

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Interventi di regolazione sulla *governance* di banche e assicurazioni

DATI GENERALI

Articolo (L. 287/90) 21-Attività di segnalazione al Parlamento e al Governo
Rif. AS496
Decisione 29/01/2009
Invio 02/02/2009

PUBBLICAZIONE

Bollettino n. 03/2009

SEGNALAZIONE/PARERE

Mercato (65) Intermediazione monetaria e finanziaria (escluse le assicurazioni e i fondi pensione) (j) intermediazione monetaria e finanziaria

DESTINATARI

Presidente del Senato
Presidente della Camera
Presidente del Consiglio dei Ministri
Ministro dell'Economia e delle Finanze
Governatore della Banca d'Italia
Presidente della CONSOB

I. La crisi finanziaria e l'esigenza di una nuova fase di regolazione

Nell'attuale fase di crisi del settore finanziario, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato condivide che priorità improrogabile del Governo e di tutte le Istituzioni sia quella di predisporre misure che portino a risolvere la crisi, riducano al minimo gli effetti di quest'ultima sull'economia reale e ripristinino la fiducia nel corretto funzionamento dei mercati finanziari.

Al riguardo, il Governo, in coerenza con i principi emersi nelle sedi internazionali e nell'ambito dell'Unione europea, ha già predisposto molteplici strumenti finalizzati al sostegno dei mercati finanziari. In primo luogo, si tratta di misure che incidono sul capitale delle banche. Inoltre, sono state emanate disposizioni a garanzia e sostegno del mercato interbancario, nonché misure che incidono sulla strategia commerciale delle banche, prevedendo, tra l'altro, un limite massimo alle rate dei mutui immobiliari a tasso variabile, fissando condizioni specifiche in materia di

rinegoziazione/portabilità dei mutui e modificando la disciplina della commissione di massimo scoperto.

In questo quadro, la presente segnalazione intende fornire alcune indicazioni operative finalizzate a garantire che le misure di breve periodo, ispirate all'obiettivo di stabilità e superamento della crisi, siano inserite in una prospettiva di medio-lungo termine, che deve guardare alla formazione di nuovi assetti di mercato in grado di operare, essendo correttamente regolati, in modo concorrenziale.

Le considerazioni e gli auspici che si intendono fornire in questa sede dalla scrivente Autorità sono espresse anche alla luce delle evidenze emerse nel corso dell'indagine conoscitiva IC36 "La corporate governance di banche e assicurazioni", conclusa dall'Autorità in data 23 dicembre 2008. La crisi in corso, diversamente da quanto da più parti sostenuto, richiede interventi in grado di affrontare alcune distorsioni del mercato e del settore del credito, così da assicurare nel futuro il recupero della reputazione collettiva e individuale del sistema bancario, oggi fortemente compromessa e causa della sfiducia diffusa sia dal lato della domanda - risparmiatori/investitori -, sia dal lato dell'offerta a livello di sistema interbancario. La capacità di rinnovamento non può che partire dall'affrontare temi solo apparentemente poco urgenti, ed invece centrali, come gli assetti di governance: l'ampia diffusione di legami azionari e personali fra concorrenti - soprattutto laddove creano nuclei stabili e intrecci non chiari tra soggetti finanziati e soggetti finanziatori -, la scarsa trasparenza nell'operato di alcuni centrali azionisti - si veda il ruolo essenziale ma non sempre chiaro delle fondazioni-, il mancato adeguamento della normativa sulle banche cooperative - in specie delle banche popolari quotate - la cui operatività concreta è oramai largamente assimilabile alle s.p.a.; tutti questi temi, se correttamente affrontati, potrebbero innescare un rinnovamento fondamentale per il settore bancario/finanziario in Italia.

II. Interventi di sostegno finanziario alle banche

In base ai decreti anticrisi recentemente emanati, sono stati predisposti una pluralità di strumenti volti a iniettare, in presenza di specifici presupposti, capitale pubblico nelle banche. Gli interventi ad oggi varati perseguono tutti l'obiettivo di restituire stabilità e assicurare che non sia compromessa la funzione principale delle banche di prestare credito alle imprese.

