

ABI - Associazione Bancaria Italiana

Roma, Palazzo Altieri - 25 e 26 marzo 2010

Dimensione Cliente 2010

“La Customer Experience nel mercato retail”

intervento di Luigi Fiorentino

Segretario Generale
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

*“Autorità Garante e tutela dei consumatori nel
settore bancario e finanziario”*

Giovedì, 25 marzo 2010

Desidero, innanzitutto, ringraziare il Presidente Faissola e il Direttore Generale Sabatini, per l'invito a partecipare a questo evento di grande importanza e prestigio chiamato ad affrontare tematiche di particolare interesse non solo per il sistema bancario ma anche per i consumatori e per le Istituzioni che operano nel settore.

L'obiettivo di questo mio contributo sarà quello di fornire alcuni elementi di contesto per delineare poi gli orientamenti maturati nel corso degli ultimi anni a seguito dell'azione dell'Autorità e che ora, forse più che in principio, sembrano assurgere a patrimonio comune.

* * *

Il momento storico che stiamo vivendo induce una seria riflessione sulle regole di governo dell'economia, sul rapporto che intercorre tra etica e mercato, sul ruolo delle Autorità preposte (a diverso titolo) alla vigilanza e sulle rafforzate esigenze di tutela dei consumatori e dei risparmiatori.

Quanto al governo dell'economia, è corale la richiesta di un **ritorno alle regole**. Perché il mercato funzioni, le regole devono essere certe, comuni e condivise.

Questo non significa negare i principi della concorrenza, anzi. Regole e concorrenza non sono elementi antitetici perché il mercato non vive fuori dalla legge ma, piuttosto, ne viene conformato. La concorrenza stessa riposa non, come talora suggerito, sulla totale assenza di regole ma sulla non discriminatorietà delle regole date e sulla parità delle armi, tra gli operatori economici.

Definire il *quantum* di regole necessarie è tuttavia operazione molto complessa. Se un tempo si era portati a ritenere che la *miglior* regolazione possibile fosse la *minor* regolazione possibile, la storia ha smentito questo

assunto imponendo di interrogarsi nuovamente – senza “apriorismi” concettuali – su quali siano le forme e i contenuti delle regole di cui il mercato ha bisogno per esprimersi.

Veniamo ad **etica e mercato**. Negli scorsi anni si è corso troppo spesso il rischio di considerare il mercato come un fine “di per sé”, dimenticando che esso è un “luogo” di scambio, esso è un *mezzo* per ottenere crescita, sviluppo e benessere.

Mai come oggi risulta evidente che l’etica commerciale non è una nozione che attiene soltanto alla sfera morale e alla quale rapportarsi quale fosse un accessorio o un orpello. Essa impatta sull’affidabilità e certezza delle transazioni, sulla fiducia e trasparenza delle relazioni economiche, sull’agire contrattuale e quindi, in ultima istanza, sul funzionamento stesso del mercato.

Il buon funzionamento dei mercati finanziari richiede innanzitutto la presenza di condizioni di fiducia nei confronti degli operatori economici non soltanto in termini di solidità ma anche, e ancor prima, in termini di correttezza. In questo senso, del resto, l’indice di fiducia può divenire, esso stesso, una variabile competitiva in grado di distinguere gli operatori economici.

Quanto al **ruolo dei controlli e della vigilanza**, il settore bancario e finanziario è terreno di elezione per interrogarsi sulle modalità di intervento delle diverse istituzioni preposte alla tutela dei mercati.

Come noto insistono su questo settore le diverse competenze attribuite all’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, alla Consob e alla Banca d’Italia.

Nella materia della “concorrenza” – strettamente intesa – è stato lo stesso legislatore a definire espressamente un chiaro riparto di competenze (da ultimo con il recente d.lgs. n. 21/2010 che, nel confermare il riparto di funzioni tra AGCM e BdI sulle concentrazioni bancarie, ha apportato alcune modifiche procedurali all’art. 20 della legge n. 287/1990).

