggi non è molto diverso da quello osservato prima che si manifestassero, nell'estate del 2007, le prime tensioni finanziarie, allorquando i tassi di *policy* (tasso sulle operazioni di rifinanziamento principale dell'Eurosistema) erano decisamente più elevati (4 per cento rispetto all'attuale 1 per cento).

Alla metà di quest'anno, sempre secondo le rilevazioni "usura", i tassi praticati dalle società finanziarie dell'elenco speciale risultavano mediamente più elevati rispetto a quelli delle banche nelle categorie dei prestiti personali (2 punti) e degli acquisti rateali (1 punto): tale fenomeno è ascrivibile in primo luogo al rilevante ricorso a canali

distributivi esterni (si consideri che nei primi tre trimestri del 2009 per il tramite di esercizi commerciali convenzionati, sportelli bancari, mediatori creditizi e agenti in attività finanziaria è stato complessivamente stipulato il 70 per cento dei nuovi finanziamenti erogati); ulteriori ragioni risiedono nei maggiori costi nel reperimento di fondi (di fatto le società finanziarie non possono raccogliere risparmio tra il pubblico) oltre che nei rapporti con una clientela mediamente più rischiosa.

Nell'ambito del complessivo indebitamento delle famiglie, ove si consideri invece la forma tecnica dei mutui residenziali, secondo le rilevazioni armonizzate i tassi medi praticati in Italia, nel confronto con gli altri paesi dell'area dell'euro, risultano nel complesso allineati per i mutui a tasso variabile; per tale tipologia il tasso d'interesse risulta oggi molto contenuto. Per i mutui a tasso fisso permane un divario rispetto all'area dell'euro (cfr. allegato, **figura 9**).

Occorre sottolineare inoltre che la parte prevalente (70 per cento) delle erogazioni di mutui nel terzo trimestre del 2009 è ascrivibile a contratti a tasso indicizzato, replicando l'andamento osservato nel 2004 allorquando tale quota aveva raggiunto una quota del 90 per cento. E' essenziale che gli intermediari forniscano alla clientela una corretta e sostanziale informazione precontrattuale sui rischi connessi alla stipula di contratti il cui onere finanziario può lievitare significativamente in presenza di aumenti dei tassi di interesse.

Per effetto della crisi, nel 2008 e nei primi mesi del 2009 si è assistito a un generale deterioramento della qualità del credito, che ha interessato in modo più intenso i prestiti erogati alle imprese rispetto a quelli delle famiglie. In particolare, per quanto riguarda il credito al consumo, nei primi tre trimestri del 2009 si è osservata una crescita di quasi 2 p.p. dell'incidenza del complesso delle partite anomale (sofferenze, incagli e

crediti scaduti da oltre 180 giorni) per i soggetti specializzati nel comparto (società dell'elenco speciale e banche); analogo trend ascendente si riscontra per la generalità degli intermediari (inclusi i c.d. “generalisti”) (cfr. allegato, **figura 10**).

3. Le operazioni di cartolarizzazione

La legge 130/99 e le norme attuative emanate dalla Banca d'Italia prevedono specifici presidi a tutela della trasparenza del mercato e, quindi, degli investitori in *asset-backed securities* (ABS). La legge prevede che le attività operative (riscossione dei crediti e connessi servizi di incasso e pagamento) e di controllo nelle operazioni di cartolarizzazione siano svolte da un soggetto (c.d. *servicer*) che abbia la qualifica di banca o società finanziaria dell'elenco speciale e che, quindi, sia sottoposto a vigilanza. Degne di menzione sono poi le regole emanate dalla Banca d'Italia per i soggetti vigilati in materia di computo dei rischi delle cartolarizzazioni, che permangono in capo agli *originator*, e di informativa di bilancio.

Nell'esperienza italiana, la forma tecnica del credito al consumo ha rappresentato, unitamente a quelle dei mutui e finanziamenti di leasing, una delle più ricorrenti categorie di attivi cartolarizzati da soggetti vigilati (banche e intermediari finanziari inclusi in gruppi bancari). La *securitisation* è stato un rilevante canale di *funding* per intermediari che, per vincoli normativi (le finanziarie ex art. 107 TUB) o per scelte strategiche (banche prive di una rete propria di sportelli), non possono raccogliere direttamente il risparmio fra il pubblico.

Le operazioni della specie hanno generalmente avuto ad oggetto crediti, classificati in bonis, relativi a prestiti personali e prestiti finalizzati all'acquisto di beni di consumo; a differenza dei mercati anglosassoni, sono invece sostanzialmente assenti le più complesse cartolarizzazioni dei saldi attivi (c.d. *receivables*) derivanti dall'utilizzo delle carte di credito.

L'effetto della crisi finanziaria si è manifestato nella destinazione delle operazioni: proseguendo la tendenza avviata a fine 2007 e comune ad altri paesi europei, le emissioni sono state sottoscritte in prevalenza dalle medesime banche *originator* (o dai gruppi bancari di appartenenza), per l'utilizzo delle ABS aventi predeterminati requisiti di qualità come garanzia nelle operazioni di rifinanziamento presso l'Eurosistema (cosiddette autocartolarizzazioni). Il ricorso a tale tipo di operazioni si è intensificato nel corso del 2008, al crescere delle tensioni sul profilo della liquidità degli intermediari. Le strutture utilizzate - che in Italia hanno rispettato i criteri di semplicità e trasparenza imposti dalla regolamentazione - sono state ulteriormente semplificate, al venir meno della necessità di far fronte alle diverse esigenze di una pluralità di investitori: il rischio di credito è stato, di norma, segmentato in due sole classi: una *senior*, dotata di *rating* e destinata all'utilizzo come garanzia e una *junior*, priva di rating e con la funzione di supporto del merito creditizio dell'operazione.

Quanto alle operazioni di cartolarizzazione di crediti al consumo attualmente in essere, risultano confermati i segnali di deterioramento della qualità del credito richiamati nel precedente paragrafo: al 30.6.09 la quota di crediti cartolarizzati che presentano ritardi nei rimborsi rispetto alle previsioni del *business plan* ovvero classificati come anomali è pari, rispettivamente, al 2,8 e 1,8 per cento degli *asset* residui (con una crescita di circa mezzo punto percentuale rispetto al 31.12.08). Tuttavia è da segnalare come la citata incidenza delle partite anomale sugli *asset* cartolarizzati rimanga significativamente inferiore all'analogo indice relativo al portafoglio di proprietà delle banche e delle finanziarie specializzate nel comparto.

4. **Il comparto delle carte di credito e il recepimento della direttiva sui servizi di pagamento**

Per le ragioni che sono state precedentemente esposte riguardo al costo del credito al consumo e ai possibili sviluppi futuri, può essere utile dedicare un approfondimento alle carte di credito.

Nel sistema attualmente vigente in Italia, l'attività di emissione e gestione di carte di credito è riservata, oltre che alle banche, agli intermediari iscritti nell'elenco speciale.