Nello specifico, sono stati introdotti i seguenti principali strumenti: l'entrata dello Stato nel capitale di banche in crisi attraverso la sottoscrizione o prestazione di garanzie per gli aumenti di capitale¹¹ [Cfr. art. 1 del d.l. 9 ottobre 2008, n. 155 - Misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell'attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali, convertito in legge, con

modifiche, dalla legge 4 dicembre 2008, n. 190.]; la prestazione di garanzie da parte dello Stato a passività delle banche²² [Cfr. art. 1 bis del d.l. 9 ottobre 2008, n. 155 – Misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell'attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali, convertito in legge, con modifiche, dalla legge 4 dicembre 2008, n. 190.]; le forme di finanziamento da parte della Banca d'Italia (c.d. emergency liquidity assistance)³³ [Cfr. art. 3 del d.l. 9 ottobre 2008, n. 155 – Misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell'attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali, convertito in legge, con modifiche, dalla legge 4 dicembre 2008, n. 190.]; e, infine, la sottoscrizione da parte dello Stato di obbligazioni speciali bancarie convertibili, in talune circostanze, in azioni ordinarie⁴⁴ [Cfr. art. 12 del d.l. del 29 novembre 2008, n. 185, Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale, recentemente oggetto di conversione, con modifiche, con legge del 28 gennaio 2009, n. 2.]. I decreti anticrisi che introducono questi strumenti necessitano poi di successiva attuazione per il tramite di decreti del Ministero dell'Economia e delle Finanze⁵⁵ [Cfr. il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 27 novembre 2008, contenente Ulteriori misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio.], nonché della specifica applicazione caso per caso, anche sulla base di protocolli da stipulare con le banche interessate.

Parrebbe opportuno che l'intervento pubblico sia inserito, alla luce della specifica realtà italiana, nell'ambito di misure volte a realizzare radicali cambiamenti nella governance. Infatti, il disincentivo nel futuro a comportamenti scorretti o anche solo inefficienti implica un intervento sulla trasparenza nel governo societario, la corretta attribuzione di responsabilità, il rinnovamento in alcune strutture societarie ed il ritorno, nel medio-lungo termine, alla nozione di “contendibilità” come strumento di efficienza in un mercato correttamente regolamentato.

III. Interventi sulla governance delle banche

Un primo insieme di interventi potrebbero investire la struttura stessa del sistema bancario/finanziario, in particolare i suoi assetti di governance. A questo fine meritano interventi le aree di analisi oggetto della citata indagine conoscitiva IC 36:

- i legami tra concorrenti, in particolare quelli azionari, quelli derivanti da patti parasociali ed infine quelli personali, c.d. interlocking directorates, soprattutto laddove tali legami si inseriscono in un rapporto ancora più complesso e non trasparente tra soggetti, al tempo stesso, finanziatori e finanziati;
- la figura “ambigua” del c.d. amministratore indipendente;

- le fondazioni bancarie anche alla luce della loro funzione di ponte da assetti proprietari pubblici ad assetti privatistici, e che ancora oggi rappresentano, soprattutto nel mondo bancario, una figura di azionista di assoluto rilievo;
- le banche popolari e le banche di credito cooperativo (BCC), in quanto caratterizzate da una specifica normativa che, tra l'altro, deroga al principio generale one share/one vote.

