

MUTUI IMMOBILIARI: MENO CONCORRENZA E PIÙ INTERVENTO PUBBLICO

di Concetta Brescia Morra

Il problema della onerosità delle rate di mutuo per i cittadini che hanno acquistato casa qualche anno fa contraendo un mutuo a tasso variabile e oggi si trovano in difficoltà nel pagamento delle rate a causa della crescita dei tassi di interesse è stato affrontato dal legislatore con una serie di strumenti giuridici nella passata legislatura e oggi è di nuovo oggetto di interventi normativi. Il decreto-legge "Tremonti" presenta diversi aspetti problematici sul piano della concorrenza.

Negli ultimi giorni il Governo ha presentato un decreto-legge sui mutui immobiliari per aiutare i clienti di banche in difficoltà nel pagamento delle rate a causa della crescita dei tassi. La materia era stata oggetto di altri interventi normativi nella passata legislatura.

Il decreto "Bersani" sulle liberalizzazioni del 2007 (d.l. n. 7 del 2007, convertito in legge 2 aprile 2007, n. 40) ha stabilito alcune norme dirette a favorire una maggiore concorrenza anche in questo settore. Il decreto è intervenuto su due strumenti giuridici: l'estinzione anticipata dei mutui immobiliari; la surrogazione nel mutuo (c.d. "portabilità" del mutuo) per favorire il trasferimento del rapporto da una banca ad altra. In entrambi i casi, le norme mirano a favorire la possibilità di uscita dal contratto per il mutuatario senza oneri o spese e la sostituzione del finanziamento con altro offerto da intermediari diversi a condizioni più vantaggiose. Alcune indagini fra i consumatori hanno evidenziato che il decreto Bersani non è riuscito a raggiungere pienamente lo scopo prefissato. Ciò è soprattutto perché l'operazione di "surroga" non è, di fatto, completamente gratuita, essendo necessario l'intervento del notaio e per alcune incertezze interpretative. Su questi problemi è intervenuta la legge finanziaria per il 2008 che ha modificato il decreto Bersani, per cercare di rendere effettivamente gratuite l'estinzione anticipata e la "portabilità". Inoltre, la stessa legge finanziaria ha previsto l'istituzione di un fondo di solidarietà per coprire gli oneri derivanti dalla possibilità, riconosciuta con il medesimo provvedimento normativo ai mutuatari in difficoltà, di non pagare due rate (per un periodo massimo di 18 mesi); in tal caso, la durata del contratto di mutuo e le garanzie a esso connesse verrebbero prorogate di un periodo di tempo uguale alla sospensione.

Il decreto-legge elaborato dall'attuale Ministro dell'Economia, secondo le indicazioni fornite alla stampa, interviene direttamente sulle condizioni per la "rinegoziazione" del mutuo immobiliare. Si tratta di uno strumento giuridico diverso da quelli contenuti nei decreti "Bersani", non incompatibile con essi, che, quindi, salvo interventi specifici, dovrebbero continuare a essere utilizzabili. Il decreto prevede una convenzione fra le banche e il Ministero del tesoro che delinei una formula contrattuale standardizzata per la rinegoziazione dei mutui. Le banche che aderiranno alla convenzione saranno tenute, a richiesta del cliente, a effettuare la rinegoziazione alle condizioni previste dalla convenzione. La rinegoziazione così delineata prevede un meccanismo contrattuale complesso con cui si trasforma la rata periodica da variabile a fissa; la rata fissa verrebbe calcolata in modo tale da coincidere con quella che il debitore avrebbe dovuto pagare se avesse stipulato un mutuo a tasso fisso e con riferimento ai tassi medi praticati nel 2006. La proposta non cambia le condizioni contrattuali in materia di tassi, ovvero quanto dovuto alla banca come corrispettivo del finanziamento, ma modifica le modalità di pagamento alla banca di quest'importo. Per consentire ai clienti di pagare una rata costante, il decreto prevede un allungamento della durata del mutuo. Il maggiore importo dovuto dai clienti a fronte della crescita dei tassi di interessi verrà corrisposto alla fine del rapporto; una volta raggiunta la scadenza originaria del mutuo, il cliente sarà ancora obbligato a effettuare ulteriori pagamenti alla banca per gli importi non corrisposti negli anni in cui i tassi erano cresciuti. Si tratta di una formula negoziale già utilizzata da diversi istituti bancari che coniuga l'esigenza dei clienti di programmare, in maniera coerente con il proprio flusso di redditi, il pagamento del debito assunto per l'acquisto della casa, con quella delle imprese bancarie di adeguare i tassi del finanziamento ai mutamenti delle condizioni di mercato. La previsione di questi meccanismi nel decreto "Tremonti" comporta alcuni problemi: il primo riguarda le modalità di realizzazione concrete delle singole operazioni di rinegoziazione che possono condurre, nel lungo periodo, ad un aumento dei costi del finanziamento per i clienti bancari; il secondo relativo alla tecnica normativa adottata, per i riflessi negativi che questa può avere sul piano della concorrenza.

