

eroganti, che spingono il cliente verso tale opzione, magari per rispettare il rapporto rata-reddito, che sarebbe superato, invece, in caso di stipula di un mutuo a tasso fisso.

Per quanto riguarda specificamente il settore delle cessioni del quinto, uno dei principali motivi del livello eccessivamente elevato dei costi risiede nell'incidenza che, soprattutto per questi prodotti, ha il costo relativo alla polizza assicurativa obbligatoria richiesta per il finanziamento, il quale giunge, in qualche caso, anche all'80 per cento del costo complessivo del finanziamento. A tale proposito si può segnalare come il problema rischi di aggravarsi, in quanto i premi assicurativi per garantirsi tale copertura stanno subendo in questa fase un incremento, per i rischi potenziali che la crisi, e la connessa possibilità di chiusura di aziende, ovvero di licenziamenti, pone rispetto alla restituzione del credito.

Una seconda ragione di tale andamento dei costi del credito mediante cessione del quinto riguarda il fatto che la ritrosia di molti clienti ad utilizzare tale strumento, legata al necessario coinvolgimento del datore di lavoro, e la conseguente necessità di sviluppare tecniche commerciali specifiche, ha indotto il sistema bancario ad accettare un innalzamento delle provvigioni riconosciute ai distributori, pur di incrementare il collocamento presso il pubblico di un prodotto altamente redditizio e poco rischioso per le banche stesse, le quali hanno infatti deciso di entrare direttamente nel settore distribuendo tale prodotto anche tramite i propri sportelli.

Rispetto all'insieme della problematica qui analizzata un elemento positivo potrà essere rappresentato, in prospettiva, dalla modifica, mediante la revisione delle istruzioni di vigilanza recentemente operata dalla Banca d'Italia, delle modalità con le quali gli operatori debbono procedere alla rilevazione e alla segnalazione dei tassi effettivi globali medi ai sensi della legge n. 108 del 1996 in materia di usura. Alla luce di tale novità questi tassi dovranno comprendere tutte le commissioni, incluse la componente di mediazione, le commissioni di massimo scoperto, nonché le spese assicurative per la polizza richiesta a garanzia del prestito; inoltre, saranno unificati i parametri utilizzati per rilevare i tassi nelle operazioni svolte dalle banche ed in quelle operate dalle finanziarie.

Si tratta di passi in avanti certo significativi, in particolare laddove si rammenti che, fino al 2009, restavano fuori da tale calcolo diverse voci di costo, quali le spese di incasso nonché, in taluni casi, i compensi di mediazione: occorrerà tuttavia vigilare affinché tale unificazione non comporti un allineamento indiscriminato verso l'alto dei tassi, individuando invece tutte le misure per mantenere questi ultimi a livelli più bassi.

Sempre in prospettiva, occorrerà verificare gli effetti dell'attuazione della direttiva 2007/64/CE sui servizi di pagamento. È stato infatti sostenuto che il recepimento della direttiva, consentendo l'incremento del numero di soggetti che opereranno come istituti di pagamento, favorirà l'ingresso nel mercato del credito al consumo di nuovi soggetti, ad esempio operanti nei comparti della grande distribuzione e della telefonia mobile, e potrà determinare dunque

una maggiore concorrenza, in particolare con riferimento al settore delle carte *revolving*, con una riduzione dei costi a beneficio dei consumatori.

3.5 I profili di tutela dei consumatori: problemi e proposte.

L'analisi delle strutture del mercato del credito al consumo ha consentito di evidenziare una serie di elementi di criticità e di proposte relative al profilo della tutela dei consumatori, che riguardano sia la trasparenza nei rapporti tra consumatori, erogatori del credito ed intermediari, sia il contenuto di alcune clausole contrattuali, sia le vere e proprie pratiche commerciali scorrette.

A tale proposito occorre innanzitutto rilevare come la strutturazione del sistema di vigilanza non abbia probabilmente favorito un approccio particolarmente incisivo rispetto a tali fenomeni.

Pertanto, un primo, fondamentale intervento correttivo dovrebbe riguardare l'esplicitazione del principio secondo cui la tutela dei consumatori costituisce, accanto alla stabilità del sistema, una delle finalità dell'azione di vigilanza svolta dalle autorità competenti per il settore finanziario e creditizio, in particolare per quanto riguarda la Banca d'Italia, nella consapevolezza che stabilità e tutela del consumatore non rappresentano obiettivi tra loro in conflitto, ma costituiscono diverse facce del valore costituzionale, ed al tempo stesso economico, della tutela del risparmio in tutte le sue forme, cui si connette la disciplina del credito.