Le carte di credito possono essere di tre tipi:

- carte di credito c.d. *charge* (o a saldo) con le quali l'utilizzatore paga le spese effettuate con la carta in un'unica soluzione con addebito mensile e senza pagamento di alcun interesse;
- carte di credito c.d. *revolving* che consentono di rimborsare la spesa con importi rateizzati, maggiorati di una quota di interessi;
- carte di credito c.d. a opzione che possono essere utilizzate in modalità *charge* o *revolving*.

Le carte *charge* sono pertanto utilizzate come strumento di pagamento alternativo principalmente alle carte di debito (il *bancomat*); le carte *revolving*, con le quali si rateizza il pagamento della spesa effettuata, si configurano invece come una forma di credito al consumo.

Al 30 giugno 2009 erano presenti nel comparto delle carte di credito 61 intermediari (31 banche e 30 società dell'elenco speciale); la parte prevalente di essi (48) appartiene a gruppi bancari.

Tra le società finanziarie dell'elenco speciale, oltre la metà emette carte di credito *revolving* o ad opzione nell'ambito dell'attività tipica di erogazione di credito al consumo.

La Direttiva sui Servizi di Pagamento (Direttiva 2007/64/CE, di seguito PSD), il cui schema di decreto legislativo di recepimento è stato approvato dal Consiglio dei Ministri dello scorso 28 ottobre, introduce nel nostro ordinamento significative novità e va ad incidere su due particolari riserve di attività, quella di erogazione del credito e quella di prestazione di servizi di pagamento.

In primo luogo, la Direttiva PSD introduce una riserva di attività in materia di erogazione di servizi di pagamento a favore di nuova categoria di intermediari, gli “Istituti di Pagamento”, e di altri operatori (banche, IMEL, Poste, Banca Centrale Europea e Banche Centrali nazionali, Stati membri e Autorità regionali o locali).

I nuovi intermediari potranno prestare vari servizi di pagamento – tra i quali l’emissione di carte di credito, anche con modalità *revolving* – e detenere conti intestati ai clienti (cosiddetti “conti di pagamento”), sui quali gli stessi potranno, tra l’altro, disporre operazioni di versamento o prelievo, di pagamento tramite bonifico o addebito diretto.

L’altra riserva di attività, relativa all’erogazione del credito, è attribuita, dall’attuale quadro normativo, alle banche e agli intermediari del Titolo V del TUB. La Direttiva PSD introduce una rilevante novità anche in questa materia, in quanto concede agli Istituti di Pagamento la possibilità di erogare credito alla clientela di durata inferiore ai 12 mesi, purché in connessione con la prestazione di servizi di pagamento.

La novità per il mercato italiano è quindi rappresentata da questa nuova figura di intermediario che potrà prestare servizi di pagamento, concedere credito come attività connessa, esercitare anche attività non finanziarie. Manifestazioni di interesse a cogliere le opportunità offerte dalla nuova normativa europea sembrano provenire da operatori commerciali che dispongono di una rete diffusa di vendita o di un canale di contatto capillare con la clientela.

Tutti gli Istituti di Pagamento, per poter operare, dovranno essere autorizzati ed iscritti in un nuovo Albo che - come stabilito dai criteri di delega contenuti nella legge comunitaria 2008 (art. 32) - sarà tenuto dalla Banca d'Italia, individuata quale autorità competente ad autorizzare l'avvio dell'esercizio dell'attività e a esercitare il controllo. Coerentemente con quanto previsto dalla Direttiva, l'esercizio dei poteri di vigilanza della Banca d'Italia sarà improntato al criterio della sana e prudente gestione.

Al di là degli aspetti normativi e di supervisione ora ricordati, vorrei segnalare un aspetto che ritengo di particolare valore. Il potenziale ingresso nel mercato del credito al consumo di soggetti operanti nei comparti della grande distribuzione e della telefonia mobile potrà determinare, in prospettiva, una maggiore concorrenza nel settore *revolving*. L'aspettativa è che la spinta concorrenziale determini una riduzione dei costi a beneficio dell'utente finale.

5. L'azione di vigilanza della Banca d'Italia

L'azione di vigilanza nei confronti del settore si sta svolgendo su una duplice direttrice: regolamentare e di intervento.

5.1 *Le iniziative regolamentari*

Sul piano regolamentare, si richiamano alcuni importanti provvedimenti della Banca d'Italia di recente adozione:

- l'emanazione di nuove disposizioni in materia di trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari e di correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti (in data 29 luglio 2009);

- la revisione completa delle Istruzioni sulla rilevazione trimestrale dei “tassi effettivi globali medi” utilizzati per l’individuazione dei tassi soglia ai fini della normativa in materia di usura (in data 12 agosto 2009);
- l’avvio, in data 15 ottobre 2009, dell’Arbitro Bancario Finanziario, il nuovo sistema di risoluzione stragiudiziale delle controversie tra intermediari e clienti, istituito ai sensi dell’art. 128-bis del Testo Unico bancario, disposizione introdotta dalla legge sul risparmio (legge n. 262/2005).

Trasparenza

La nuova disciplina di trasparenza – che si applica alla generalità dei prodotti bancari e finanziari offerti e non solo a quelli di credito al consumo – mira ad assicurare ai clienti un’informazione chiara e accessibile: a tal fine sono stati precisati anche criteri per la redazione e la presentazione dei documenti che devono essere espressi in un linguaggio semplice e chiaro.

L’informazione deve garantire:

- la comprensibilità dei costi connessi ai servizi offerti;
- la loro comparabilità con offerte provenienti da altri intermediari; l’uso di indicatori sintetici di costo per i conti correnti, ad esempio, agevolerà i clienti nel confrontare i costi delle diverse offerte disponibili sul mercato;
- l’immediatezza nella comprensione dei diritti che spettano ai clienti e dei modi con cui questi possono essere attivati; è stato previsto, a tal fine, l’obbligo di predisporre un documento generale illustrativo dei “Principali diritti del cliente” e guide pratiche standardizzate per spiegare ai clienti come scegliere il conto corrente e il mutuo.

Al fine di coordinare le norme sulla trasparenza dei servizi bancari con le specifiche normative sulle transazioni *on line* (disposizioni in materia di commercio elettronico e commercializzazione a distanza di servizi finanziari ai consumatori), è stata

dettata una disciplina compiuta e organica della commercializzazione di prodotti e servizi bancari da parte degli intermediari mediante tecniche di comunicazione a distanza.

L'importanza del rispetto della disciplina di trasparenza è accentuata dalla introduzione di appositi requisiti di organizzazione per gli intermediari sottoposti a vigilanza: si chiede di adottare procedure interne idonee a garantire che sia prestata adeguata attenzione al cliente in ogni fase dell'attività, dall'ideazione del prodotto, alla vendita, fino alla gestione di eventuali reclami. L'inosservanza di tali previsioni rileva, quindi, sia in termini di mancato rispetto delle disposizioni di trasparenza sia in termini di inadeguatezza degli assetti organizzativi e di controllo interno, oggetto di valutazione complessiva da parte della Vigilanza.