I problemi legati alle modalità di realizzazione della rinegoziazione: possibili costi aggiuntivi per i clienti. Il decreto "Tremonti" per realizzare l'obiettivo di cambiare il piano di ammortamento del mutuo non prevede la

modifica delle condizioni del rapporto contrattuale in essere, ma utilizza lo strumento di un finanziamento "accessorio". Il finanziamento accessorio Ã¨ rappresentato dalla differenza tra l'importo della rata dovuta secondo il piano originario di ammortamento e quello risultante dalla rinegoziazione. Questa soluzione prevede diversi problemi tecnici per la sua realizzazione e comporta un aumento di quanto dovuto alla banca dai clienti. Il finanziamento accessorio, infatti, prevede che su di esso decorrano a loro volta interessi, anche se il decreto stabilisce una misura massima; inoltre, il corrispettivo dovuto alla banca potrebbe crescere molto se il saldo del finanziamento venga addebitato nel conto corrente del cliente a causa della capitalizzazione periodica degli interessi, normalmente trimestrale su questo tipo di rapporto.

La tecnica normativa adottata: problemi sul piano del diritto della concorrenza. Con riguardo alla tecnica normativa adottata, si sottolinea che la previsione di una convenzione fra il Ministero dell'Economia e una associazione di imprese, come Ã¨ l'Associazione bancaria italiana, rappresenta una novitÃ nell'attuale sistema di regolamentazione dei fenomeni di impresa, anche nei settori economici sottoposti a controlli pubblici, come quello bancario. Obiettivi come quelli sottesi al decreto "Tremonti" per favorire i clienti sono stati fino a ora realizzati e disciplinati come accordi fra le associazioni di imprese e quelle dei consumatori rappresentative a livello nazionale. Un esempio Ã¨ quello previsto dal decreto "Bersani" per la definizione di regole di riconduzione ad equitÃ dei contratti di mutuo stipulati prima dell'entrata in vigore di questo decreto che non potevano beneficiare delle nuove possibilitÃ offerte per l'estinzione anticipata gratuita in relazione al generale principio di irretroattivitÃ della legge. Inoltre, ancora piÃ¹ problematico appare l'aspetto della convenzione fra gli intermediari per la definizione di un contratto standardizzato. Si tratta, in principio, di un accordo rilevante ai fini della disciplina antitrust, quale intesa fra imprese avente a oggetto le condizioni contrattuali a contenuto, direttamente o indirettamente, economico. La circostanza che le banche restano comunque libere di effettuare la rinegoziazione a condizioni migliori di quelle stabilite nella convenzione non elimina i problemi di possibile lesione della concorrenza, perchÃ© Ã¨ evidente che l'accordo rappresenta un riferimento per tutte gli intermediari sul quale attestare le condizioni che sono disposti a offrire. La legittimitÃ dell'accordo sul piano della concorrenza puÃ² essere giustificata in quanto si tratta di un comportamento realizzato in attuazione di norme di legge o di provvedimenti regolamentari (non Ã¨ ancora chiaro come qualificare l'intervento del Ministero dell'Economia nell'accordo). Questo argomento, peraltro, fa emergere che Ã¨ proprio il provvedimento normativo a presentare profili di incoerenza con i principi della libera concorrenza. PiÃ¹ corretta appare la tecnica normativa adottata dal decreto "Bersani" che prevedendo l'eliminazione delle barriere all'uscita dal contratto, mediante l'abbattimento dei costi per l'estinzione anticipata e per la "portabilitÃ " del mutuo ad altra banca, rappresenta un incentivo per accrescere la concorrenza. In questo senso si Ã¨ espressa l'AutoritÃ garante della concorrenza e del mercato nella segnalazione al Governo sul progetto di decreto (AS452 del 27/05/08). L'AGCM ha fatto presente che per evitare che alcune criticitÃ derivabili dal provvedimento possano comportare disincentivi al confronto competitivo Ã¨ importante che le banche possano adottare strategie commerciali migliori per la clientela rispetto a quanto stabilito nella convenzione; siano mantenuti gli stimoli competitivi derivanti dalla "portabilitÃ ", accrescendone la gratuitÃ ; sia fornita una adeguata informativa alla clientela per consentire una valutazione sostanziale della convenienza della rinegoziazione.

Concetta Brescia Morra