Inoltre dovrebbe essere valutata, sempre in linea generale, la possibilità di abilitare l'Autorità garante della concorrenza e del mercato a dichiarare, con provvedimento amministrativo impugnabile dinanzi agli organi di giustizia amministrativa, la nullità parziale di quelle clausole del contratto di credito la cui approvazione non è riferibile alla volontà del consumatore, il quale si trovi, in forza di tali clausole, a sopportare costi od oneri eccessivi o non previsti senza averne avuto esatta conoscenza al momento della stipula del contratto.

Sul medesimo piano si potrebbe approfondire la possibilità di attribuire alle autorità di vigilanza, per i relativi profili, la competenza ad intervenire sugli schemi negoziali dei contratti di credito al consumo, in particolare quelli che prevedano il rinvio a condizioni generali o che siano conclusi mediante la sottoscrizione di moduli e formulari, ovvero definire uno schema contrattuale il più possibile standardizzato, per lo meno per le principali tipologie di contratti di credito al consumo a maggiore diffusione, che sia sottoposto alla preventiva autorizzazione delle Autorità.

In ogni caso, in sede di recepimento della direttiva 2008/48/CE, relativa al credito ai consumatori, appare opportuno salvaguardare le competenze in materia già attribuite all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la quale ha in molti casi dimostrato di saper assumere iniziative concrete a tutela dei consumatori nel settore del credito al consumo.

Un altro intervento che potrebbe incidere sull'efficacia della vigilanza riguarda l'incremento delle sanzioni pecuniarie che possono essere erogate per la violazione degli obblighi di correttezza contrat-

tuale da parte degli operatori del settore, il cui ammontare massimo non può al momento superare, per le pratiche commerciali scorrette, 500.000 euro. Non c'è infatti dubbio che, in un mercato, come quello del credito al consumo, del valore totale annuo di 110 miliardi, l'ammontare complessivo di sanzioni che finora si è registrato sia assolutamente insufficiente ad esplicare un effetto dissuasivo efficace nei confronti dei soggetti non corretti.

Con riferimento alla disciplina dei rapporti tra intermediari e consumatori, per quanto attiene segnatamente alla tematica della trasparenza contrattuale, occorre in primo luogo garantire che il consumatore sia messo nelle condizioni di conoscere effettivamente il contenuto del contratto di finanziamento che egli stipula, in particolare sotto il profilo dei costi reali a suo carico, e delle clausole vessatorie, abusive o ingannevoli.

Gli interventi normativi che appaiono più urgenti ed importanti in quest'ambito riguardano dunque il rafforzamento dell'informativa e della trasparenza contrattuale, la creazione di una modulistica contrattuale standard, l'introduzione dell'obbligo, per il soggetto che eroga il credito, di effettuare in fase precontrattuale una valutazione del merito di credito del consumatore che richiede il credito, nonché la definizione di norme, se necessario anche di stampo cosiddetto « paternalistico », che vietino determinate clausole contrattuali particolarmente pericolose per il consumatore.

A tal fine occorre altresì stabilire forme di responsabilizzazione del soggetto erogante il credito rispetto alla complessiva attività di collocamento posta in essere dalla catena distributiva a contatto con la clientela, nonché sancire, in alcuni casi, l'obbligo specifico, per le banche e gli altri operatori creditizi, di prospettare ai propri clienti, attraverso forme di comunicazione individuale, gli strumenti e le possibilità a loro disposizione per la gestione dei rapporti di credito e la soluzione delle relative problematiche.

Occorre, comunque, che il rafforzamento degli obblighi informativi non finisca per tradursi in un eccesso di informazioni non utilmente utilizzabili dal consumatore, o che potrebbero addirittura confonderlo, prevedendo, in ottemperanza alle previsioni della direttiva 2008/48/CE, che al consumatore sia consegnato un modulo contenente le « Informazioni europee di base relative al credito ai consumatori » riferite allo specifico contratto di credito da stipulare, al fine di informarlo in modo semplice e comprensibile, ed in forma personalizzata, sulle condizioni contrattuali che essi si accingono a stipulare.