Usura

Le nuove Istruzioni sulla rilevazione trimestrale dei tassi effettivi globali medi utilizzati per l'individuazione dei tassi soglia ai fini della normativa in materia di usura sono state emanate anche a seguito dei noti interventi legislativi in tema di commissione di massimo scoperto e di costi dei conti correnti (d.l. 185/2008 convertito in legge n. 2 del 28 gennaio 2009 e d.l. 78/2009 convertito in legge n.102 del 3 agosto 2009). Si tratta di argomenti che sono stati approfonditi dal Governatore nel suo recente intervento alla Giornata del risparmio.

Come noto, la legge 108 del 1996 definisce il limite oltre il quale gli interessi sono usurari. Tale limite, distinto per tipologia di operazione, è pari al tasso effettivo globale medio pubblicato ogni trimestre con decreto del Ministero dell'Economia, aumentato della metà. In base alla citata legge, per la determinazione del tasso d'interesse usurario si tiene conto delle commissioni, remunerazioni a qualsiasi titolo e delle spese, escluse quelle per imposte e tasse, collegate all'erogazione del credito. La legge punisce inoltre il reato di "mediazione usuraria".

Obiettivo delle nuove istruzioni è quello di includere nei tassi medi rilevati tutti gli oneri a carico del cliente. Vengono, quindi, comprese alcune spese sinora non considerate, tra cui la commissione di massimo scoperto nei casi in cui sia ancora applicata, le commissioni per la messa a disposizione di fondi, le spese di assicurazione obbligatorie e i costi di mediazione sostenuti dal cliente. Rimangono esclusi alcuni oneri ritenuti non collegati all'erogazione del credito, tra cui le assicurazioni accessorie, le spese di gestione dei conti non a servizio esclusivo del finanziamento e i costi delle operazioni di pagamento. Ne consegue che costi che in passato non trovavano alcun limite dovranno essere ora contenuti nei tetti stabiliti dalla legge e sottoposti a valutazione in caso di sospetto di tassi usurari.

Al fine di analizzare in modo più esteso i compensi percepiti dai mediatori, è stata istituita una rilevazione parallela degli oneri complessivi sostenuti dal cliente e dagli intermediari; il risultato di questa rilevazione consentirà di disporre di *benchmark* aggiornati per il riscontro di eventuali casi di mediazione usuraria.

La prima rilevazione basata sulle nuove regole si è chiusa a fine ottobre, con riferimento ai tassi applicati alla clientela nel periodo luglio/settembre 2009; i tassi soglia risultanti saranno in vigore a partire dal 1° gennaio 2010.

Va segnalato, al riguardo, che è ipotizzabile un fisiologico incremento del tasso effettivo globale medio per quelle categorie nelle quali sono rilevanti i costi in precedenza esclusi dal calcolo (ad es. la commissione di massimo scoperto nel caso degli affidamenti in conto corrente ovvero le spese assicurative nella cessione del quinto dello stipendio). Tuttavia, i tassi soglia saranno più rappresentativi delle condizioni economiche applicate alla clientela e ciò consentirà da un lato di contrastare prassi elusive delle soglie antiusura, dall'altro di contenere l'entità dei costi accessori.

È cruciale che queste misure siano accompagnate da interventi che accrescano la concorrenza nei diversi segmenti del mercato del credito al consumo. Con lo sviluppo della concorrenza non sarà più possibile utilizzare il tasso usurario come *benchmark* da cui muovere “a ritroso” per la fissazione del costo del credito.

Arbitro Bancario Finanziario

A completare il quadro delle recenti iniziative volte a favorire corrette relazioni tra intermediari e clienti, va ricordata l’istituzione dell’Arbitro Bancario Finanziario, sistema di risoluzione stragiudiziale delle controversie in materia bancaria e finanziaria.

Meccanismi efficaci di risoluzione delle liti incentivano il rispetto dei principi di trasparenza e correttezza nelle relazioni con la clientela, migliorano la fiducia del pubblico negli intermediari, rappresentano un importante presidio dei rischi legali e di reputazione a beneficio della sana e prudente gestione degli intermediari.

Con riferimento a tale nuovo organismo, previsto dall’art. 128-bis del TUB, la Banca d'Italia ha intensamente operato per la definizione del quadro regolamentare, dell’impianto organizzativo, provvedendo anche alla nomina dei componenti dell’organo decidente e alla costituzione della segreteria tecnica. L’organismo in questione è articolato in tre collegi su base territoriale (Milano, Roma e Napoli) competenti per le decisioni sui ricorsi, presentati da clienti domiciliati nelle rispettive aree territoriali di pertinenza, che non hanno trovato soluzione nell’ambito degli uffici reclami degli intermediari.

La composizione di ciascun collegio è definita in modo da garantirne l’indipendenza e la rappresentatività delle diverse parti interessate. In particolare, il collegio è costituito da cinque membri – tre designati dalla Banca d'Italia (tra cui il Presidente) e due scelti rispettivamente dalle associazioni degli intermediari e da quelle rappresentative dei clienti, esperti in materia finanziaria o di tutela del consumatore.

La Banca d'Italia, nell'attività di segreteria tecnica di supporto ai collegi, mette a disposizione la propria organizzazione al servizio del buon funzionamento del sistema, al fine di consentire la piena realizzazione dei criteri fissati dal legislatore, di rapidità ed economicità della risoluzione delle controversie, di effettività della tutela.

È da attendersi la piena osservanza delle pronunce dell'Arbitro da parte degli intermediari: a garanzia di questo obiettivo sono state previste sanzioni reputazionali.

L'istituzione del nuovo organismo dovrebbe avviare un "circolo virtuoso" che, sollecitando una maggiore responsabilizzazione degli uffici reclami degli intermediari, promuova nel medio periodo una decisa riduzione della conflittualità tra clientela e intermediari.

5.2 *Gli interventi di vigilanza*

La Banca d'Italia ha intensificato l'azione di vigilanza cartolare e ispettiva sugli operatori del settore; dal 2008 l'azione è diventata ancora più intensa.

In aumento risultano, altresì, sia gli interventi di vigilanza volti a richiamare gli intermediari al rispetto delle disposizioni di trasparenza sia i provvedimenti di rigore, tra cui il divieto di intraprendere nuove operazioni. In alcuni casi di gravi violazioni di legge è stato avviato il procedimento della cancellazione dagli elenchi speciale e generale, ai sensi dell'art. 111, comma 1, lett. c) del TUB.