Nella materia di tutela del consumatore il legislatore è stato silente e l’entrata in vigore, nel 2007, della disciplina sulle pratiche commerciali scorrette ha suscitato nuovi interrogativi e nuove **esigenze di raccordo istituzionale**.

Accanto, infatti, alle specifiche normative settoriali la cui applicazione è rimessa, per i rispettivi ambiti di competenza, alla Banca d’Italia e alla Consob, con il d.lgs. n. 146/2007 è stata affidata alla AGCM una competenza di carattere generale e trasversale (su tutti i mercati) nel reprimere le condotte di impresa qualificabili come “pratiche scorrette”.

Si tratta di un nuovo sistema di tutele di derivazione comunitaria (Direttiva n. 2005/29/CE) che impone alle imprese (i professionisti) doveri di diligenza e lealtà in qualsiasi contatto con il cliente attuale o potenziale, che abbia luogo prima, durante o dopo l’acquisto di un prodotto o servizio da parte del consumatore.

A fronte di un dettato normativo scarno quanto alla definizione dei confini tra ambito di applicazione della disciplina sulle pratiche scorrette e disposizioni settoriali, l’Autorità Garante nel 2008 ha chiesto un parere al Consiglio di Stato.

Il Consiglio di Stato (con parere n. 3999 del 3 dicembre 2008) si è espresso soltanto con riguardo ai servizi e alle attività di investimento disciplinate dal TUF (Decreto Legislativo n. 58/98) rilevando che il settore finanziario rappresenta, per le sue caratteristiche, un contesto di sistema

separato e che per questo motivo solo la CONSOB è chiamata ad intervenire in materia di pratiche afferenti i servizi e prodotti finanziari.

E l'attività bancaria? Dal punto di vista sistematico, è da ritenere che, per i servizi disciplinati dal TUB, l'esistenza di una normativa di settore sulla trasparenza e sugli obblighi informativi, di competenza della Banca d'Italia, non escluda di per sé l'applicazione del Codice del Consumo da parte dell'Autorità Garante per quanto attiene alla pubblicità, alla trasparenza dei contratti ed alla correttezza dei comportamenti del professionista.

Nondimeno, la sussistenza di discipline parallele in ambito bancario impone comunque una forte esigenza di coordinamento tra Istituzioni al fine di evitare incertezze che penalizzerebbero gli operatori economici, innanzitutto, ma di riflesso anche i consumatori che si vogliono tutelare. Ecco perché AGCM e BdI si stanno confrontando al fine di individuare le opportune forme di raccordo riguardanti, in particolare, scambi di informazioni sull'attività.

Veniamo, in concreto, alla **tutela dei consumatori**.

Occorre premettere che il fabbisogno di tutele e garanzie è necessariamente correlato al momento storico che si considera.

In questo momento storico occorre tenere alta la guardia verso quelle condotte di impresa che possono essere, rispetto alla crisi, “reattive” oppure “opportunistiche”: reattive, in quanto uno stato di difficoltà economica può indurre comportamenti più spregiudicati da parte delle imprese meno strutturate; opportunistiche, in quanto volte a sfruttare i punti di fragilità dei risparmiatori, ingenerati o acuiti dalla crisi. In entrambi i casi dette condotte possono rivelarsi lesive degli interessi dei consumatori.

Molte di queste condotte afferiscono proprio al settore bancario o finanziario. Basti pensare che ad oggi, a seguito delle segnalazioni ricevute e delle attività avviate d'ufficio, sono stati aperti dall'Autorità più di 1500 fascicoli.

La necessità di un intervento così marcato trova, innanzitutto, una giustificazione nella caratterizzazione dei prodotti di cui si tratta, contraddistinti da forti asimmetrie informative tra fornitori dei servizi e consumatori. Questa asimmetria è dovuta, da un lato, alla complessità contenutistica dei contratti e, dall'altro, alle scarse conoscenze del consumatore il quale, nella maggior parte dei casi, non possiede competenze tecniche atte a comprendere l'esatto contenuto dell'operazione proposta.