Un intervento fondamentale sotto il profilo specifico della trasparenza dei costi dovrebbe riguardare la definizione di un indicatore del costo globale del contratto che il consumatore stipula, nel quale devono essere conteggiate tutte le singole voci di costo previste, compresa la quota che remunera l'attività dei mediatori creditizi, degli agenti in attività finanziaria e di ogni altro intermediario, i costi relativi alle polizze assicurative richieste per consentire l'erogazione del credito (ed alle eventuali penali addebitate nel caso di estinzione della polizza a seguito di recesso dal finanziamento), le spese di istruttoria e le altre spese variamente denominate (comprese quelle per l'invio degli estratti conto), al fine di garantire che il consumatore

stesso possa avere la massima consapevolezza dell'onere che si sta assumendo e compiere un'effettiva comparazione tra le diverse offerte presenti sul mercato.

In parallelo, occorre vietare espressamente l'addebito a qualunque titolo di alcun costo ulteriore rispetto a quelli compresi in tale indicatore, nonché inibire le clausole che introducano differenziazioni di costo legate ad elementi economicamente non rilevanti del contratto (è il caso della pratica, riferita nel corso delle audizioni, secondo cui i tassi di interesse possono variare a seconda che le rate di rimborso siano versate attraverso un RID, ovvero mediante bollettini postali).

Decisamente meno praticabile appare invece l'ipotesi, che pure è stata ipotizzata, di stabilire un tetto massimo alle provvigioni per gli intermediari, sia in quanto tale previsione risulterebbe in contrasto con i principi comunitari, sia in quanto essa determinerebbe probabilmente effetti dirompenti su molte strutture commerciali.

Particolare attenzione dovrà inoltre essere posta ai costi delle polizze assicurative richieste nei finanziamenti, rafforzando anche la vigilanza dell'Isvap su tale tematica. In tale ambito occorre contrastare la pratica, molto discutibile, in base alla quale, qualora al finanziamento sia collegata una polizza assicurativa a garanzia del rimborso, in caso di estinzione anticipata del finanziamento, viene normalmente addebitata al consumatore un'ulteriore penale per l'estinzione della polizza.

Ulteriormente, l'occasione offerta dalla delega per il recepimento della predetta direttiva 2008/48/CE potrebbe essere colta per compiere un passo avanti sulla tematica concernente il collegamento negoziale tra contratto di acquisto del bene o del servizio finanziato attraverso il credito al consumo e contratto di finanziamento, stabilendo con maggiore nettezza la responsabilità solidale civilistica del finanziatore per l'inadempimento del fornitore del bene o servizio cui il credito al consumo è finalizzato, la quale è invece attualmente riconosciuta nei soli casi in cui sussista un accordo di esclusiva tra tali due figure.

Parimenti, occorre rendere effettivo il diritto del consumatore a recedere dal contratto di finanziamento, superando le resistenze, di natura giuridica ed economica, che il settore creditizio ha finora posto. In particolare, in quest'ambito occorre affrontare il tema dei limiti che devono essere imposti all'indennizzo che il finanziatore può ottenere nel caso in cui il consumatore eserciti la facoltà di rimborsare anticipatamente il credito, al fine di escludere tutte quelle clausole contrattuali che rendono tale facoltà eccessivamente onerosa.

A tale proposito è stata avanzata l'ipotesi, che pure andrebbe valutata, di estendere a tutte le tipologie di credito al consumo la previsione, contenuta nell'articolo 7, comma 1, del decreto — legge n. 203 del 2007, che vieta l'applicazione di penali nel caso di estinzione anticipata di mutui immobiliari. Tale divieto sarebbe giustificato dal fatto che la maggior parte dei finanziamenti di credito al consumo, non pongono, in ragione del loro profilo temporale di breve o media durata, quei problemi di provvista per le banche che giustificavano, in passato, l'applicazione di tal penale per il caso dell'estinzione anticipata del finanziamento.

Un primo passo avanti rispetto alla problematiche dell'estinzione anticipata dai contratti potrà essere compiuto attraverso il recepi-

mento della norma della direttiva 2008/48/CE, la quale stabilisce regole più precise circa la congruità ed estensione del termine per esercitare il diritto al recesso, che viene portato a quattordici giorni, nonché introducendo una formula *ad hoc* che consenta di calcolare con esattezza l'importo della penale prevista in caso di esercizio del diritto di estinzione anticipata da parte del consumatore.

Passando a taluni tipologie specifiche del credito al consumo, con specifico riferimento ai mutui immobiliari, occorre che il predetto indicatore globale di costo non si limiti ad indicare l'ammontare complessivo della rata iniziale, ma fornisca al consumatore adeguata evidenza circa la possibile dinamica futura del costo del mutuo, nel caso in cui il tasso di interesse risulti variabile o indicizzato.