Con riferimento al rispetto della normativa di trasparenza sono ordinariamente condotti controlli sulle dipendenze di banche e intermediari finanziari, tenendo anche conto degli esposti pervenuti all'Istituto. Tale attività – che viene svolta per il tramite delle Filiali della Banca d'Italia dislocate sul territorio – è stata avviata nel 2001 nei confronti delle banche, successivamente estesa dal 2007 alle società finanziarie dell'elenco speciale e, dal 2008, anche a un primo campione di società finanziarie dell'elenco generale. Con particolare riferimento alle società finanziarie dell'elenco

speciale, delle 270 verifiche di trasparenza sinora effettuate, oltre l'80 per cento ha riguardato società specializzate nel credito al consumo; a 40 di esse sono state inviate formali lettere di richiamo.

Nel corso degli ordinari controlli di vigilanza, ispettivi e cartolari, è emerso il ruolo cruciale svolto dalla commercializzazione del prodotto nel settore del credito al consumo: tale segmento di attività risulta ampiamente affidato a reti "esterne", costituite da operatori fortemente orientati alla generazione di fatturato a scapito, spesso, di una corretta relazione d'affari con il cliente. In tale contesto, sono emerse:

- diffuse anomalie nella catena distributiva, la cui lunghezza è spesso all'origine di una lievitazione dei costi di distribuzione, con aggravii di costi a carico del consumatore;
- carenze nei controlli sulla rete;
- mancato rispetto formale e sostanziale della disciplina in materia di trasparenza nonché delle normative di settore (ad esempio DPR 180/1950 in materia di cessione del quinto dello stipendio).

Al fine di incrementare la correttezza nelle relazioni tra intermediari e clienti, è stata emanata ieri dal Governatore della Banca d'Italia una comunicazione destinata alla generalità degli operatori del settore della cessione del quinto che intende richiamare l'attenzione sui principali profili di anomalia riscontrati. Prendendo spunto dalle irregolarità rilevate nell'azione di vigilanza, la Banca d'Italia richiede agli operatori di astenersi dalle prassi anomale finora adottate, evitando comportamenti fraudolenti o comunque lesivi dell'utente – consumatore e di rafforzare i presidi organizzativi in materia di controlli interni.

Più in generale, gli intermediari vengono richiamati ad assicurare il pieno rispetto della disciplina sulla trasparenza delle condizioni contrattuali e sulla correttezza dei rapporti con la clientela.

La comunicazione ribadisce che, ai sensi delle disposizioni di vigilanza, è comunque il soggetto erogante a essere responsabile della complessiva attività di collocamento posta in essere dalla catena distributiva fino all'ultimo elemento di contatto con la clientela: ciò comporta per l'intermediario che eroga il credito l'obbligo di presidiare i rischi operativi e reputazionali insiti in comportamenti difformi o anomali posti in essere dalla catena distributiva. In tal senso, sono da evitare forme di remunerazione e valutazione degli addetti alla propria rete di vendita che costituiscano un incentivo a commercializzare prodotti non adeguati rispetto alle esigenze finanziarie dei clienti.

6. Il recepimento della direttiva 2008/48/UE

La legge comunitaria per il 2008 (art. 33 della legge 7 luglio 2009, n. 88) nel delegare il Governo al recepimento della direttiva comunitaria in materia di contratti di credito ai consumatori (2008/48/UE), ha fissato altresì i principi e criteri per una più ampia rivisitazione del quadro normativo degli operatori finanziari, sottolineando in diversi punti l'importanza della finalità della tutela dei consumatori.

La Banca d'Italia sta fornendo il proprio contributo tecnico al Ministero dell'Economia e delle Finanze per il recepimento della direttiva (il termine scade l'11 giugno 2010) e per la complessiva revisione della disciplina del Titolo V e VI del TUB nonché di quella riguardante agenti in attività finanziaria e mediatori creditizi.

Il testo comunitario, approvato dopo un dibattito durato oltre cinque anni, contiene strumenti di tutela del consumatore ripresi in larga misura dall'esperienza di quegli Stati membri in cui le principali problematiche connesse allo sviluppo del credito al consumo erano da tempo emerse. Sebbene il testo della direttiva sia di armonizzazione massima – nel senso che non è possibile mantenere o introdurre disposizioni diverse da quelle armonizzate in esso stabilite – esso contempla alcuni margini di flessibilità per il

legislatore nazionale. In sede di revisione della disciplina, occorrerà valutare la necessità o l'opportunità di mantenere ovvero modificare alcune delle regole vigenti.

Tra le principali novità si introduce, in ossequio al principio del cd. "*prestito responsabile*", un generale obbligo di valutazione del merito creditizio del soggetto che richiede un finanziamento sulla base di informazioni adeguate. Sono altresì previsti incisivi obblighi di assistenza del consumatore, posti a carico dei soggetti che erogano il credito e delle relative reti distributive, che si aggiungono alle informazioni pre-contrattuali standardizzate (documento denominato "Informazioni europee di base relative al credito ai consumatori", contenente le principali caratteristiche del prodotto di credito offerto). Obiettivo delle disposizioni è consentire al consumatore di "raffrontare le varie offerte al fine di prendere una decisione con cognizione di causa".

La nuova disciplina si applica ai contratti di credito di importo compreso tra 200 e 75 mila euro, elevando notevolmente l'attuale limite di 31 mila euro e, quindi, il numero dei contratti interessati.

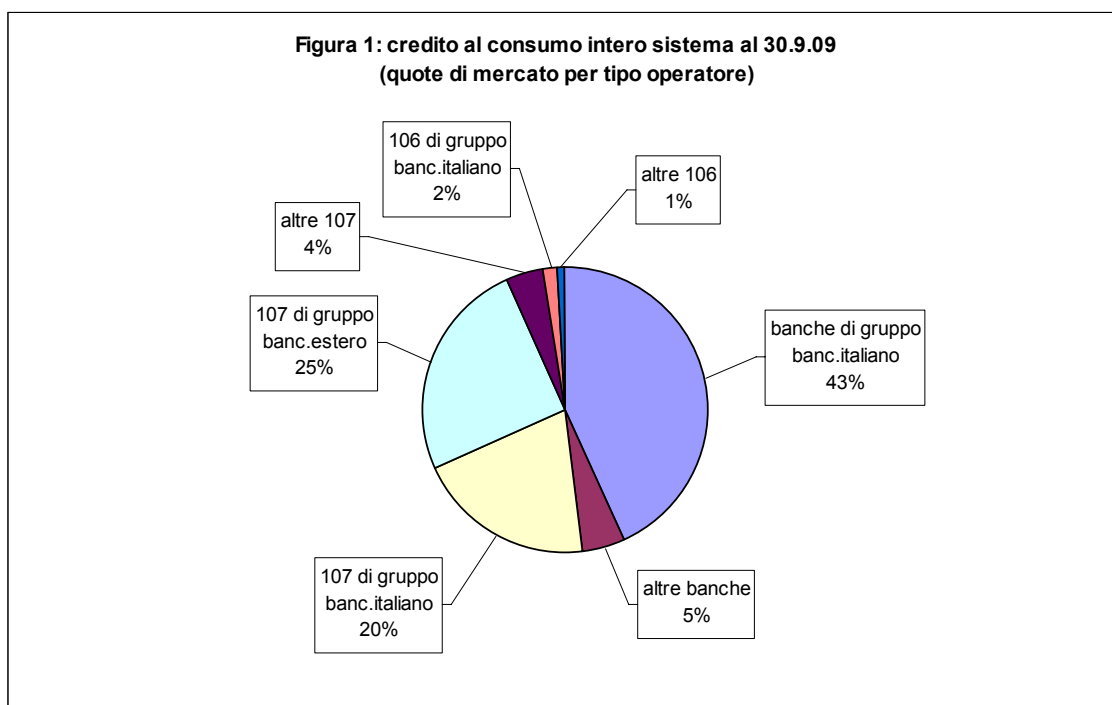
Uno strumento di protezione rilevante si rinviene nella previsione di un generale "diritto di recesso" per il consumatore, che può essere esercitato anche senza fornire giustificazioni entro quattordici giorni dalla conclusione del contratto di credito. Sempre in tema di recesso, la direttiva chiarisce che laddove il consumatore receda da un contratto per la fornitura di merci o prestazione di servizi, non è più vincolato da un eventuale contratto di credito collegato.