In questo contesto bisogna impedire tutte quelle condotte d'impresa volte ad alterare o eliminare la capacità del consumatore di effettuare una scelta libera e consapevole tra le diverse opzioni disponibili sul mercato.

La condotta dell'impresa bancaria è poi importantissima proprio nel momento in cui molti consumatori, toccati pesantemente dagli effetti della crisi, hanno più bisogno di rivolgersi a professionisti del settore in grado di assisterli con competenza e diligenza. Per questo motivo è fondamentale che l'agire sia improntato a correttezza e trasparenza.

Quali allora le **forme di intervento possibili**.

L'intervento *repressivo* è importante ma esso non è sufficiente, da solo, a garantire la protezione della capacità del consumatore di acquistare in modo libero e consapevole. Ecco perché l'Autorità Garante ritiene che occorra muoversi lungo più direttrici.

Da un lato, un percorso *educativo* per i consumatori che sia volto a favorire una maggiore consapevolezza non solo delle caratteristiche dei beni

e dei servizi acquistati ma anche dei propri diritti e prerogative: in questo senso va salutata con favore l'iniziativa congiunta intrapresa con altre Istituzioni sul tema dell'“educazione finanziaria”.

Dall'altro, un percorso *propulsivo* per le imprese in termini di uso dell'informazione come leva competitiva e come strumento per migliorare la qualità del rapporto professionista-cliente accrescendo, di riflesso, la fiducia del sistema finanziario.

In quest'ottica, va sottolineato che stiamo registrando un lento ma graduale miglioramento in termini di formazione ed educazione della clientela in materia finanziaria. Un ruolo certamente rilevante si deve riconoscere anche alle forme di autoregolamentazione poste in essere da ABI. Tuttavia occorre ribadire, come più volte sottolineato dall'Autorità, che questo non deve però sfociare in forme di omogeneizzazione o standardizzazione disincentivanti la tensione competitiva tra banche, che riposa sulla autonomia nelle strategie commerciali, anche e soprattutto nel fare informazione.

A ciò per completezza deve aggiungersi che un importante contributo alla tutela del consumatore è dato anche dal ricorso alle funzioni *di segnalazione e consultive* dell'Autorità nei confronti del Parlamento e del Governo.

Occorre evidenziare che le principali decisioni adottate hanno riguardato la mancanza di completezza e chiarezza informativa, ritenuta sempre particolarmente grave, data la natura dei prodotti venduti, ma ancor più in caso di contratti conclusi a distanza. In altri casi, è venuto in rilievo il collocamento di prodotti senza l'avvenuta acquisizione, in modo chiaro e incontrovertibile, del consenso del consumatore, l'imposizione di ostacoli

ingiustificati all'esercizio di diritti da parte del consumatore stesso o l'attivazione di servizi non richiesti.

Entriamo un po' più nel dettaglio dei **casi esaminati**.

Un primo filone di intervento ha riguardato la portabilità gratuita dei mutui. L'Autorità ha ritenuto scorretto il comportamento posto in essere da 23 banche diretto ad impedire ai consumatori, interessati alla surrogazione, l'effettuazione dell'operazione di portabilità attiva gratuita.

Sempre in tema di portabilità dei mutui, sono state sanzionate condotte volte a imporre ostacoli al perfezionamento dell'operazione o l'omissione di riscontri, da parte degli istituti di credito, alle comunicazioni dei mutuatari.

Senza qui entrare nel merito delle valutazioni successivamente operate dal giudice amministrativo in relazione alle decisioni assunte, esse hanno fotografato e tentato di dare risposta ad una chiara esigenza di tutela manifestata dai consumatori.

Un altro ambito di intervento ha riguardato le ipoteche immobiliari. L'Autorità, in particolare, ha valutato la scorrettezza del comportamento posto in essere da 3 banche relativamente alla mancata o ritardata applicazione delle norme sulla procedura semplificata di cancellazione delle ipoteche.