a) I legami fra concorrenti

Con riferimento ai legami tra concorrenti, la realtà italiana appare del tutto peculiare per la dimensione molto significativa del fenomeno che non trova riscontro a livello internazionale⁶⁶ [L'analisi effettuata nel corso dell'indagine indica come l'80% dei gruppi esaminati (pari al 96% dell'attivo totale del campione oggetto di indagine) presentino nei propri organismi di *governance* soggetti con incarichi in concorrenti. Inoltre, tale condizione non riguarda 1 o 2 esponenti della *governance* ma può arrivare a coinvolgere anche un numero notevole di individui, fino a 16. Tra l'altro, tale fenomeno appare essere una peculiarità italiana: è inesistente per le imprese quotate sulla borsa spagnola e su Euronext-Amsterdam, interessa solo il 26,7% delle società quotate su Euronext-Parigi, il 43,8% di quelle su Deutsche Borse e il 47,1% di quelle su London Stock Exchange. Il corrispondente dato per le società italiane quotate su Borsa Italiana si attesta, come detto, intorno all'80%. Anche i legami attraverso partecipazioni azionarie mostrano criticità non irrilevanti laddove emerge la presenza di *competitors* nell'azionariato di varie società del settore finanziario per circa il 42,3% dell'attivo totale del campione considerato. Il fenomeno dei legami azionari può assumere rilevanza anche quando si presentano in forme indiretta (ad esempio, un azionista comune in più società tra loro concorrenti)]. Inoltre, questi legami si inseriscono in un quadro regolamentare e di autoregolamentazione collettiva (codici emanati dalle associazioni di categoria) e individuale (singoli statuti di società quotate e non quotate) scarsamente efficaci nella prospettiva di incentivare corrette dinamiche competitive. Infatti, sia a livello normativo/regolamentare che a livello di autoregolamentazione, i singoli istituti giuridici che potrebbero valere o ad evitare l'insorgere di legami fra concorrenti - si pensi ad esempio, al divieto di concorrenza fra gli amministratori⁷⁷ [Cfr. art. 2390 c.c., limiti ai cumuli di incarichi di cui all'art. 148 bis TUF.] -, oppure a neutralizzare, laddove il legame sia presente, gli effetti distorsivi dello stesso - si pensi alle regole sul socio e/o all'amministratore in conflitto di interessi -, appaiono ispirati a finalità diverse dalla piena tutela della concorrenza e non adeguati, pertanto, allo scopo di ridurre significativamente la realtà del fenomeno.

Al riguardo, l'Autorità ritiene che i legami tra concorrenti, sia azionari che personali, possano determinare significativi effetti distorsivi della concorrenza e possano incidere, soprattutto se si

tratta di legami che investono soggetti simultaneamente finanziatori (in quanto spesso azionisti in più banche concorrenti) e finanziati, sulla stessa stabilità e reputazione del sistema in termini estremamente negativi, esponendo a pericolosi effetti domino, anche e soprattutto alla luce dell'attuale crisi in corso. Al fine di ridurre il fenomeno, sia dei legami azionari che personali, l'Autorità ha auspicato una tempestiva reazione da parte dell'autoregolamentazione collettiva nonché a livello di singole imprese, anche attraverso l'adozione di efficaci regole statutarie. Se il settore finanziario vuole dimostrare di "essere sano", e, quindi, in grado di acquisire una nuova reputazione, dovrebbe nascere proprio dalle singole imprese l'incentivo a differenziarsi innovando le regole statutarie in un quadro di: (i) eliminazione dei conflitti di ruolo/incarico; (ii) garanzia di trasparenza nel ruolo degli azionisti/finanziatori rispetto ai soggetti finanziati. In considerazione del fatto che l'autoregolamentazione collettiva e individuale non ha trovato rapidamente la forza di una spontanea reazione, sia pure a livello di intento, appare inevitabile il ricorso a strumenti regolatori più immediati. Sempre nella prospettiva di rendere trasparente e ridurre il fenomeno dei legami azionari, potrebbe essere auspicabile un intervento regolatorio che riduca la soglia del 2% oltre la quale devono essere dichiarate le partecipazioni rilevanti.