Contestualmente al recepimento della direttiva, sono in corso i lavori per la revisione della disciplina del Titolo V del Testo Unico bancario e dei soggetti operanti nel settore nonché dei mediatori creditizi e degli agenti in attività finanziaria. I criteri fissati dalla legge delega prevedono:

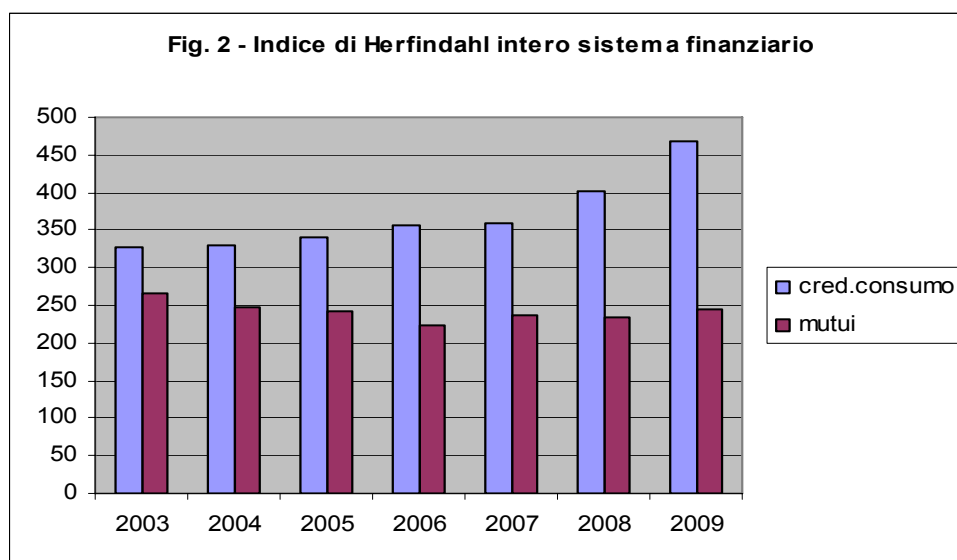
- la rideterminazione dei requisiti per l'iscrizione dei soggetti operanti nel settore finanziario, allo scopo di consentire l'operatività nei confronti del pubblico soltanto a quegli intermediari che assicurino affidabilità e correttezza dell'iniziativa imprenditoriale e la previsione di strumenti di controllo più efficaci modulati sulla base delle attività svolte dai vari soggetti;
- la revisione della disciplina dei mediatori creditizi e degli agenti in attività finanziaria, al fine di aumentare la qualità professionale di tali soggetti e ridisegnare il sistema dei controlli facendo leva sull'istituzione di un nuovo organismo ad hoc, nominato dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, espressione degli intermediari interessati e sottoposto alla vigilanza della Banca d'Italia.
- per i mediatori, il rafforzamento dell'obbligo di indipendenza da banche e intermediari e l'adozione di una forma giuridica societaria per l'esercizio dell'attività;
- l'introduzione di forme di responsabilità dell'intermediario finanziario che si avvale dell'operato degli agenti in attività finanziaria, anche riguardo ai danni causati ai clienti;
- la disciplina di strumenti di controllo più efficaci modulati sulla base delle attività svolte dai vari soggetti;
- l'introduzione di sanzioni amministrative e poteri inibitori effettivi e proporzionati.

La Banca d'Italia, come sempre, sta garantendo piena collaborazione per il recepimento dei richiamati principi sanciti dalla legge delega.

ALLEGATI



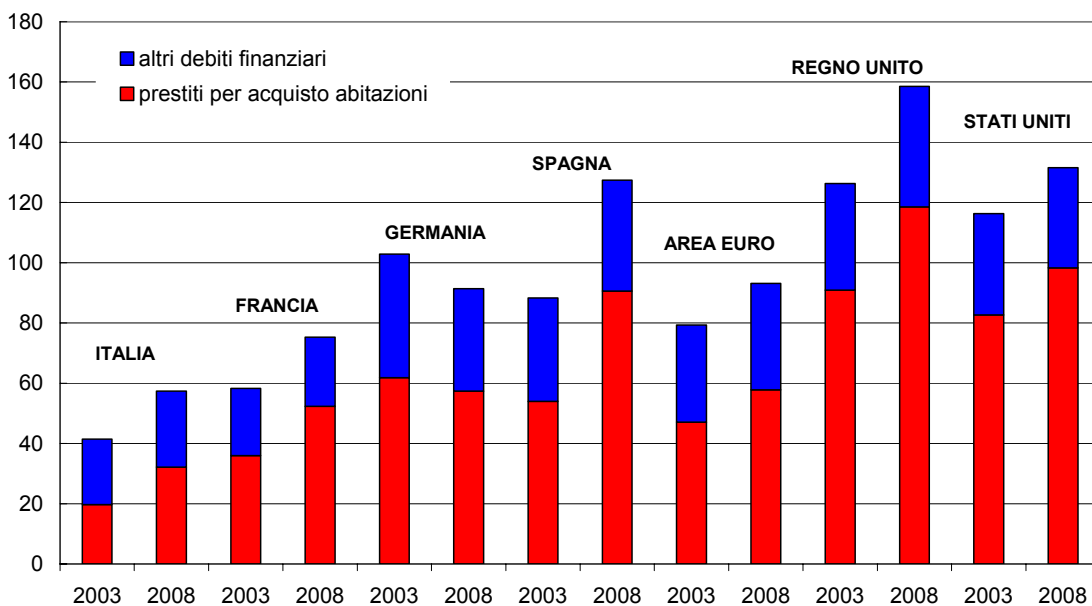
Fonte: segnalazioni di vigilanza e archivi degli assetti proprietari delle società finanziarie e delle banche.



