

LA LUNGA MARCIA DELLA TRASPARENZA BANCARIA: DAL CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE ABI ALLA LEGGE 154

Una buona legge che tutela la clientela bancaria, stimolando allo stesso tempo l'efficienza e l'imprenditorialità delle banche - (Orientamenti n. 4 gennaio/aprile 1992)

Con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del 24/02/1992 della legge n. 154, la trasparenza bancaria cessa di essere affidata al codice di autoregolamentazione dell'ABI per diventare, a tutti gli effetti, legge dello Stato. La portata di tale "trapasso" è evidente: a un codice comportamentale volontario delle banche, assolutamente non idoneo a garantire i diritti della clientela, si sostituisce un complesso di norme imperative, derogabili solo in senso favorevole al cliente e comportanti precise sanzioni in caso di violazione; norme sulla cui applicazione è chiamata a vigilare la Banca d'Italia. Si tratta, senza dubbio, di una legge rivoluzionaria, specialmente in un paese, come il nostro, in cui c'è una scarsa sensibilità verso i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi; una legge, aggiungiamo, che è passata in una delle versioni più estremiste, fra quelle prospettate negli anni passati, proprio per la scarsa incisività dimostrata dall'autoregolamentazione. Ma esaminiamo i punti più importanti della nuova normativa.

1) Pubblicità

Il codice ABI prevedeva l'esposizione, nei locali della banca aperti al pubblico, di un avviso dettagliato riportante i tassi minimi e massimi applicati rispettivamente per le operazioni di deposito e per quelle di prestito e finanziamento, nonché le altre indicazioni relative a: recupero spese, valute, commissioni sui servizi, ecc.

Un estratto delle condizioni, limitatamente alle operazioni e ai servizi più diffusi, doveva essere riportato su un cartello di grandi dimensioni, da esporre sempre nei locali aperti al pubblico. La legge 154 recepisce, in linea di massima, tale impostazione, ma con alcune innovazioni di rilievo:

a) I tassi da indicare negli avvisi informativi non sono quelli minimi e massimi (applicati rispettivamente alle operazioni di raccolta e di impiego), ma quelli effettivamente praticati. In attesa delle istruzioni della Banca d'Italia, non è chiaro se il ricorso all'uso dell'avverbio viene fatto per indicare l'intero ventaglio dei tassi nominali applicati (giacché è chiaro che l'indicazione dei tassi minimi e massimi non appaga le esigenze di una completa informativa alla clientela) o addirittura implichi l'indicazione di un tasso effettivo globale annuo che tenga conto dell'incidenza, sul tasso nominale, delle commissioni e degli altri oneri (cosa che ci sembra difficile, in quanto, per esempio, l'incidenza sul tasso della commissione di massimo scoperto è determinabile solo a posteriori e caso per caso).

b) Negli avvisi vanno indicate anche le spese e le commissioni dei servizi bancari, nonché le commissioni per i titoli di Stato, per le quali il Ministro del Tesoro dovrà stabilire dei parametri di applicazione (quest'ultima è una delle norme più osteggiate da parte delle banche).

c) L'informativa al pubblico va attuata non solo con avvisi sintetici da esporre ma anche con fogli informativi analitici, da mettere a disposizione della clientela, nonché con l'esposizione dello stesso testo di legge.

d) Gli avvisi e i fogli, informativi, da aggiornare costantemente in caso di variazioni, vanno conservati dalle banche per almeno 5 anni.

Come si vede, gli obblighi di pubblicità previsti dalla legge 154 sono molto più severi di quelli stabiliti a suo tempo dal codice di autoregolamentazione dell'ABI. Ma c'è di più. La legge 154 si spinge, con alcune previsioni in tema di pubblicità, fino ad intaccare la stessa autonomia imprenditoriale delle aziende di credito. Ciò avviene con la disposizione che impone alle banche di indicare tassi e condizioni in tutte quelle forme di pubblicità (televisive, sulla stampa, ecc.) che promuovono l'offerta di operazioni e servizi; avviene anche con la disposizione che consente al cliente di non pagare il costo di un servizio, in assenza di pubblicità del costo stesso (a tal proposito è forte il sospetto che ci si trovi di fronte a una vera e propria aberrazione giuridica: nel settore commerciale sono previste delle multe se non vengono esposti i prezzi delle merci; ma non si arriva al punto di legittimare la gratuità della merce, in caso di violazione dell'obbligo).

2) Obbligatorietà della forma scritta.

La legge n. 154 impone la forma scritta per tutti i contratti di durata (depositi e prestiti) e per i

servizi comportanti oneri superiori alle lire cinquantamila.

Il senso della rivoluzione di cui abbiamo parlato è evidente in questa norma che abolisce la tradizione orale su cui si sono sempre affidati i contratti bancari.

D'ora in poi, qualsiasi rapporto bancario dovrà essere consacrato in un preciso contratto scritto in cui devono essere riportati prezzi e condizioni (senza possibilità di far riferimento agli usi) e le banche potranno peggiorare le condizioni previste nel contratto solo dietro

comunicazione scritta ed accettazione da parte del cliente delle nuove condizioni (in caso contrario, il cliente ha diritto di recesso senza alcuna penalizzazione).

