

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BARI  
Facoltà di Giurisprudenza

*Inaugurazione del corso di Diritto Civile Europeo 1999-2000  
Azione Robert Schuman*

**Caratteristiche e finalità  
dell'azione della Banca d'Italia nella dinamica evolutiva  
del diritto dei contratti bancari e finanziari**

Intervento del Direttore Generale della Banca d'Italia  
Vincenzo Desario

Bari, 20 novembre 1999

## SOMMARIO

1. Premessa	5
2. La regola del consenso informato	7
3. La legge bancaria del 1936	8
4. Gli interventi di diritto comunitario	11
5. L'evoluzione dell'ordinamento nazionale	14
6. L'azione della Banca d'Italia	17
7. Concorrenza, sana e prudente gestione, trasparenza contrattuale	19
8. Disciplina della concorrenza e mercato del credito	22
9. La normativa secondaria in tema di trasparenza contrattuale	24
10. L'autoregolamentazione: il Codice di comportamento del settore bancario e finanziario	26
11. L'Ombudsman bancario	29
12. Gli orientamenti della giurisprudenza	30
13. Conclusioni	32

## **1. Premessa**

Ho accolto volentieri l'invito a svolgere la relazione introduttiva del corso avanzato in Diritto civile europeo che la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bari ha organizzato nell'ambito dell'Azione Robert Schuman 1999-2000.

Forma scritta del contratto, diritto di recesso, trasparenza delle condizioni, costo totale del credito, formule un tempo riservate al linguaggio di una stretta cerchia di cultori del diritto dei privati, costituiscono espressioni ormai familiari, entrate a far parte - grazie anche ai mezzi di comunicazione - del lessico corrente.

Ciò testimonia dell'incidenza nella società civile delle profonde trasformazioni normative e, soprattutto, culturali intervenute in anni recenti nel settore bancario e finanziario; delle ricadute sul diritto dei contratti; della progressiva interrelazione, complementarità, tra legislazione speciale e diritto comune.

Le cause del mutamento sono molteplici: indagarle nel dettaglio esula dagli obiettivi di questo intervento; fondamentale è stato il contributo offerto dal diritto dell'Unione europea.

L'abbattimento delle barriere alla concorrenza, il mercato unico europeo - i cui tratti essenziali risiedono nei principi dell'armonizzazione minima e del mutuo riconoscimento - l'espansione dell'area dell'iniziativa economica privata hanno ridefinito il contesto ambientale e le forme per l'esercizio dell'impresa, specie di quella bancaria e finanziaria.

Questa evoluzione è avvenuta principalmente attraverso l'applicazione generalizzata del modello societario e l'introduzione di norme per la tutela della trasparenza contrattuale e per il credito al consumo; ma altresì con il crescente ricorso all'autonomia negoziale dell'imprenditore, nell'ambito di una competizione che si gioca anche sul piano della comparabilità interna e internazionale dei modelli contrattuali.

Tra disciplina del “contratto di società” (artt. 2247 ss. cod. civ.) e dei “contratti in generale” (artt. 1321 ss. cod. civ.), tra Libro quinto (del Lavoro) e Libro quarto (delle Obbligazioni) del codice civile, lo scarto in termini di autonomia negoziale è rilevante.

La prima è caratterizzata, specie con riferimento alle società per azioni, da elevata imperatività e cogenza, da “condizioni generali” pervasive al punto da ridurre in modo significativo l’autonomia statutaria dell’impresa. Da ciò la tensione dell’ordinamento interno verso la modifica di quelle regole, verso la semplificazione del diritto societario, al fine di assicurare all’imprenditore margini d’autonomia almeno comparabili con quelli presenti in altre esperienze giuridiche.

Il perseguimento di tali obiettivi ispira la Commissione di studio per la riforma del diritto societario, costituita presso il Ministero della Giustizia, alla quale la Banca d’Italia offre il proprio contributo, partecipando ai lavori.