Fonte: segnalazioni di vigilanza delle società finanziarie dell'elenco speciale e delle banche (dati medi dei 4 trimestri per ciascun anno; per il 2009 sono considerati i primi 3 trimestri).

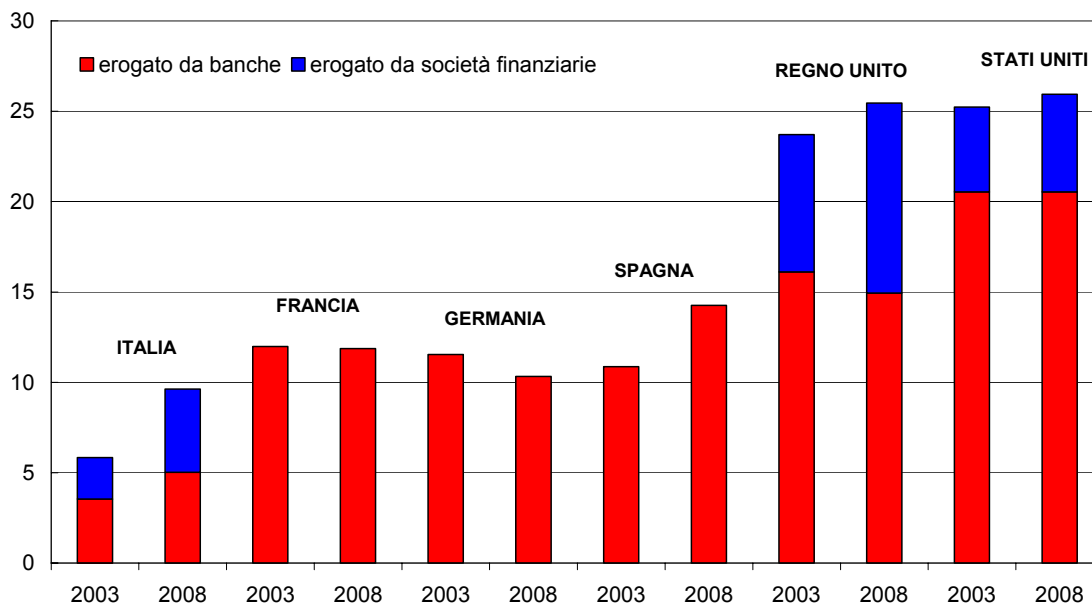
Nota: l'indice è dato dalla somma dei quadrati delle quote di mercato nei comparti considerati; il campo di variazione va da 0 (assenza di concentrazione) a 10.000 (massima concentrazione).

Figura 3: Indebitamento delle famiglie
(in percentuale del reddito disponibile lordo)



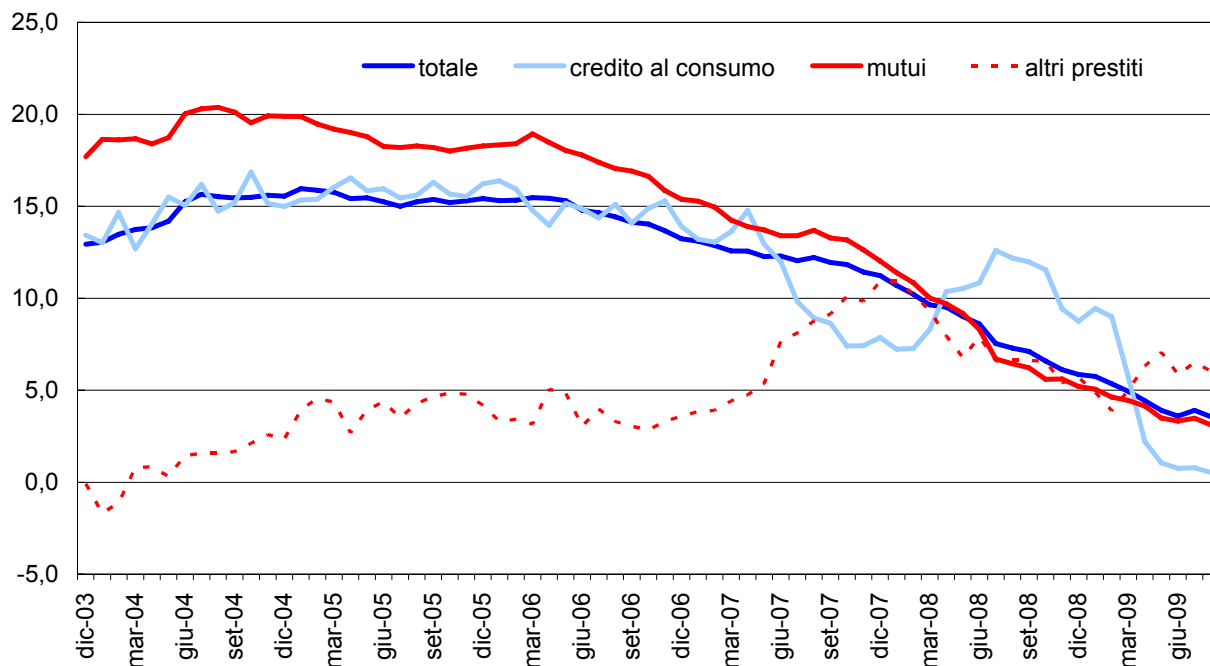
Fonte: Conti Finanziari, segnalazioni di vigilanza per l'Italia; BCE per i paesi dell'area dell'euro; Bank of England, per il Regno Unito; Federal Reserve "Flow of Funds Accounts of the U.S." per gli Stati Uniti. Per ragioni di comparabilità, i dati si riferiscono alle famiglie consumatrici e produttrici e includono le sofferenze; per gli Stati Uniti il dato si riferisce alle sole famiglie consumatrici.

Figura 4: credito al consumo
(in percentuale del reddito disponibile)