Sempre per quanto riguarda il settore dei mutui, è emersa, nel corso dell'indagine, la proposta di stabilire norme che, per talune tipologie di mutuo, ad esempio i mutui per l'acquisto della casa di prima abitazione, e per talune tipologie di mutuatari, ad esempio soggetti a basso reddito che non dispongano di un adeguato livello di conoscenze finanziarie, impongano la stipula di contratti di mutuo a tasso fisso, ovvero di mutui che prevedono un limite all'incremento del tasso (mutui cosiddetti *cap*), sulla falsariga di quanto avviene in Francia, dove per ottenere un mutuo a tasso variabile bisogna disporre di un reddito non derivante da impiego fisso, il rapporto rata-reddito non deve superare il 30 per cento e il consumatore deve firmare una liberatoria nella quale dichiara di essere stato ben edotto dei rischi ai quali potrebbe andare incontro. Tale previsione potrebbe infatti proteggere tali soggetti dai rischi che essi potrebbero correre stipulando tassi a mutuo variabile, i cui costi potrebbero lievitare in termini tali da condurre inevitabilmente all'insolvenza, con ricadute negative non solo sui singoli consumatori, ma sull'intero sistema finanziario.

Un altro ambito nel quale si evidenziano problemi di correttezza e di trasparenza molto gravi è quello delle carte di credito, rispetto al quale l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha da tempo lamentato la poca chiarezza nell'esposizione al consumatore delle caratteristiche dei prodotti.

Le questioni più serie si pongono in particolare per le carte di credito cosiddette *revolving* e delle carte di credito a saldo che permettono, in alcune condizioni, un uso in modalità *revolving*, il cui utilizzo è fortemente aumentato anche in Italia negli ultimi anni. Si tratta infatti di prodotti complessi, che, in sostanza, in talune circostanze (ad esempio al di fuori di un determinato circuito commerciale), prevedono l'attivazione di una linea di credito con rimborso rateale a tassi molto elevati, per finanziare gli acquisti effettuati con la carta, le cui caratteristiche non consentono spesso ai consumatori meno informati di valutarne pienamente la struttura, i costi effettivi e la presenza nei relativi contratti di clausole vessatorie, abusive o ingannevoli.

A tale riguardo è necessario innanzitutto eliminare le carenze nell'informativa precontrattuale e contrattuale, legate soprattutto al fatto che, nella maggior parte dei casi, la carta viene emessa in connessione a contratti di finanziamento stipulati presso esercizi commerciali i quali non dispongono di adeguate professionalità in

ambito creditizio, che la carta *revolving* ha, apparentemente, caratteristiche di carta cosiddetta *fidelity* (la quale consente al consumatore di accumulare, in occasione degli acquisti presso la catena commerciale che la rilascia, punti utilizzabili per fruire di sconti o premi), oppure che la carta viene recapitata al consumatore direttamente a casa, utilizzando una tecnica commerciale denominata « *pushing* », che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha sanzionato come scorretta.

Un ulteriore contributo al miglioramento del livello di tutela dei consumatori dovrà riguardare l'individuazione di strumenti di risoluzione non giurisdizionale delle controversie tra operatori del credito al consumo e consumatori. È infatti evidente come lo strumento giurisdizionale, che attualmente costituisce l'unico rimedio azionabile, sia in tali fattispecie scarsamente utilizzabile, sia per ragioni di costo e di tempi, sia per ragioni legate ai problemi generali del sistema giudiziario, e come sia pertanto necessario ipotizzare meccanismi di cosiddetta *alternative dispute resolution*, non limitati al profilo dei rapporti contrattuali, ma implicanti ad esempio la possibilità di rivolgersi a un'autorità di settore ai fini dell'adozione di provvedimenti di tipo sanzionatorio. A tal fine sarà utile verificare i reali effetti della costituzione dell'Arbitro bancario finanziario, recentemente disposta dalla Banca d'Italia a seguito della modifica dell'articolo 128-*bis* del TUB.