Per contro, l’autonomia in punto di diritto generale dei contratti è massima; l’art. 1322 del codice accorda alle parti piena libertà nella definizione pattizia degli interessi più consona al conseguimento delle rispettive finalità economiche, anche attraverso “contratti che non appartengono ai tipi aventi una disciplina particolare”, nei limiti della liceità e della meritevolezza di tutela giuridica. Per questa via il nostro sistema si è arricchito di nuovi tipi contrattuali innominati: leasing, franchising, swaps; prodotti finanziari che, nella gran parte, sono assimilabili ai contratti “derivati”.

In questa realtà allargata, la formazione del giurista non può prescindere dallo studio dei profili comparati del diritto; il diritto europeo, segnatamente quello contrattuale che regola gli affari della società civile, diviene sempre più parte integrante del patrimonio giuridico nazionale.

Esprimo pertanto il massimo apprezzamento nei confronti dell’Università di Bari per aver aderito, tra i pochi Atenei italiani, a questa pregevole iniziativa dell’Unione europea, dedicando un corso specifico all’approfondimento del diritto civile europeo.

La relazione che mi accingo a svolgere si propone di illustrare il ruolo della Banca d'Italia nella disciplina della contrattazione di massa in materia bancaria e finanziaria; di mettere in evidenza come la sua azione sia stata non solo coerente con le fondamentali linee evolutive del diritto nazionale ed europeo, ma le abbia, talora, anticipate.

## **2. La regola del consenso informato**

Nel 1942 il legislatore del codice civile si era soprattutto preoccupato di salvaguardare la libertà dei contraenti, dedicando minore attenzione alla tutela della concorrenza e a quella dei consumatori. In una realtà contraddistinta dalla presenza di monopoli e oligopoli in vasti settori dell'economia, l'unica possibilità di scelta per i consumatori era spesso quella di accettare in blocco le condizioni offerte dalle imprese ovvero di rinunciare alla stipula dei contratti.

Lo sviluppo della produzione e della commercializzazione su larga scala già imponeva una contrattazione di tipo seriale, che inevitabilmente assumeva caratteri uniformi, fino a giungere a tecniche di compravendita del tutto spersonalizzate.

Il codice civile sanciva l'efficacia delle condizioni generali di contratto predisposte unilateralmente, conosciute o conoscibili dalla controparte con l'ordinaria diligenza; l'unico limite era costituito dallo specifico richiamo e dalla doppia sottoscrizione delle cosiddette "clausole vessatorie" inserite nei contratti, nei moduli e nei formulari utilizzati<sup>1</sup>.

E' stata riconosciuta l'insufficienza, a fini di tutela dell'aderente, della specifica approvazione scritta delle clausole vessatorie in mercati scarsamente competitivi, dove manca per il consumatore la concreta possibilità di scegliere tra una pluralità di offerte di beni e servizi.

---

<sup>1</sup> Artt. 1341 e 1342 cod. civ.

In tali condizioni la tutela apprestata dal codice civile finiva dunque con l'essere meramente formale, non effettiva, poco utile al consumatore<sup>2</sup>. Per contro essa, in mercati aperti alla concorrenza e connotati da adeguata trasparenza, favorisce obiettivi di protezione della parte debole del rapporto, accrescendone la responsabilizzazione.

### 3. La legge bancaria del 1936

Al tempo dell'emanazione del codice civile, il settore bancario e finanziario non costituiva un'eccezione nel panorama appena delineato: nel capo dedicato ai contratti bancari, il codice si limitò a recepire e tipizzare i principali contratti allora in uso, lasciando di fatto ampi spazi al "riempimento" operato dalle associazioni di categoria.

Esisteva un cartello bancario che, al fine di eliminare "forme inutili o dannose di concorrenza"<sup>3</sup>, fissava i limiti massimi dei tassi passivi e quelli minimi dei tassi attivi, comminando anche sanzioni pecuniarie per le violazioni.