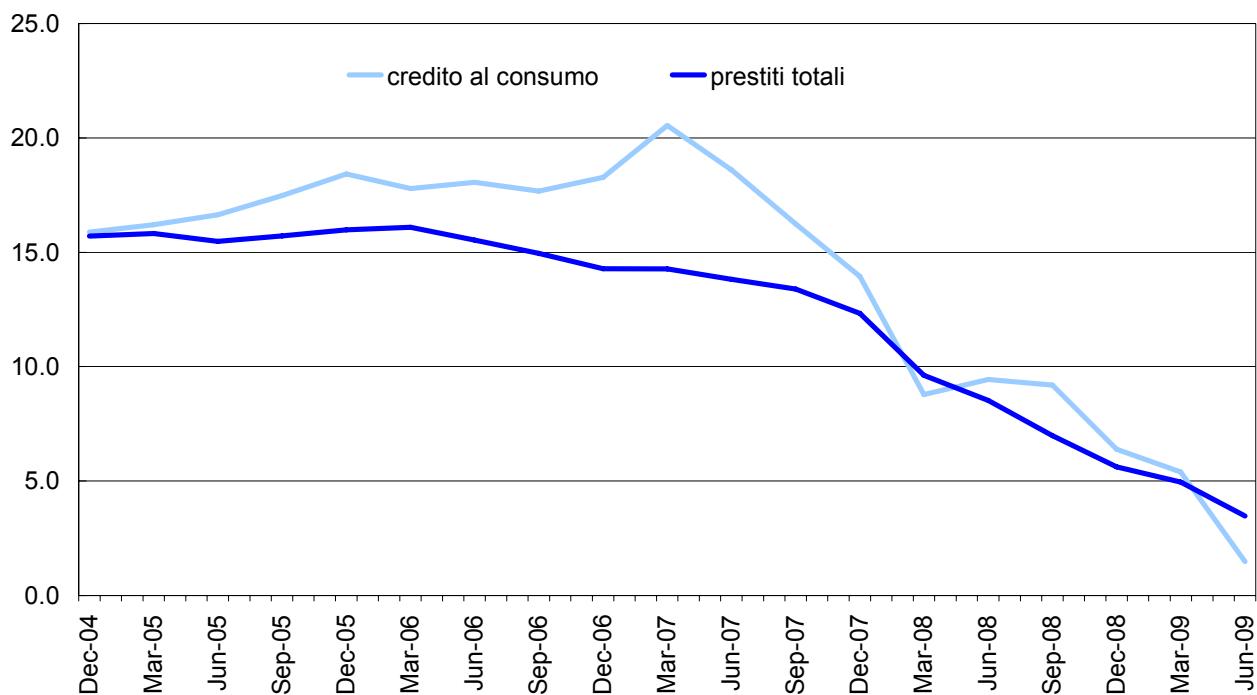
Fonte: BCE per i paesi dell'area dell'euro; segnalazioni di vigilanza per l'Italia; Bank of England per il Regno Unito; Federal Reserve "Flow of Funds Accounts of the U.S." per gli Stati Uniti. Per l'Italia, il Regno Unito e gli Stati Uniti sono disponibili dati sul credito concesso anche dalle società finanziarie. In Germania e Spagna il credito al consumo delle società finanziarie rappresenta una percentuale esigua del mercato. Per la Francia sono presenti i soli dati delle banche in quanto in tale paese le società finanziarie sono normativamente assimilate agli intermediari creditizi.

Figura 5: prestiti bancari alle famiglie consumatrici
(variazioni percentuali sui 12 mesi)



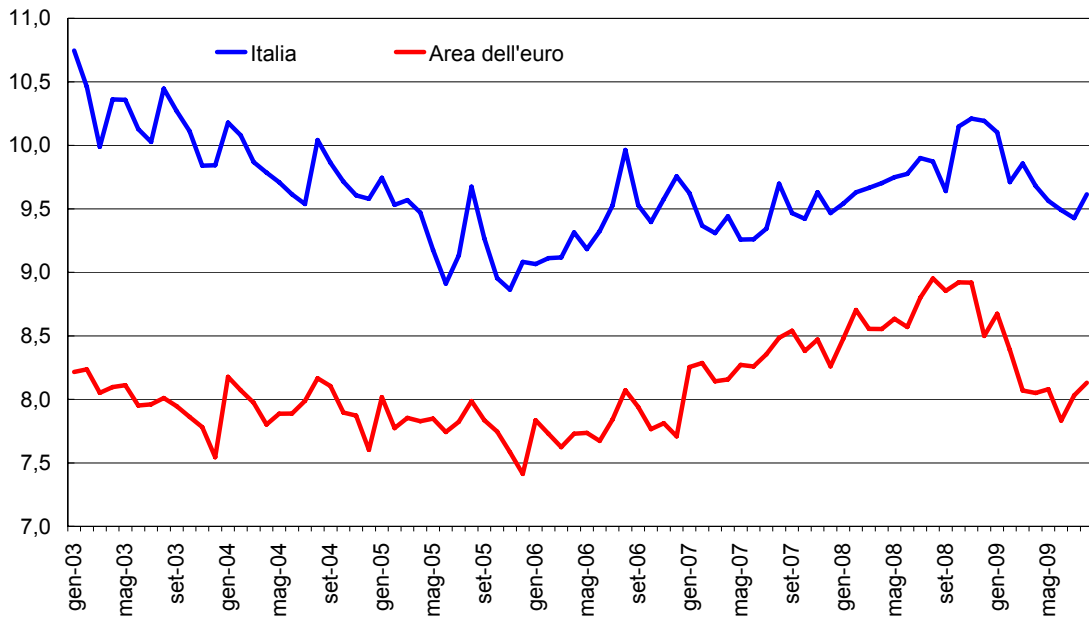
Fonte: segnalazioni di vigilanza delle banche.

Figura 6: prestiti erogati da banche e società finanziarie dell'elenco speciale a famiglie consumatrici
(variazioni percentuali sui 12 mesi)



Fonte: segnalazioni di vigilanza delle banche e delle società finanziarie dell'elenco speciale.

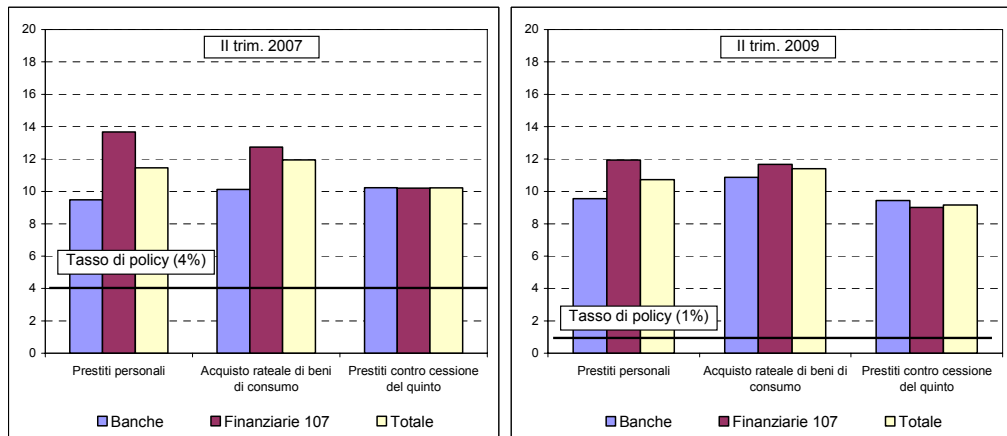
Figura 7: tassi di interesse praticati da banche sul credito al consumo