A tale riguardo è necessario che qualunque strumento si voglia costituire per la soluzione stragiudiziale di controversie tra le banche e la clientela si qualifichi, oltre che per la sua terzietà, soprattutto per il profilo dell'assoluta riservatezza, onde evitare un « effetto stigma » nei confronti di chi si rivolga ad esso. Non è utile, infatti, istituire un'ennesima struttura che affronti in modo burocratico il problema, ma serve invece dar vita ad un organismo autorevole, presso il quale i consumatori possano rivolgersi senza timore di rendere pubbliche le loro eventuali difficoltà finanziarie, e che possa esercitare una funzione di stimolo, di *moral suasion*, e, se necessario, precettiva o sanzionatoria nei confronti delle banche e degli intermediari creditizi.

Una tematica specifica che pure incide sui profili di tutela dei consumatori riguarda le problematiche concernenti l'utilizzo delle banche dati contenute nei sistemi di informazione creditizia (SIC).

A tale proposito occorre rilevare come i SIC possano svolgere una funzione sicuramente positiva nel settore del credito al consumo, in quanto consentono ai soggetti che lo erogano di disporre di informazioni e di elaborare indici sintetici di rischio a costi compatibili con l'ammontare non elevato del credito erogato al singolo consumatore, consentendo di fluidificare l'accesso al credito, tanto alle famiglie quanto alle aziende, e sostenere la crescita dell'economia.

Tuttavia, in maniera sempre più diffusa, le banche usano i dati contenuti nei SIC in forma del tutto acritica, di fatto esternalizzando le decisioni circa l'erogazione del credito. In tal modo, una volta che nel SIC risulti registrato un mancato pagamento o un ritardo in una rata del debito si rischia di non poter accedere mai più ad alcun finanziamento bancario, a prescindere dalle motivazioni, dalle dimensioni, dalla durata e dalla frequenza del mancato pagamento.

Occorre, al contrario, che le scelte di erogazione del credito, soprattutto da parte delle banche, non siano dettate meccanicamente dai dati contenuti nei SIC, ma siano il frutto di un'autonoma capacità di valutazione delle banche stesse, evitando che i SIC diventino una sorta di «liste nere», in cui si può finire per ragioni a volte molto banali, se non addirittura per veri e propri errori, attribuendo ai malcapitati uno stigma indelebile, tale da precludere loro ogni successivo accesso al credito bancario.

È dunque necessario rafforzare la capacità dei SIC di fornire un quadro il più possibile integrato del comportamento dell'individuo che ha richiesto il credito, grazie al quale il mancato pagamento possa essere contestualizzato, migliorando al contempo la capacità delle banche di interpretare correttamente tale quadro informativo e di operare le proprie scelte, ed introducendo nel sistema meccanismi utili ad evitare che difficoltà temporanee o ritardi limitati nel rimborso di un finanziamento costituiscano un elemento ostativo insuperabile all'erogazione di ulteriore credito nei confronti di quel soggetto.

A questo fine potrebbe ad esempio risultare opportuno portare da tre a sette anni, come avviene nella maggior parte dei Paesi europei, il termine di conservazione nei SIC dei dati relativi alle rate di debito onorate puntualmente, riducendo in tal modo la significatività statistica di eventuali ritardi di pagamento di piccole dimensioni, ed evitando che il sistema possa classificare come «cattivi pagatori» soggetti sostanzialmente *in bonis*.

Parimenti, potrebbe risultare opportuno individuare dei sistemi di codifica che consentano di segnalare, nei SIC, particolari motivazioni che giustifichino l'inadempimento, quali il congelamento dei mutui, una situazione eccezionale o del tutto imprevista a causa della quale il debitore non ha potuto far fronte al proprio debito, una calamità naturale o un evento grave che ha colpito le sue proprietà o la sua attività.

Inoltre, occorre escludere dal novero degli inadempimenti registrati nei SIC gli insoluti che derivino da una truffa o dalla sottrazione di un documento di identità da cui consegua l'erogazione di credito al consumo a nome del titolare del documento.

È altresì necessario che, prima di inserire nel SIC elementi pregiudizievoli per l'erogazione di credito, essi siano comunicati con tempestività dal soggetto erogatore al diretto interessato, avvertendolo delle conseguenze derivanti dall'iscrizione nel SIC dell'inadempimento degli obblighi di rimborso, nonché fissando un tempo ragionevole entro il quale egli può fornire ulteriori elementi di chiarimento o richiedere di non registrare il dato nel SIC, ad esempio nel caso di errori, inadempimenti da parte del creditore che abbiano impedito o ritardato il pagamento delle rate da parte del debitore, omonimie o furti d'identità. In tal modo il SIC potrebbe svolgere un'utile funzione informativa, non solo nei confronti del sistema creditizio, ma anche nei confronti del singolo consumatore, che sarebbe meglio aggiornato sul quadro complessivo della sua situazione debitoria e sulle eventuali situazioni di criticità.