La legge bancaria attribuiva all'Ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito (dopo, alla Banca d'Italia) - subordinatamente a una delibera del Comitato dei Ministri - il potere di intervenire sui tassi e sulle condizioni di deposito e di conto corrente praticati dalle banche alla clientela<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Con specifico riferimento al settore e ai contratti bancari, MAISANO, *Trasparenza e riequilibrio delle operazioni bancarie - La difficile transizione dal diritto della banca al diritto bancario*, Milano, 1993, p. 23ss.

<sup>3</sup> Così si esprimeva il comunicato Stefani del 6 luglio 1918 (le parti salienti del comunicato possono essere lette in D'ANGELO-MAZZANTINI, *Trattato di tecnica bancaria*, Milano, 1972, 1, p. 208, nota 129). L'accordo interbancario fu stipulato il 29 giugno 1918 tra la Banca di Sconto, la Banca Commerciale, il Credito Italiano e il Banco di Roma, non tanto per "creare relazioni pacifiche tra le banche quanto [per] eliminare ogni concorrenza tra esse che potesse essere di vantaggio per il pubblico" (così P. SRAFFA, *La crisi bancaria in Italia*, in *Struttura e stabilità del sistema finanziario*, a cura di CESARINI e ONADO, Bologna, 1979, p. 191).

<sup>4</sup> Art. 32, primo comma, lett. b), legge bancaria del 1936-38. La lettera c) del medesimo art. 32, primo comma, attribuiva agli organi di controllo del credito anche il potere di disciplinare "le provvigioni per i diversi servizi bancari".

Gli stessi padri della Costituzione riconobbero al cartello, sia pure con riserve <sup>5</sup>, una funzione calmieratrice della concorrenza, al fine di tutelare la stabilità del sistema bancario <sup>6</sup>.

La Banca d'Italia ha sempre evitato di esercitare la facoltà d'intervento prevista dalla legge bancaria del '36 in materia di tassi <sup>7</sup>.

Sulla funzione del cartello, il Governatore della Banca d'Italia, Luigi Einaudi, registrando l'abbassamento dei tassi passivi e l'incremento di quelli attivi, ebbe ad affermare che tali variazioni “danno luogo a gravi riflessi, che io presenterò sotto forma di punti interrogativi. E` conforme all'interesse generale che al risparmio, ... vengano offerte remunerazioni sempre più misere? ... Dire che si può ridurre a poco o nulla il compenso al risparmio ... , solo perché i clienti

---

<sup>5</sup> Può interessare ciò che, a questo riguardo, affermò la Commissione Economica dell'Assemblea Costituente: “Per queste ragioni la Commissione è d'avviso che, se il cartello bancario può apparire legittimo in un sistema di prezzi vincolati ed in una economia chiusa non condizionata dai fattori economici internazionali, non lo è in alcun modo in un sistema di prezzi liberamente espressi dalle forze operanti sul mercato. Ove il nostro sistema economico tornasse ad essere modellato sul tipo dell'economia di mercato, il cartello bancario apparirebbe espressione anacronistica di un privilegio largito ad una forma di attività economica, che non ha alcun sostanziale motivo per attribuirselo, ...” (*Rapporto della Commissione Economica presentato all'Assemblea Costituente*, IV, Credito e assicurazione, I, *Relazione*, Roma, 1946, Capitolo III, § 24, p. 157).

<sup>6</sup> *Rapporto della Commissione Economica presentato all'Assemblea Costituente*, cit., Capitolo I, § 12 (significativamente intitolato “della disciplina dell'esercizio del credito al fine di evitare forme di concorrenza nocive”) e Capitolo III, §§ 19-27; questi ultimi paragrafi erano inclusi in un sub-Capitolo intitolato “Costo del denaro e “cartello” bancario”.

Nel Capitolo III del Rapporto si afferma che “la necessità del <<cartello>> bancario fu sentita inizialmente non già per uno scopo di migliore sfruttamento delle condizioni di mercato da parte delle aziende desiderose di crearsi una situazione di privilegio, bensì per uno scopo di difesa delle aziende stesse di fronte ad una situazione di mercato nella quale lo squilibrio fra domanda ed offerta di denaro acuiva la concorrenza per l'accaparramento della raccolta del risparmio in modo pericoloso per la normale esistenza anche delle aziende correttamente amministrate; attraverso la tutela del proprio equilibrio economico le aziende miravano a tutelare con gli accordi di <<cartello>> l'integrità del risparmio affidato alla loro amministrazione, e quindi, oltre che nell'interesse aziendale, agivano anche per un interesse generale” (p. 129).