Una menzione a parte, sebbene tema strettamente legato alla trasparenza e al recupero di credibilità, merita la nozione di amministratore indipendente che, così come configurata sia a livello normativo che di autoregolamentazione (Codice di Autodisciplina), consente il verificarsi di situazioni non trasparenti nelle quali il medesimo soggetto somma cariche diverse in società concorrenti. Una radicale innovazione normativa sul punto appare necessaria: la previsione di archi temporali molto limitati per alternare le cariche, nonché la facilità di assumere la nozione di indipendenza nonostante il permanere di molteplici rapporti, di fatto e indiretti, in più società o ambiti professionali sono profili da affrontare e superare.

b) Le fondazioni bancarie

Su questo tema, la natura di alcuni azionisti, è indubbio che le fondazioni sono ancora oggi un azionista determinante in molte banche⁸⁸ [Dall'indagine IC 36 risulta che le fondazioni sono presenti in 26 banche sulle 83 esaminate; talvolta con un ruolo di controllo, almeno di fatto, altre volte con quote del capitale tali da assicurare la maggioranza relativa o comunque una posizione di assoluto rilievo, sebbene di minoranza. A ciò si aggiunga che la loro funzione appare sempre più strategica, sia in termini di partecipazione alle nomine, anche attraverso la presentazione delle liste di candidati risultate spesso vincitrici, sia nell'adesione a patti parasociali.]. A sua volta, il ruolo di azionista è centrale per molte fondazioni: l'investimento nella banca rappresenta anche il 90% del valore a bilancio della partecipazione di varie fondazioni e non mancano casi dove una fondazione è

azionista comune a più banche concorrenti. Per altro verso, si verifica talvolta che più fondazioni siano simultaneamente azioniste di rilievo in una stessa banca. La loro centralità per la stabilità, soprattutto nell'attuale fase, deve, quindi, necessariamente essere bilanciata da una nuova e trasparente modalità d'azione, sotto un duplice profilo: la loro modalità di azione come azionisti e la loro stessa struttura di *governance*. E' infatti necessario che le fondazioni rendano trasparente il processo decisionale sulle modalità con le quali esercitano i diritti di voto nelle società partecipate, nonché definiscano i criteri in base ai quali le stesse fondazioni - anche unitamente ad altri azionisti - selezionano i candidati da proporre per le cariche degli organi di governo delle società partecipate, in quest'ultimo caso anche alla luce dell'esigenza di non candidare soggetti caratterizzati da conflitto di ruoli.

Proprio alla luce del ruolo che le fondazioni bancarie svolgono nell'azionariato delle principali banche italiane, appare altresì indispensabile che la nomina degli stessi organi di *governance* delle fondazioni sia ispirata a criteri oggettivi e trasparenti, tenendo adeguatamente in considerazione il fenomeno dei legami tra concorrenti sopra segnalato (ad esempio, non inserendo negli organi delle fondazioni soggetti con incarichi in società attive nel settore finanziario, anche diverse dalla banca conferitaria). Parimenti, anche alla luce dell'attuale crisi in corso, appare necessaria la diffusione di una maggiore trasparenza sui criteri di gestione del patrimonio delle fondazioni, anche attraverso l'adozione di indicatori di riferimento per valutare l'andamento degli investimenti effettuati. Interventi normativi, anche eventualmente di settore, sarebbero in quest'ottica auspicabili al fine di dettare linee guida volte ad innescare quella trasparenza e completezza informativa ancora scarse.

c) Le banche cooperative

L'ultimo tema meritevole di un richiamo, in vista di un cambiamento normativo, sono le banche cooperative, sia banche popolari (quotate e non quotate) sia le banche di credito cooperativo (BCC). Le evidenze empiriche riscontrate nel corso della citata indagine dell'Autorità mostrano come le popolari quotato appaiono sempre più assimilabili a S.p.A, come tali ormai prive delle peculiarità - di legame con il territorio, di circoscrizione dell'attività a livello locale e con attività rivolta ai soci - , che ne giustificavano la forma assunta e le specificità in termini, ad esempio, di voto capitaro, di clausola di gradimento, di limiti al possesso di partecipazioni azionarie, di limiti all'uso delle deleghe⁹⁹ [Cfr. artt. 29 e ss. del d.lgs. 385/1993 (c.d. TUB)]. Nella misura in cui una banca popolare quotata è il mero vertice di strutture complesse formate da piramidi di società per azioni, le specificità normative sopra riportate si traducono, infatti, in ostacoli alla partecipazione alla vita societaria e alla positiva contendibilità dell'impresa. In quest'ambito, l'Autorità sollecita, quindi, un

