

RAPPORTI TRA BANCHE E CLIENTI: MENO PATERNALISMO E PIÙ CONCORRENZA

di Concetta Brescia Morra
29 settembre 2009

Il rapporto della Commissione europea sui servizi bancari al dettaglio, pubblicato nei giorni scorsi, segnala costi elevati dei conti correnti e un basso grado di trasparenza dei prezzi dei prodotti delle banche italiane nella comparazione con altri paesi comunitari. Il problema non è nuovo, come dimostrano le numerose iniziative assunte dal legislatore italiano negli ultimi anni sul rapporto tra banche e clienti. Alcune misure intervengono imperativamente sui contenuti dei contratti, per vietare l'uso di clausole sfavorevoli al cliente o per prescrivere prezzi "equi"; altre cercano di ridurre le asimmetrie informative per favorire scelte consapevoli dei clienti.

Quest'ultimo è l'obiettivo sotteso alle nuove disposizioni della Banca d'Italia, volte a incrementare la trasparenza dei servizi bancari. Le norme che accrescono le informazioni dei clienti sono preferibili; gli interventi imperativi sulle condizioni negoziali possono avere effetti distorsivi sul mercato dei prodotti bancari. Le regole di trasparenza, peraltro, sono efficaci solo se le banche le applicheranno in maniera non formale, per instaurare relazioni corrette con la clientela. Le conclusioni dell'indagine europea sui costi dei servizi bancari al dettaglio¹ attribuiscono all'Italia la maglia nera nella trasparenza dei rapporti fra banche e clienti. I risultati dell'indagine possono essere discussi, considerata la difficoltà di confrontare i dati di ordinamenti diversi, ma evidenziano un problema già avvertito nel nostro paese. Negli ultimi anni è cresciuta la sfiducia dei risparmiatori sulla correttezza delle banche nell'offerta di servizi. A ciò hanno contribuito gli scandali finanziari, come nei casi dei fallimenti dei gruppi Cirio e Parmalat, le debolezze del sistema finanziario nella recente crisi, ma anche comportamenti delle banche che hanno rispettato la disciplina a tutela dei clienti, emanata negli ultimi venti anni, in maniera limitata e formalistica. La risposta legislativa recente è stata quella di intervenire sulle vicende contrattuali in maniera imperativa. Ne sono esempi le disposizioni sulle condizioni contrattuali dei mutui a tassi variabili, ovvero la disposizione sulla commissione di massimo scoperto. La prima ha stabilito un tetto al costo del mutuo per i risparmiatori. La seconda ha dichiarato la nullità delle "commissioni di massimo scoperto", che non rispettino determinate condizioni, e ha fissato un limite massimo al corrispettivo delle commissioni per la messa a disposizione di somme di denaro pari allo 0,5 per cento, per trimestre, dell'importo dell'affidamento.

Questi interventi appaiono lontani dal sistema di regole di diritto privato accolto dal nostro ordinamento fin dalla metà del secolo scorso e possono avere effetti distorsivi sul mercato dei prodotti bancari. Inoltre, non sempre si traducono in un vantaggio per i clienti; vietare la corresponsione di un prezzo per un servizio può indurre gli intermediari a spostare i costi del servizio in altri aspetti del rapporto negoziale, con un effetto complessivo di scarsa trasparenza; il tetto massimo ai prezzi può risultare elevato di quello che il cliente avrebbe pagato in condizioni concorrenziali.

Su un piano diverso si pongono le tutele dei risparmiatori previste dalle disposizioni di vigilanza emanate dalla Banca d'Italia in materia di trasparenza dei prodotti e servizi bancari, nel luglio scorso. Si tratta della modifica di regole varate la prima volta agli inizi degli anni novanta (legge 154 del 1992, poi trasfusa nel testo unico bancario del 1993) quando le banche non consegnavano al cliente la copia del contratto che aveva sottoscritto o indicavano il costo del finanziamento facendo riferimento "agli interessi uso piazza". In quella fase si scelse di non intervenire direttamente sui prezzi o sulle condizioni contrattuali, se non per dichiarare la nullità di alcune clausole negoziali che presentavano, come quella degli "interessi uso piazza", evidenti caratteri di vessatorietà. La maggior parte degli strumenti di tutela del cliente si concentravano sulla pubblicità, specie precontrattuale, nella logica di consentire al cliente il confronto fra i prodotti presenti sul mercato e scegliere quello più conveniente. Inizialmente, i risultati di questi interventi furono modesti, soprattutto considerato che lo strumento della pubblicità presupponeva un sistema bancario caratterizzato da un accentuato livello di concorrenza e che esistevano problemi pratici che scoraggiavano il risparmiatore dall'usufruire di queste forme di tutele; essi non erano in grado di contrastare in maniera efficace l'"ignoranza razionale" che caratterizza i clienti di servizi bancari, ricordata anche nel documento della Banca d'Italia contenente l'analisi di impatto dell'intervento normativo in commento.

Con le nuove disposizioni la Banca d'Italia ha semplificato gli strumenti di informazione preventiva, standardizzato le informazioni per i prodotti più diffusi, eliminando quelle inutili e costose; accresciuto la comprensibilità delle comunicazioni nel corso del rapporto. Le novità più importanti riguardano il conto corrente bancario, ossia lo strumento negoziale di base del rapporto tra banche e clienti: è stato introdotto l'"indicatore sintetico di costo" (ISC), già utilizzato in passato per altri contratti; viene disciplinato un contratto di conto

corrente bancario-tipo che prevede gli elementi di base del modello negoziale. L'idea sottesa alle modifiche della disciplina appare quella di ridurre il novero delle informazioni non particolarmente utili, ma di favorire il confronto fra prodotti aventi caratteristiche analoghe, anche laddove gli strumenti utilizzabili a questo scopo presentano alcuni limiti; ad esempio l'ISC nel conto corrente, basandosi necessariamente su scenari di utilizzo o affidamenti ipotetici, fornisce una indicazione parziale e non personalizzata del costo del servizio. La difficoltà nella comparazione dei prezzi, infatti, uno dei punti deboli nelle relazioni contrattuali fra banche e clienti, evidenziata anche dal recente rapporto europeo.

Questi meccanismi possono raggiungere i loro obiettivi sulla base di due condizioni: esistenza della possibilità per i clienti di uscire dal rapporto senza costi rilevanti, come stabilito dai decreti Bersani sulle liberalizzazioni e dai principi comuni deliberati dall'associazione bancaria europea, che le banche italiane dovrebbero recepire nei prossimi mesi²; applicazione delle disposizioni da parte delle banche secondo principi di buona fede e correttezza. Laddove l'impianto di regole di "trasparenza" a tutela della clientela non trovi corretta applicazione, si giustificherebbero interventi legislativi autoritativi. Emblematico il caso della "commissione di massimo scoperto", la cui opacità era stata denunciata più volte dal Governatore della Banca d'Italia, ma che poche banche hanno provveduto a modificare, fino all'intervento del Governo che ne ha dichiarato la nullità. Le conseguenze potrebbero essere meno libertà negoziale per le banche, meno concorrenza e nessun passo avanti sostanziale nella tutela dei clienti.

1. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/402>
2. http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/mobility/baeg_en.htm