Per quanto riguarda il credito al consumo, l'Autorità è spesso intervenuta per valutare messaggi volti a pubblicizzare l'attività di erogazione del credito, riscontrando che gli stessi non riportavano correttamente gli elementi essenziali inerenti le condizioni economiche di erogazione dei finanziamenti. In molti casi, inoltre, è emerso che gli operatori non erogavano direttamente i finanziamenti, come i messaggi lasciavano intendere, ma svolgevano unicamente attività di mediazione creditizia, con

conseguente incertezza circa la tempistica e la concreta possibilità di ottenere il prestito la cui erogazione era rimessa ad un terzo.

Con riferimento alle carte di credito revolving, l'Autorità ha valutato come scorrette varie pratiche consistenti nella conclusione di contratti di finanziamento finalizzato senza informare i consumatori che l'importo del finanziamento sarebbe stato addebitato su una linea di credito contestualmente aperta per la quale erano previsti oneri economici aggiuntivi.

Ulteriori interventi hanno riguardato le commissioni di massimo scoperto. L'Autorità aveva accettato impegni degli operatori volti ad introdurre rilevanti miglioramenti informativi e sostanziali nell'applicazione della commissione. Gli operatori si erano inoltre impegnati ad applicare commissioni alternative a quella di massimo scoperto così da consentire al consumatore di scegliere l'opzione ritenuta più conveniente, in base alle proprie esigenze di credito ed al relativo utilizzo. Successivamente, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 2/2009, numerosi Istituti bancari hanno deliberato l'eliminazione della commissione di massimo scoperto e introdotto un nuovo regime commissionale. L'Autorità - rilevato che le nuove condizioni economiche si presentavano più onerose per i correntisti - ha inviato al Parlamento, al Governo e alla Banca d'Italia una segnalazione con la quale ha invitato il Legislatore a porre rimedio alle criticità evidenziate.

Quale la *ratio* dei nostri interventi.

Volendone dare una lettura congiunta, possiamo dire che essi mirano - quantomeno indirettamente - a promuovere un **cambiamento "culturale"**. Infatti, se è vero che le banche sono soggetti economici privati e che giustamente non possono prescindere dalla considerazione del profitto, non bisogna dimenticare che il risparmio è però un bene pubblico, uno dei sommi

beni garantiti dalla nostra Costituzione. E gli istituti bancari stessi, nella misura in cui sono parte di questo sistema, hanno un rilievo pubblicistico.

Chiediamo un approccio *consumer oriented*. Che le comunicazioni commerciali siano chiare, complete e di agevole lettura. Che i comportamenti siano trasparenti, corretti e che siano informati a quello che – in altri contesti – si direbbe una sorta di “dovere di soccorso” nei confronti della clientela, in termini di assistenza e di garanzie. Mi sembra che tutto questo si possa più ampiamente definire “diligenza professionale”.

Chiediamo di non frenare i processi competitivi ma di assecondarli e di viverli non come un rischio ma come un’opportunità.

Esiste poi un’istanza in più, anche se per il suo mancato assolvimento non può esservi sanzione. E’ quella di prevenire i problemi, di anticipare le soluzioni prima che si arrivi ai momenti patologici, il tutto in una logica di *favor* verso il cliente.

Vengo ora alla **conclusione**.

Mai come oggi le politiche di intervento devono ricordare che il mercato non è qualcosa di *fine a se stesso*. La tutela del mercato è funzionale alla crescita e allo sviluppo: ma essi sono reali solo se operati in un contesto di tutela dei consumatori.

Questa consapevolezza è il primo presupposto dal quale dovrebbero muovere le istituzioni che si trovano in prima linea nella tutela dei consumatori e del mercato.

Quanto agli operatori economici, è tempo di riconoscere che responsabilità ed etica non sono concetti soltanto morali ma impattano sulla certezza delle transazioni, sulla fiducia, e quindi sull’economia stessa. Anzi,

credibilità ed affidabilità possono oggi realmente divenire terreno di confronto tra le imprese ed elementi per distinguersi.

Una notazione finale. Il mercato non è un concetto astratto o dogmatico ma è un concetto storicamente determinato. Il mercato di cui si discute oggi è certamente un mercato che pretende – e richiede a tutti - che venga ritrovata la *centralità del cliente*.