intervento normativo che innovi adeguando il regime legale alla realtà attuale di strutture che hanno perso la loro originaria vocazione mutualistica (le banche popolari quotate), regime che rischia, quindi, di essere solo strumento per evitare cambiamenti efficienti negli assetti azionari e di governo societario. A questi fini, vi sono in Parlamento diversi disegni di legge che possono costituire un utile punto di partenza per un tempestivo intervento normativo¹¹⁰ [Cfr. disegno di legge n. 709, comunicato alla Presidenza il 28 maggio 2008 (di iniziativa dei senatori Barbolini e Pegorer); disegno di legge n. 799, comunicato alla Presidenza il 18 giugno 2008 (di iniziativa del sen. Costa), disegno di legge n. 940, comunicato alla Presidenza il 23 luglio 2008 (di iniziativa dei sen. Germontani, Bettanio, Conti e altri); disegno di legge n. 1084 comunicato alla Presidenza il 7 ottobre 2008 (di iniziativa dei sen. Franco, Vaccai, Bricolo e Mauro).]¹⁰.

Per contro, l'analisi sulle BCC ha mostrato che le stesse rappresentano effettivamente una realtà radicata territorialmente, connessa con l'attività di erogazione dei finanziamenti ai soci e ispirata a criteri di mutualità. L'operatività concreta delle BCC appare, quindi, coerente con la loro specifica regolazione; tuttavia, le BCC pongono un problema, per così dire, "a monte". Tali banche, infatti, risultano sempre più legate a livello federativo e associativo sul piano nazionale e regionale in un'ottica di concorrenza inter-bancaria e non intra-BCC. E' quindi meritevole di approfondimento il tema circa la coerenza dei criteri fissati a livello regolatorio, in merito all'area di operatività delle BCC – così come previsto dall'articolo 35 TUB -, con quanto previsto statutariamente dalle BCC e dalle rispettive federazioni locali e nazionali sul tipo di attività svolta e omogeneità di condotta/servizi erogati.

Alla luce dei dati esaminati nel corso dell'indagine dell'Autorità, emerge, quindi, l'esigenza di un nuovo processo regolatorio - mancando, allo stato, tempestivi interventi di autoregolamentazione - che innovi, ad esempio, sotto il profilo della (i) trasparenza nei processi decisionali, (ii) chiarezza nella attribuzione delle funzioni e responsabilità dei vari organi/comitati, (iii) eliminazione dei cumuli di ruoli e incarichi tra concorrenti, nonché dei doppi ruoli di soggetti finanziati/soggetti finanziatori spesso con legami azionari multipli, (iv) definizione più puntuale dei requisiti per figure rilevanti come gli amministratori indipendenti, (v) completa informazione sull'assetto dell'azionariato, soprattutto laddove caratterizzato da partecipazioni tra concorrenti (sotto l'attuale limite CONSOB del 2% per le partecipazioni di rilievo), (vi) chiarezza nella modalità di azione (nei processi di nomina, stesura dei bilanci, scelte di investimento) da parte di azionisti essenziali quali le fondazioni, (vii) incentivi allo sviluppo di investitori istituzionali veri come i fondi comuni, (viii) modifiche normative per la figura giuridica delle popolari, in particolare con riferimento a quelle quotate, in merito ai diritti di voto, alle clausole di gradimento, ai limiti al possesso azionario e all'uso delle deleghe.