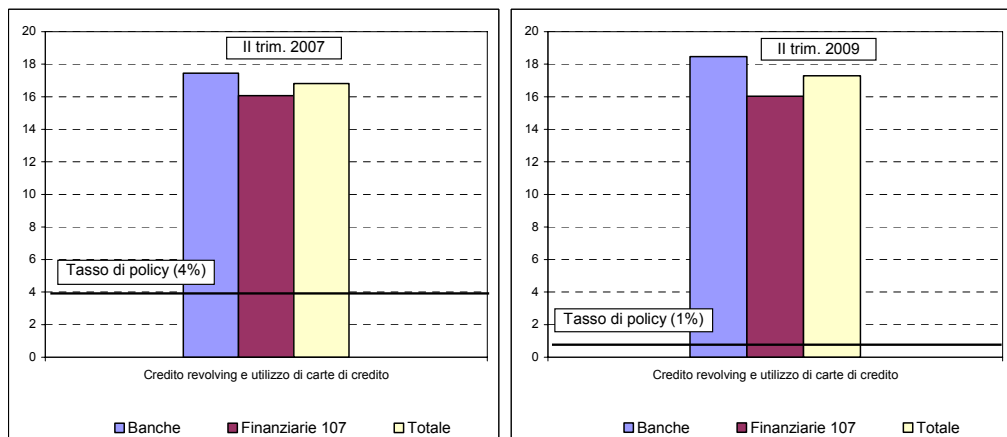
Fonte: segnalazioni di vigilanza delle banche (cc.dd. tassi armonizzati).

Figura 8: tassi di interesse medi nel credito al consumo

(TAEG e TEG in valori percentuali)

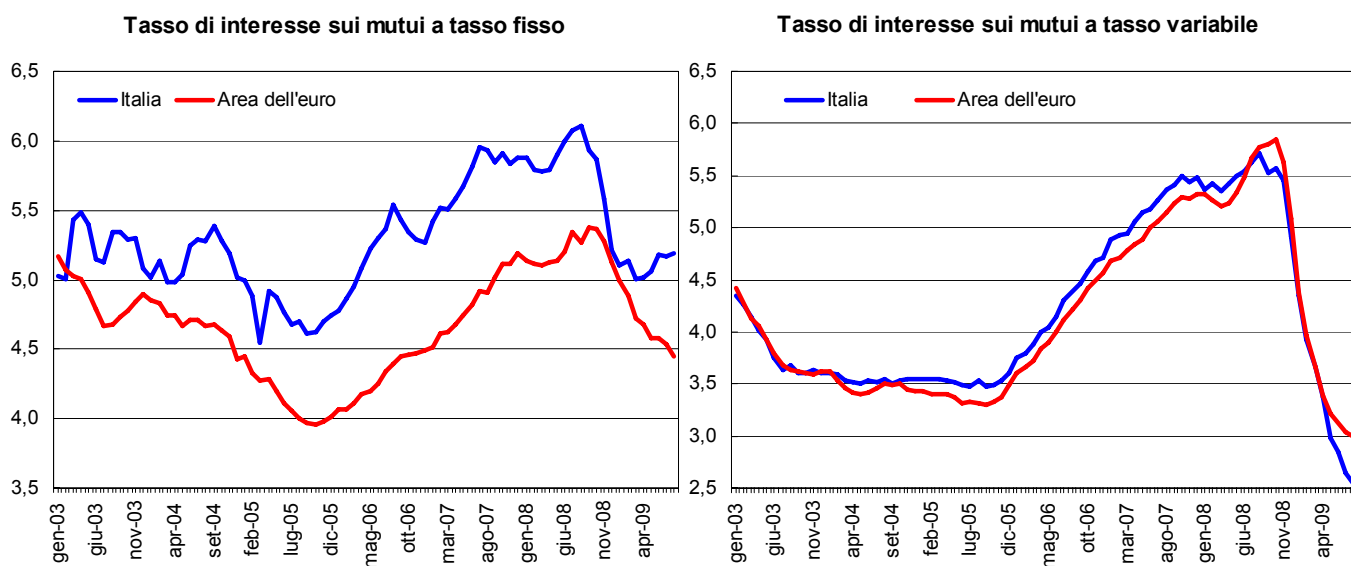


Fonte: Segnalazioni usura
Nota: Tasso annuo effettivo globale (TAEG)



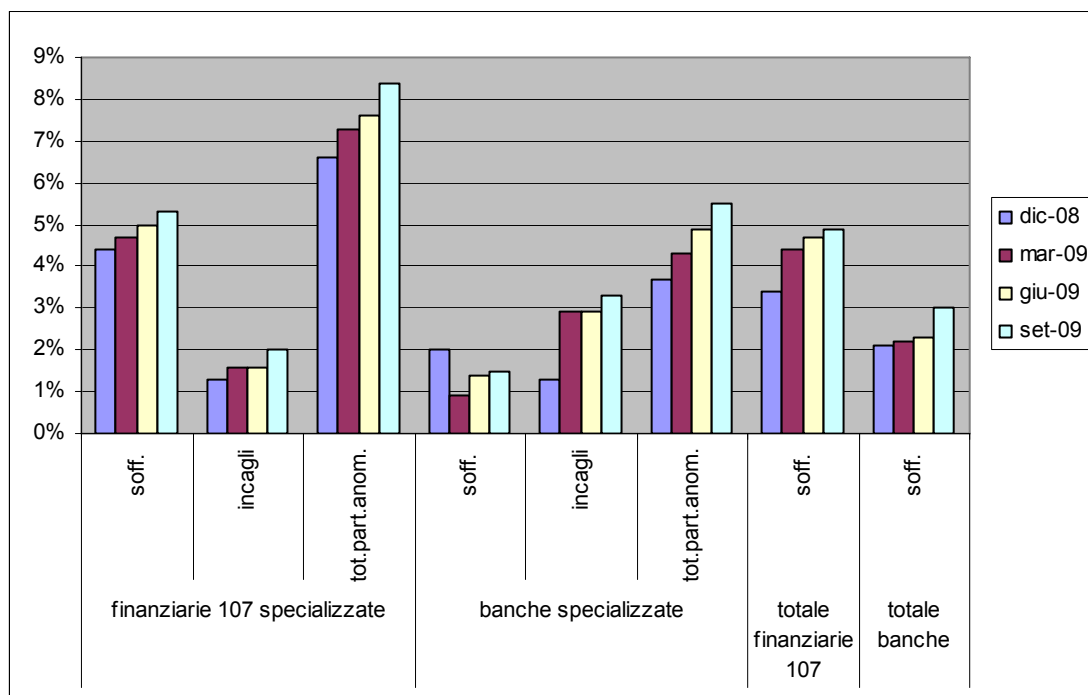
Fonte: Segnalazioni usura
Nota: Tasso effettivo globale (TEG)

Figura 9: tassi di interesse sui mutui praticati dalle banche



Fonte: segnalazioni di vigilanza delle banche (cc.dd. tassi armonizzati).

Figura 10: incidenza partite anomale relative al credito al consumo



Fonte: segnalazioni di vigilanza delle società finanziarie dell'elenco speciale e delle banche.