In parallelo, è necessario rendere più tempestive ed efficienti le modalità attraverso le quali comunicare al SIC l'avvenuta regolariz-

zazione degli inadempimenti, nonché ampliare i meccanismi di tutela che possono essere invocati per l'eventuale responsabilità della banca o dell'intermediario creditizio che abbia operato in maniera non diligente nell'inserimento dei dati nell'ambito dei SIC.

Inoltre, è necessario rafforzare gli strumenti che consentono di vigilare sull'accesso ai dati personali contenuti nel SIC da parte di strutture interne alla banca, sulla condivisione dei dati stessi all'interno del gruppo bancario o con altre banche o intermediari creditizi non bancari, nonché escludere che i dati contenuti nei SIC, o comunque detenuti dalle banche nell'ambito dei rapporti di credito, possano essere posti a disposizione di altri intermediari finanziari, salva espressa autorizzazione del cliente, ovvero nei casi in cui ciò è consentito dalla normativa in materia.

A maggior ragione, occorre impedire o circoscrivere fortemente la possibilità che soggetti non operanti nell'ambito del credito al consumo possano accedere agli archivi dei predetti SIC, sia segnalando i dati in loro possesso, sia utilizzando quelli segnalati dagli altri partecipanti. Tale utilizzo improprio dei dati dei SIC potrebbe infatti consentire pratiche di cosiddetta « profilazione » del singolo cliente, potenzialmente molto pericolose sotto il profilo della tutela della *privacy*.

Un ulteriore aspetto posto all'attenzione della Commissione nel corso dell'indagine conoscitiva, connesso anch'esso alle problematiche relative ai profili di tutela dei consumatori, riguarda il fenomeno delle frodi nel settore del credito al consumo, le quali si realizzano principalmente attraverso il furto di identità ovvero mediante la clonazione di carte di credito.

Al riguardo si può in primo luogo segnalare come l'attività di credito al consumo si sia sviluppata, negli ultimi anni, attraverso la diffusione in organizzazioni commerciali molto ampie ed attraverso procedure altamente informatizzate, e come tale circostanza abbia reso agevole e remunerativo, per organizzazioni criminali o singoli soggetti, commettere operazioni fraudolente mediante impossessamento dell'identità di altri soggetti.

Presso i punti di vendita della grande distribuzione, infatti, il credito al consumo è erogato spesso in tempi molto rapidi, a persone che, di norma, non sono note (diversamente da quelle che chiedono un finanziamento alla banca), previa esibizione di documenti sui quali vengono effettuati controlli sostanzialmente formali da parte del personale addetto alle vendite, il quale spesso non dispone di una formazione specifica in materia finanziaria e creditizia, né, tantomeno, in materia di prevenzione delle frodi.

In tale contesto si è registrato un preoccupante aumento delle operazioni di finanziamento fraudolente, per un importo di circa 145 milioni di euro nel 2008, relative soprattutto a prestiti finalizzati e localizzate in particolare in Lombardia, Veneto, Piemonte e Toscana, vale a dire in quelle regioni del Centro – Nord dove maggiormente si è concentrata l'erogazione del credito.

Analogamente a quanto avviene in altri settori, i fenomeni fraudolenti nel credito al consumo, a prescindere dalla loro rilevanza penale, determinano, in via diretta, un problema di non facile gestione per le banche e gli altri intermediari creditizi, e, soprattutto, arrecano

indirettamente un danno rilevante, sebbene non facilmente quantificabile, a tutti coloro che richiedono credito, in quanto contribuiscono ad elevarne il costo ed a razionarne la disponibilità.

Il problema delle frodi costituisce inoltre, al di là della sua gravità in sé, un elemento di freno al miglioramento, soprattutto in termini di costi e di razionale uso delle risorse, del sistema finanziario italiano, ad esempio in quanto induce ad un utilizzo sproporzionato del contante (il 90 per cento delle transazioni è ancora effettuato con tale modalità) rispetto alla media dei Paesi avanzati, e rappresenta uno degli elementi che impediscono un maggiore ricorso alla moneta elettronica, il cui uso è fortemente penalizzato proprio dal timore, ampiamente diffuso tra i consumatori, di incorrere in episodi del genere.