IV. Interventi sull'offerta dei servizi finanziari

Con specifico riferimento al settore finanziario, il d.l. n. 185/2008, convertito con legge n. 2/2009, nella prospettiva di intervenire a sostegno della domanda e contenere gli oneri finanziari sostenuti dai clienti, introduce significative modifiche alla disciplina dei mutui immobiliari e delle commissioni di massimo scoperto¹¹¹ [Sui mutui e sulle commissioni di massimo scoperto, cfr. rispettivamente l'art. 2 e l'art. 2 bis, del d.l. n. 185/2008, così come convertito con legge n. 2/2009.].¹¹

In termini generali, l'Autorità condivide gli obiettivi perseguiti, in termini di interventi straordinari di aiuto e tutela del lato debole della domanda, ma pone in evidenza la necessità di evitare il rischio che interventi regolatori, talvolta anche ripetuti su medesimi profili, possano condurre ad una disciplina di non agevole e immediata comprensione, così compromettendo la finalità per la quale la stessa è stata emanata. In questa prospettiva, nell'immediato prosieguo ci si soffermerà sulla recente disciplina dei mutui e sulle commissioni di massimo scoperto.

a) I mutui immobiliari

Con riferimento ai mutui prima casa, l'articolo 2 del d.l. n. 185/2008, convertito con legge n. 2/2009, introduce disposizioni di varia natura a cui si rinvia¹¹² [In particolare, l'art. 2 comma 1 bis del d.l. 185/2008, convertito con legge n. 2/2009. Ad esempio, per i mutui a tasso variabile, è previsto un complesso meccanismo in base al quale le rate da versare, nel corso del 2009, che superino, in applicazione delle condizioni contrattuali, il tasso di interesse del 4%, sono, oltre, questa soglia, a carico dello Stato; questo meccanismo è esplicitamente previsto anche per i mutui che siano stati oggetto di rinegoziazione ai sensi dell'art. 3 del d.l. 27 maggio 2008, n. 93, convertito con modificazioni dalla legge n. 126/2008. Per altro verso, per i nuovi mutui, è previsto che le banche offrano al mercato mutui a tasso variabile indicizzato al tasso sulle operazioni di rifinanziamento principale della BCE. Inoltre, l'art. comma 1-bis interviene nuovamente sulla materia dei costi, ivi inclusi quelli notarili, che le banche possono/non possono applicare ai mutui oggetto di "rinegoziazione obbligatoria" e ribadisce la non applicabilità "di alcun genere" di costi nei casi di portabilità dei mutui di cui all'art. 8 del d.l. n. 7/2007, modificato dalla legge di conversione n. 40/2007. Cfr. al riguardo anche le segnalazioni dell'Autorità, rispettivamente, del 23 novembre 2007 AS 431 PROCEDURA PER LA PORTABILITÀ DELL'IPOTECA NEI CONTRATTI DI MUTUO (in Boll. 40/2007) e del 27 maggio 2008 AS452 MISURE URGENTI PER AUMENTARE IL POTERE DI ACQUISTO DELLE FAMIGLIE E PER LO SVILUPPO

(Boll. 16/2008).]2. In merito a tali profili, l'Autorità rileva che lo stato di crisi e la necessità di evitare una contrazione del credito meritino le misure regolatorie.

Appare necessario che gli interventi normativi sulla materia dei mutui immobiliari (ad es. rinegoziazione/portabilità) siano attuati in modo da consentire all'interessato di confrontare agevolmente le diverse opzioni e scegliere quella più competitiva in termini di miglior prezzo (vale a dire, in termini di minore tasso applicabile). Al riguardo, per la portabilità dei mutui l'azzeramento per la clientela di tutti i costi diretti e indiretti (ivi inclusi, i costi notarili) è previsto dal vigente articolo 8 del d.l. 7/2007 e ribadito dall'articolo 2 del d.l. 185/2008, convertito con legge n. 2/2009, mentre non altrettanto chiara potrebbe apparire la disciplina sui costi applicabili (o non applicabili) agli altri strumenti, anche alla luce della normativa di cui al citato articolo 2 d.l. 185/2008.