In assenza di indicazione dei tassi si applicano il tasso più alto dei BOT e quello più basso (nei 12 mesi precedenti), rispettivamente per le operazioni passive e per quelle attive

3) Modifica delle condizioni contrattuali.

Abbiamo già visto che ogni modifica delle condizioni contrattuali deve essere comunicata al cliente ed accettata da quest'ultimo. La legge 154 non esclude, però, la possibilità di variazioni generalizzate dei tassi. Queste ultime, tuttavia, potranno essere effettuate in maniera impersonale solo mediante inserzione di appositi avvisi sulla Gazzetta Ufficiale.

A questo punto sembra proprio che le banche possano riacquistare piena libertà di manovra, considerata la scarsissima attenzione che il vasto pubblico è in grado di riporre agli avvisi pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale.

Tuttavia, le disposizioni contenute nell'art. 8 (comunicazioni periodiche ai clienti) suppliscono in parte all'inconveniente.

4) Comunicazioni periodiche alla clientela.

La legge prevede, infatti, l'obbligo da parte delle banche di fornire, almeno una volta all'anno (ma per i conti correnti è previsto l'invio dell'estratto conto anche con periodicità mensile), "una completa e chiara informazione sui tassi di interesse applicati nel corso del rapporto, sulla decorrenza delle valute, sulla capitalizzazione degli interessi" ecc. È chiaro, quindi, che le eventuali variazioni effettuate dalla banca in modo impersonale, attraverso il canale indicato, non hanno la possibilità di sfuggire al cliente.

5) Decorrenza delle valute.

La nuova normativa è fortemente innovativa sul problema delle valute, recependo sostanzialmente il contenuto delle critiche avanzate, a proposito, contro il sistema bancario delle organizzazioni di tutela dei consumatori.

A partire dal 10 marzo gli interessi sui versamenti di denaro contanti, di assegni circolari emessi dalla stessa banca e di assegni bancari tratti sullo stesso sportello in cui si effettua il versamento, decorrono dallo stesso giorno dell'operazione; mentre per i prelevamenti non è più consentita la retrodatazione della valuta di uno o più giorni.

Già lo scorso anno l'ABI, nel commentare il disegno di legge che è all'origine della legge 154, aveva espresso la convinzione secondo cui tali disposizioni riguardanti le valute non attengono al profilo della trasparenza ma hanno lo scopo di incidere negativamente sulla misura della remunerazione del servizio, limitando, fra l'altro, la libertà di contrattazione delle parti.

Il giudizio dell'ABI è chiaramente interessato. A parte il fatto che è molto difficile trovare degli utenti che non siano contenti di tale presunta limitazione della libertà contrattuale, appare del tutto evidente che il gioco delle valute altera sensibilmente i tassi nominali, e che, quindi, è stranamente attinente al profilo della trasparenza.

6) Fidejussioni omnibus

La legge 154 pone fine alle fidejussioni omnibus, senza limitazioni di importo, disponendo che "la fidejussione può essere prestata anche per un'obbligazione condizionale o futura con la previsione, in quest'ultimo caso, dell'importo massimo garantito". Con tale norma si accoglie in definitiva, un orientamento già espresso in parecchie occasioni dalla giurisprudenza.

7) Sanzioni

Non si può dire che le sanzioni previste dalla legge siano soltanto formali. Per la violazione delle norme in tema di pubblicità sono previste sanzioni pecuniarie, a carico non solo degli amministratori e dei direttori delle banche ma anche dei dipendenti, da due e dieci milioni. In caso di ripetute violazioni, il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, su proposta della Banca d'Italia, può anche disporre la sospensione dell'attività della sede o della filiale che ha violato la legge.

Le reazioni.

Le reazioni all'approvazione della legge n. 154 sono state svariate e di segno opposto. Felici, naturalmente, sono state le associazioni di tutela dei consumatori e degli utenti dei servizi, che per lungo tempo avevano messo la trasparenza bancaria al centro dei loro programmi.

Parecchi banchieri hanno accolto la legge senza drammatizzare, coscienti del fatto che, in definitiva, essa interviene in una fase di avanzata autoregolamentazione da parte delle banche.

Negativa e quasi rabbiosa è stata, invece, la reazione dell'ABI che, per bocca del suo Presidente Prof. Tancredi Bianchi, così si è espressa: "È una legge che contiene un regime di amministrazione dei prezzi che non è un regime di libertà concorrenziale".

In effetti la legge non contiene un regime di amministrazione dei prezzi, nonostante l'eccezione costituita dai vincoli che il Ministro del Tesoro potrà fissare sulle Commissioni di collocamento dei titoli di Stato (vincoli sulla cui natura è oggi prematuro pronunciarsi).

La verità è che, facendo salve alcune riserve di cui già abbiamo parlato, la legge 154 è una buona legge, che tutela la clientela bancaria stimolando nello stesso tempo le gestioni delle

aziende di credito verso una maggiore efficienza e imprenditorialità, presupposti indispensabili di quella "libertà concorrenziale" verso cui l'ABI si mostra tanto sensibile.