Per fronteggiare tale grave fenomeno sarebbe certamente utile disporre di un sistema che consenta la registrazione e l'incrocio, a fini antifrode, dei dati di coloro che richiedono l'erogazione di credito al consumo.

In considerazione della quantità e delicatezza dei dati che sarebbero gestiti dal sistema, occorre che quest'ultimo sia realizzato sulla base di un intervento di rango legislativo, che consenta di garantire i profili di riservatezza e di evitare che la registrazione nell'archivio del sistema possa prestarsi ad usi distorti, ovvero determinare l'esclusione dei soggetti in condizioni di difficoltà economica dall'accesso al credito, per un periodo più o meno prolungato.

Specifiche preoccupazioni sono state inoltre sollevate nel corso dell'indagine rispetto all'ipotesi di creare banche dati molto ampie, in cui siano disponibili tutti i dati relativi ad una persona, in quanto la concentrazione delle informazioni rende notevolmente più difficile la difesa contro gli abusi, a tutela della riservatezza delle persone, soprattutto se si pensa di prevedere una modalità di funzionamento interattiva del sistema.

Inoltre, l'utilizzazione di dati personali per le indicate finalità dovrebbe essere effettuata con modalità tali da evitare l'acquisizione di informazioni non pertinenti, atte a rivelare comportamenti o preferenze che nulla hanno a che vedere con il rapporto creditizio o debitorio, nonché a precludere l'uso di tali dati per finalità estranee.

Pertanto, è in primo luogo indispensabile che, al fine di assicurare adeguate garanzie al riguardo, l'organizzazione e la gestione di tale sistema sia affidato ad un'entità pubblica, e che esso sia strettamente collegato al settore specifico del credito al consumo.

In secondo luogo, sarebbe preferibile utilizzare i dati presenti nelle banche dati già esistenti, senza crearne una nuova, anche al fine di accorciare i tempi di realizzazione del sistema di prevenzione, evitare di ampliare eccessivamente le categorie di dati utilizzabili, nonché circoscrivere i soggetti che possono accedere al sistema stesso.

In terzo luogo si può prevedere la procedibilità d'ufficio, e non più su querela di parte, dei reati di frode e di quelli connessi. Il ricorso allo strumento penale non appare peraltro risolutivo, ma può più che altro svolgere un ruolo di deterrenza, in quanto, anche alla luce delle difficoltà in cui versa il sistema giudiziario, il numero molto elevato di tali fenomeni, e l'importo relativamente modesto delle

single frodi, comporta la conseguenza che il numero di casi nei quali l'azione penale è effettivamente esercitata e portata avanti per tali reati risulta molto basso.

Da ultimo, occorre sensibilizzare maggiormente, attraverso specifiche campagne formative e formative, anche a carico degli operatori creditizi, i consumatori circa la necessità di avvalersi in misura più ampia di tutti quegli strumenti che possono difenderli dai fenomeni fraudolenti, quali un uso più prudente dei propri dati e codici bancari, un più attento controllo degli estratti conto o l'attivazione dei sistemi di avviso relativi all'utilizzo della carta.

In definitiva, si deve sottolineare come la strategia di contrasto alle frodi dovrà poggiare principalmente su meccanismi di prevenzione, che consentano di disincentivare alla radice il fenomeno, consentendo agli stessi operatori del credito di individuare e sventare i tentativi di frode.

3.6 Conclusione: linee guida per una riforma.

L'ampia panoramica svolta nel corso dell'indagine conoscitiva ha consentito alla Commissione di evidenziare il ruolo positivo e le potenzialità del credito al consumo, ma anche di mettere in luce una serie di criticità, che riguardano principalmente i profili di tutela dei consumatori, nonché la vigilanza degli operatori attivi in tale campo.

In tali ambiti è emersa l'esigenza di taluni interventi correttivi, che dovranno essere realizzati sia attraverso misure di carattere normativo, sia mediante l'attività di vigilanza sul settore concretamente svolta dalle autorità competenti, sia grazie alla collaborazione di tutte le categorie operanti nel settore.