<sup>7</sup> E' però vero che l'entrata in vigore della legge implicò una sorta di “pubblicizzazione” del cartello (COSTI, *L'ordinamento bancario*, Bologna, 1994, p. 524), che, fino al 1952, assurse al rango di proposta per provvedimenti vincolanti del Comitato dei Ministri e dell'Ispettorato del Credito (“allorché infatti la legge del 1936 ebbe attribuito all'Ispettorato del credito il potere di emanare norme in questa materia, nel 1937 il “cartello”, completato anche per quanto riguarda la disciplina dei tassi attivi, divenne un provvedimento dell'Ispettorato emanato su proposta della Confederazione delle aziende di credito”: *Rapporto della Commissione Economica presentato all'Assemblea Costituente*, cit., p. 131). La delibera del Comitato dei Ministri che riconobbe l'obbligo di osservanza del cartello è del 18 aprile 1936 (BISCAINI COTULA, *Il cartello interbancario in Italia*, in Banca d'Italia, *Bollettino del Servizio Studi*, luglio-dicembre 1980, p. 379). Anche se dopo il 1952 il CICR non ha più emanato delibere riguardanti il cartello bancario, questo è sopravvissuto su base volontaria fino al 1974 (BISCAINI COTULA, cit., p. 383). Su questi profili cfr. A. PATRONI GRIFFI, *La concorrenza nel sistema bancario*, Napoli, 1979, p. 120ss. e 238ss.

si contentano del poco o nulla, equivale a dare al cartello un netto significato monopolista. Conviene al sistema bancario che si diffonda l'opinione che si dà poco o nulla perché ci si è messi d'accordo a tale uopo? E` evidente che il cartello si deve raccomandare ad altre ragioni di interesse generale per giustificare la sua esistenza”<sup>8</sup>.

Dalle parole di Einaudi emerge implicitamente la posizione di non pieno favore nei confronti del cartello.

L'attenzione della Banca d'Italia per i valori dell'efficienza e della concorrenza diviene sempre più intensa con riferimento a materie anche diverse da quella contrattuale.

In tema di concentrazioni bancarie il Governatore Carli, sul finire degli anni sessanta, ebbe a dichiarare che “Compito dell'istituto di emissione resterà quello di promuovere la ristrutturazione delle aziende bancarie necessaria affinché si mantengano atte a sostenere il confronto sempre più immediato con quelle di paesi stranieri, dove sono state eseguite concentrazioni in vista di una maggiore efficienza”<sup>9</sup>; sul medesimo tema il Governatore tornò qualche anno dopo affermando che il processo di concentrazione “è seguito con attenzione e non è giudicato contrario agli interessi generali nella misura in cui non alteri una struttura del sistema bancario atta a mantenere al suo interno un grado elevato di concorrenza”<sup>10</sup>.

La finalizzazione in senso concorrenziale di molti dei poteri conferiti alla Banca d'Italia traspare da numerosi interventi, consentiti dalla elasticità della legge bancaria del 1936, volti ad accrescere l'efficienza degli intermediari attraverso il superamento di vincoli e privative, che determinavano forti segmentazioni del mercato.

Negli anni settanta, il primo piano sportelli autorizzò l'apertura di numerose dipendenze nelle aree in cui la concentrazione degli impieghi e dei depositi

---

<sup>8</sup> BANCA D'ITALIA, *Adunanza generale ordinaria dei partecipanti*, Roma, 29 marzo 1946 (anno 1945), *Relazione del Governatore*, p. 35 e 36.

<sup>9</sup> Considerazioni finali del 31 maggio 1967.