Quanto sopra evidenziato appare rilevante nella prospettiva di incentivare la ripresa di dinamiche concorrenziali piene nell'offerta dei mutui, fondata su un ruolo attivo nel rapporto domanda/offerta attraverso la portabilità dei mutui e/o la spontanea rinegoziazione degli stessi, anche al fine di evitare effetti distorsivi sugli spread.

b) La commissione di massimo scoperto

In relazione al rispetto dei requisiti di trasparenza informativa nel rapporto banca/cliente, l'Autorità ha più volte rilevato la necessità, in un'ottica di sviluppo sempre più concorrenziale del settore, di un contesto più trasparente in grado di permettere alla domanda di conoscere e, quindi, acquistare agevolmente i servizi offerti. In questa direzione, risulta necessario che alcune voci di spesa, quale la commissione di massimo scoperto, di non agevole determinazione per il cliente bancario e spesso aggiunta ad altre commissioni per l'erogazione di fatto del medesimo servizio, siano oggetto di revisione da parte del sistema, al di là della pur significativa misura di azzeramento della commissione nei casi in cui lo scoperto permanga per un periodo di tempo inferiore ai trenta giorni. Infatti, la trasparenza dal lato della domanda richiede un'attenta analisi di come le commissioni applicate in presenza della mera disponibilità di somme di denaro e/o effettivo uso di queste ultime, anche alla luce dei cambiamenti derivanti dall'articolo 2 bis del d.l. 185/2008, così come convertito dalla legge n. 2/2009, incidano nella definizione degli effettivi costi a carico dei clienti in termini di tassi effettivi applicati. Per altro verso, appare apprezzabile che l'articolo 2 bis del d.l. 185/2008 introduca una disciplina di raccordo, computando le commissioni ivi disciplinate anche ai fini della determinazione dei tassi usurari. L'incidenza della nuova disciplina sui costi effettivi sostenuti dalla clientela e sulla definizione dei tassi usurari rende ancora più importante l'introduzione di un chiaro ed unico indicatore sintetico che riunisca le diverse voci di spesa a carico del cliente che vada in

scoperto. Ciò al fine di consentire alla clientela un'immediata e chiara percezione del prezzo complessivo dei servizi bancari, necessaria per confrontare tra loro le diverse offerte presenti sul mercato, nonché per rapportare il prezzo rispetto al livello dei tassi individuati come usurari. Questo cruciale aspetto di trasparenza non appare direttamente interessato dal nuovo testo normativo.

Alla luce di quanto appena esposto, l'Autorità ritiene opportuno sollecitare un intervento chiarificatore del legislatore al fine di pervenire ad un'indicazione precisa e tassativa dei criteri di calcolo del tasso usurario, nonché interventi regolatori che esplicitino un indicatore sintetico di tutte le voci di spesa a carico dei clienti finali comprensivo delle commissioni di cui all'articolo 2 bis del d.l. 185/2008. In un'ottica concorrenziale, quanto sopra rilevato, appare necessario non solo per il cliente/consumatore finale ma anche per il cliente/piccola e media impresa.

Non può infine tacersi l'attuale lacuna normativa che in materia di pratiche commerciali scorrette esclude dalla tutela di questa Autorità le piccole e medie imprese, riservandola ai soli consumatori. Ciò, solo per fare un esempio, ha comportato che in sede di accoglimento di impegni da parte dei principali gruppi bancari in tema di commissioni di massimo scoperto, a seguito della procedura istruttoria aperta dall'Autorità, si sia dovuto constatare l'incompetenza dell'Istituto di garanzia a chiedere l'estensione degli impegni alle piccole e medie imprese più direttamente colpite dalla clausola di quanto non lo siano le famiglie e i singoli consumatori.

V. Conclusioni

Gli argomenti oggetto della presente segnalazione evidenziano dei profili critici da un punto di vista concorrenziale, i cui effetti distorsivi rischiano di essere accentuati dall'attuale crisi finanziaria in corso e ciò accresce l'urgenza di farvi fronte.

Appare infatti senz'altro necessario l'intervento normativo e/o regolatorio, soprattutto laddove le misure di autoregolamentazione siano inadeguate o carenti. L'obiettivo da perseguire è, infatti, avere mercati correttamente regolati, nei quali deve essere rigoroso, da parte delle imprese, il rispetto della legalità. Questo è il primo essenziale presupposto per il ripristino della fiducia nel sistema.

IL PRESIDENTE
Antonio Catricalà