Tali interventi dovrebbero in particolare orientarsi, ad avviso della Commissione, secondo alcune linee guida, che essa intende offrire al dibattito politico ed alla discussione pubblica:

migliorare il livello di trasparenza dei rapporti tra operatori e consumatori, sia in sede precontrattuale, sia in sede contrattuale, attraverso la predisposizione di modelli informativi al tempo stesso esaustivi e comprensibili per il singolo consumatore, che eliminino ogni opacità rispetto agli elementi fondamentali del rapporto, dedicando in tale contesto particolare attenzione a talune tipologie di credito al consumo, quali i mutui a tasso variabile e le carte di credito *revolving*;

superare le lacune e le incertezze normative che ancora sussistono relativamente al problema del collegamento negoziale tra contratto di credito al consumo e contratto di fornitura del bene o del servizio, stabilendo in termini più chiari la responsabilità contrattuale del finanziatore per la fattispecie di inadempimento del fornitore;

prevedere un sistema di controllo preventivo pubblicistico dei modelli contrattuali di massa o standard, che consenta di eliminare clausole vessatorie o eccessivamente pericolose per il consumatore,

valutando in tale prospettiva la possibilità di stabilire specifici divieti ad utilizzare talune tipologie di credito al consumo per alcune fasce di consumatori economicamente o socialmente più deboli;

individuare un indicatore di costo omnicomprensivo, che fornisca al consumatore chiara e completa evidenza di tutti i costi connessi all'erogazione del credito, con conseguente divieto di addebitare al consumatore stesso costi ulteriori rispetto a quelli compresi nel predetto indicatore;

rafforzare i poteri, anche sanzionatori, attribuiti alle autorità di vigilanza, soprattutto per quanto riguarda la trasparenza nei rapporti tra operatori del credito e consumatori ed il contrasto alle pratiche commerciali scorrette, stimolando le autorità stesse ad orientare maggiormente la loro attività verso i profili di tutela dei consumatori;

individuare, in un quadro di tutele pubblicistiche, forme di risoluzione non giurisdizionale delle controversie tra operatori del credito e consumatori, fornendo a questi ultimi uno strumento di salvaguardia in più;

rivedere il quadro normativo applicabile agli intermediari finanziari operanti nel credito al consumo, con particolare riferimento ai mediatori creditizi ed agli agenti in attività finanziaria, individuando requisiti più rigorosi per l'accesso all'attività, migliorandone la qualificazione professionale complessiva e l'indipendenza, nonché favorendo una più solida strutturazione degli intermediari stessi, soprattutto al fine di dare ordine alla catena distributiva dei prodotti di credito al consumo;

introdurre misure di contrasto ai conflitti di interesse nei rapporti tra le banche e gli intermediari operanti nel credito al consumo;

rafforzare la capacità degli operatori del credito di effettuare un'autonoma valutazione del merito di credito dei soggetti che richiedono il finanziamento, nei limiti in cui ciò è possibile con riferimento al settore del credito al consumo;

introdurre una normativa specifica sul problema del sovraindebitamento dei consumatori e delle famiglie, non solo sotto il profilo della disciplina degli effetti, ma anche attraverso meccanismi che consentano di ostacolare il determinarsi di tale condizione;

definire un quadro normativo più preciso per quanto riguarda l'operatività dei sistemi di informazione creditizia, in particolare migliorando l'informativa al consumatore circa l'inserimento dei propri dati nell'ambito di tali sistemi, e consentendo al consumatore stesso di avanzare eccezioni rispetto alle registrazioni effettuate e rafforzando i presidi di tutela della *privacy* contro ogni uso distorto dei dati stessi;

istituire efficaci strumenti di contrasto alle frodi, in particolare per quanto riguarda i furti d'identità, soprattutto attraverso l'indi-

duazione di meccanismi preventivi che consentano agli stessi operatori del credito di individuare e sventare i tentativi di frode prima della stipulazione del contratto;

definire una strategia istituzionale che consenta di migliorare il grado di educazione finanziaria dei risparmiatori e dei consumatori italiani, in un'ottica di tutela dei propri interessi e diritti.

Si tratta, evidentemente, di un complesso di interventi riformatori ampio ed ambizioso, che potrà essere realizzato nel medio periodo, già a partire dall'esercizio della delega per il recepimento della direttiva 2008/48/CE, e che dovrà vedere la partecipazione attiva di tutti gli attori, pubblici e privati, competenti o operanti nel settore.

Al di là dei singoli interventi, occorre comunque, più in generale, che la politica si riappropri della capacità di governare i processi di evoluzione, a volte tumultuosi, che stanno interessando il settore creditizio, e quello del credito al consumo in particolare.

È auspicabile che su tali temi si determini una consapevolezza condivisa, e, soprattutto, che su questi orientamenti si coaguli il consenso del ventaglio più vasto possibile di forze politiche, così da avviare al più presto il processo riformatore.