<sup>10</sup> Considerazioni finali del 30 maggio 1970.

assumeva i valori più elevati; nel contempo, una delibera del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR), assunta su conforme proposta della Banca d'Italia, abolì il divieto di coesistenza nella medesima piazza di banche appartenenti alla stessa categoria istituzionale.

A far tempo dal 1980 una profonda riforma statutaria, promossa e assecondata dalle autorità creditizie, avvicinò il modello della banca pubblica a quello più moderno e competitivo della società per azioni, aprendo il capitale alla partecipazione dei privati, allentando i numerosi vincoli attinenti alla tipologia delle operazioni effettuabili. I limiti territoriali all'attività delle aziende di credito furono rimossi; alle banche a breve fu riconosciuta la possibilità di operare, sia pure entro plafond determinati, anche nel medio e lungo termine.

Alla graduale intensificazione della concorrenza nel mercato bancario si sono nel tempo accompagnate profonde innovazioni nella politica legislativa in materia contrattuale, nelle finalità e nelle tecniche di intervento della Banca d'Italia sulla disciplina dei contratti bancari, nella produzione delle norme di autoregolamentazione da parte degli intermediari.

#### **4. Gli interventi di diritto comunitario**

L'introduzione del "passaporto europeo", realizzata dalle direttive comunitarie in coerenza con gli indirizzi espressi nel Libro bianco del 1985, ha consentito alle imprese l'accesso a mercati di paesi diversi da quello di origine, innalzando così i livelli della cosiddetta "concorrenza soggettiva".

La disciplina antitrust sulle politiche di impresa lesive delle regole di competizione economica poste dal Trattato di Roma ha rappresentato lo strumento principale per assicurare la cosiddetta "concorrenza oggettiva".

All'apertura dello spazio economico europeo si è accompagnata una politica comunitaria più incisiva nella protezione del consumatore, volta ad assicurare che la libera competizione veda prevalere le imprese più efficienti e innovative.

L'articolo 3 del Trattato contempla sia la creazione di “un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato interno”<sup>11</sup>, sia l'apporto di “un contributo al rafforzamento della protezione dei consumatori”<sup>12</sup>.

Il successivo articolo 153 stabilisce inoltre che “la Comunità contribuisce al conseguimento di un livello elevato di protezione dei consumatori mediante” misure prese “nel quadro della realizzazione del mercato interno” e azioni specifiche di sostegno e di integrazione della politica svolta dagli Stati membri per tutelare gli interessi economici dei consumatori e garantire loro un'informazione adeguata. Resta ferma la possibilità per gli Stati membri di mantenere e adottare misure di protezione dei consumatori più rigorose, purché compatibili con il Trattato stesso.

Gli interventi comunitari per una più efficace tutela dell'utenza bancaria si sviluppano nel solco delle iniziative che nel 1973 hanno dato vita alla “Carta europea dei consumatori” e, successivamente, alle direttive del 1985 sulla responsabilità del produttore e sulla pubblicità ingannevole.

E` tuttavia con l'Atto unico europeo del 1987 che la tutela dei consumatori viene assunta come finalità strategica e diviene uno dei cardini della costruzione del mercato interno: “La Commissione nelle sue proposte in materia di ... protezione dei consumatori si basa su un livello di protezione elevato” (art. 95.3 del Trattato).

Questo percorso ha portato alla Direttiva in materia di credito al consumo che costituisce una delle più importanti misure per la tutela dei consumatori nel settore bancario e finanziario<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Art. 3.1, lett. g), Trattato.

<sup>12</sup> Art. 3.1, lett. t), Trattato.

<sup>13</sup> Direttiva del Consiglio del 22 dicembre 1986 n. 87/102/CEE, modificata dalla Direttiva del Consiglio del 22 febbraio 1990 n. 90/88/CEE e dalla Direttiva 98/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 1998. Sull'evoluzione delle iniziative comunitarie in tema di tutela dei consumatori, cfr. DESARIO, *La tutela del consumatore: il ruolo dell'autoregolamentazione*, in BANCA D'ITALIA, Documenti, n. 514, marzo 1996, p.6.

Per un'analisi della normativa comunitaria in materia di credito al consumo cfr. A.M. CARRIERO e CASTALDI, *Le direttive comunitarie sul credito al consumo*, in *La nuova legge bancaria*, a cura di Ferro-Luzzi e Castaldi, Milano, 1996, III, p. 1795ss.

Nel convincimento che “l’indicazione dei costi del credito ... può facilitare al consumatore il confronto fra più offerte”<sup>14</sup>, un rilievo particolare assume l’obbligo di indicare nella pubblicità, nelle offerte e nei contratti il tasso annuo effettivo globale (TAEG), vale a dire il costo totale del credito, espresso in percentuale annua dell’ammontare del finanziamento concesso<sup>15</sup>. Degna di nota è altresì la prescrizione di concludere i contratti di credito al consumo per iscritto e di consegnare al consumatore un esemplare del contratto stesso<sup>16</sup>.

L’utente di servizi bancari e finanziari è destinatario di una protezione assai più generale nella successiva Direttiva concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori<sup>17</sup>, che è applicabile anche al settore finanziario, sia pure con le deroghe ivi contemplate in relazione a consolidate prassi di funzionamento dei mercati<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Direttiva 87/102/CEE, quindicesimo considerando.

<sup>15</sup> Artt. 1.2 lett. e), 3 e 4.2.

<sup>16</sup> Art. 4.1 Direttiva 87/102/CEE.

<sup>17</sup> Direttiva 93/13/CEE del Consiglio del 5 aprile 1993.

<sup>18</sup> Si pensi alla possibilità per l’intermediario di recedere e di modificare i contratti di durata in presenza di un valido motivo, salvo comunque il diritto di recesso del consumatore; alla possibilità per l’intermediario di modificare unilateralmente i tassi di interesse, fatto sempre salvo il diritto di recesso del consumatore; alla facoltà per le parti di prevedere la determinazione del prezzo al momento della consegna o dell’esecuzione del contratto.

Per i profili generali inerenti all’applicazione ai contratti bancari e finanziari della disciplina di derivazione comunitaria sulle clausole vessatorie posta dagli artt. 1469-bis e ss. cod. civ., cfr. R.E. ARENA, *La Direttiva comunitaria 93/13 sulle clausole abusive. Suo recepimento nell’ordinamento italiano con particolare riferimento alla disciplina dei contratti bancari*, in *Giur. mer.*, 1998, IV, p. 156ss.; BONZANINI, *Le nuove clausole vessatorie e i contratti bancari: tutela dei consumatori e fretta legislativa*, in *Banche e banchieri*, 1996, p. 582ss.; BUONOCORE, *La Direttiva comunitaria del 5 aprile 1993 sulle clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori e la disciplina della trasparenza nelle operazioni di intermediazione finanziaria (leasing, factoring e credito al consumo)*, in *Scritti in onore di Luigi Mengoni*, Milano, 1995, II, p. 1421ss.; DOLMETTA, *Dal Testo unico in materia bancaria e creditizia alla normativa sulle clausole abusive*, in *Scritti in onore di Luigi Mengoni*, cit., p. 1451ss.; FORTUNATO, *I contratti bancari: dalla trasparenza delle condizioni contrattuali alla disciplina delle clausole abusive*, in *Dir. banca merc. fin.*, 1996, I, p. 14ss.; GRANATA, *Contratti bancari e clausole vessatorie alla luce della legge 52/96*, in *Bancaria*, 1996, n. 9, p. 56ss.; MAIMERI, *Clausole abusive e norme bancarie*, in *La nuova disciplina dell’impresa bancaria*, a cura di Morera e A. Nuzzo, Milano, 1996, II, p. 165ss.; PELLARINI, *L’impatto delle Direttive comunitarie sulle clausole abusive dei contratti delle banche e degli altri intermediari finanziari*, in *Risparmio*, 1996, p. 641ss.; ROMAGNOLI, *La protezione dei consumatori tra novella e disciplina dei contratti bancari e finanziari*, in *Giur. comm.*, 1998, I, p. 396ss.; SALANITRO, *La Direttiva comunitaria sulle clausole abusive e la disciplina dei contratti bancari*, in *Scritti in onore di Luigi Mengoni*, cit., p. 1665ss., nonché, infine, gli scritti di ALPA (*Il controllo amministrativo delle clausole abusive*), G. CARRIERO (*Banca d’Italia e controllo delle clausole abusive*) e BUCCI (*I riflessi sui contratti finanziari della direttiva CEE n. 93/13*), contenuti nel volume *Investimento finanziario e contratti dei consumatori - Il controllo delle clausole abusive*, a cura di Alpa, Milano, 1995.

## 5. L'evoluzione dell'ordinamento nazionale

Il mero richiamo dei principi e delle specifiche discipline indicati, mostra come il diritto comunitario abbia influito sull'evoluzione dell'ordinamento bancario e finanziario italiano. Appare tuttavia riduttivo ascrivere la causa dei mutamenti intervenuti esclusivamente all'impulso del legislatore di Bruxelles. E' di piana evidenza il nesso eziologico tra l'introduzione di alcune particolari normative interne, quali quella sul credito al consumo, e norme di diritto comunitario (nella specie, la richiamata Direttiva n. 87/102). Ma il rapporto causale è insussistente con riferimento a non meno significative discipline speciali, quali quelle sulla trasparenza bancaria o sui contratti di intermediazione mobiliare, regolati, fin dal 1991, dalla legge sulle società di intermediazione mobiliare.

Il Legislatore italiano, pur muovendosi in sintonia con la normativa comunitaria, ha predisposto per la clientela bancaria livelli di tutela talvolta superiori a quelli previsti dalle direttive.

Con la legge sulla tutela della concorrenza e del mercato <sup>19</sup> e con quelle sul credito al consumo e sulla trasparenza bancaria <sup>20</sup> - queste ultime confluite nel Testo unico bancario del 1993 (Tub) - si è realizzato un sistema di regole per il

---

<sup>19</sup> Legge 10 ottobre 1990, n. 287.

<sup>20</sup> Leggi 19 febbraio 1992, n. 142, e 17 febbraio 1992, n. 154.

La legge n. 154 del 1992, varata con l'apporto della Banca d'Italia, si è ispirata ai principi della Direttiva sul credito al consumo, estendendo peraltro l'applicazione di quei principi ben oltre i limiti propri della Direttiva, sia per ciò che concerne i contenuti sia con riguardo ai soggetti coinvolti. La legge trova infatti applicazione nei confronti di tutti i rapporti contrattuali intercorrenti tra le banche e la loro clientela, a prescindere dalla qualificazione soggettiva di quest'ultima.

Sulla disciplina della trasparenza bancaria, cfr., CLARIZIA, *Trasparenza delle operazioni di servizi bancari e finanziari e obblighi di informazione*, in *Riv. it. leasing*, 1992, p. 213ss.; GIORDANO, *La trasparenza delle condizioni contrattuali nella nuova legge bancaria*, in *Riv. soc.*, 1993, p. 1234ss.; R. LENER, *Forma contrattuale e tutela del cliente nella disciplina della trasparenza bancaria*, in *La nuova disciplina dell'impresa bancaria*, cit., p. 189ss.; MAISANO, *op. cit.*, p. 132ss.; MAJELLO, *Problematiche in tema di trasparenza delle condizioni contrattuali*, in *La nuova legge bancaria*, a cura di Rispoli Farina, Napoli, 1995, p. 153ss.; MERUSI, *Obblighi e sanzioni nella legge sulla trasparenza bancaria*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, 1996, II, p. 1065ss.; E. MINERVINI, *La trasparenza delle condizioni contrattuali (contratti bancari e contratti con i consumatori)*, in *Banca e borsa*, 1997, I, p. 94ss.; A. NIGRO, *La nuova disciplina sulla trasparenza bancaria*, in *Dir. banca merc. fin.*, 1993, p. 571ss.

Sul credito al consumo, di recente, G. CARRIERO, *Il credito al consumo*, in BANCA D'ITALIA, Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza legale, n. 48, Roma, ottobre 1998.

mercato, che prevede tra l'altro la nullità delle intese anticoncorrenziali e disciplina la trasparenza contrattuale, i cui beneficiari ultimi sono i consumatori.

Il Tub, nell'indicare le finalità della vigilanza, pone gli obiettivi della competizione e dell'efficienza sullo stesso piano della stabilità complessiva del sistema finanziario, in un rapporto di stretta complementarità. Viene così conferita rilevanza legislativa alle linee ispiratrici dell'azione della Banca d'Italia che, fin dagli anni settanta, ha perseguito la stabilità del sistema finanziario senza frapporre ostacoli, anzi favorendo la concorrenza, ritenuta prerequisito dell'efficienza.

Nel 1998, dopo il recepimento della Direttiva sui servizi d'investimento, il Testo unico dell'intermediazione finanziaria (Tuf) ha modificato profondamente la disciplina degli intermediari finanziari e delle società che fanno ricorso al mercato dei capitali; la tutela degli investitori diviene espresso obiettivo di vigilanza.

Le norme di nuova introduzione dirette alla protezione dei consumatori possono ripartirsi in due grandi categorie. La prima è costituita dalle disposizioni volte a rendere consapevole e responsabile il consenso del consumatore: pubblicità, trasparenza dei contratti e correttezza nei comportamenti delle imprese. La seconda riguarda le regole volte a riequilibrare in via eteronoma il rapporto, che incidono direttamente sul contenuto del contratto e sanzionano a pena di nullità o inefficacia determinate clausole o condizioni <sup>21</sup>.

La trasparenza emerge in tutte le fasi del rapporto banca-cliente: in quella precontrattuale, gli obblighi di pubblicità agevolano la comparazione tra le diverse offerte di prodotti e servizi; all'atto della stipula, l'obbligatorietà della forma scritta assicura una compiuta conoscenza delle condizioni contrattuali e la verifica della rispondenza di queste ultime alle informazioni pubblicizzate;

---

<sup>21</sup> Rientrano nella prima categoria di norme la maggior parte delle disposizioni contemplate nel Capo I del titolo VI del Tub nonché i criteri di comportamento per lo svolgimento dei servizi di investimento e le regole di trasparenza contenuti nel Capo II del Titolo II del Tuf; G. CARRIERO, *Norme di protezione dell'utente di servizi bancari e finanziari: taluni effetti economici*, in BANCA D'ITALIA, *Studi in materia bancaria e finanziaria - 1996*, Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza legale, n. 47, Roma, dicembre 1997, p. 31.

nell'esecuzione del contratto, le informazioni periodiche e le variazioni sfavorevoli per il cliente, che gli intermediari sono obbligati a comunicare, assicurano la piena conoscenza di elementi diversi da quelli originariamente pattuiti e la possibilità di recesso da parte del consumatore<sup>22</sup>.

Nel novero delle regole dirette al riequilibrio dei rapporti contrattuali vanno inclusi gli articoli del Tub riguardanti, rispettivamente, l'integrazione automatica dei contratti<sup>23</sup>, le commissioni massime per il collocamento di titoli di Stato<sup>24</sup>, la nullità delle clausole di rinvio agli usi<sup>25</sup>, la decorrenza delle valute<sup>26</sup> e alcune specifiche disposizioni sui contratti di credito al consumo<sup>27</sup>.

Al riequilibrio del rapporto tende anche la norma del Tuf che attribuisce al cliente il diritto di recedere in ogni momento dal contratto di gestione di portafogli di investimento<sup>28</sup>.

Nel settore dei servizi di investimento, l'esigenza di prevenire possibili conflitti d'interesse ha imposto una disciplina della trasparenza più incisiva e penetrante. L'obbligo di rispettare i principi di diligenza e correttezza

---

<sup>22</sup> La legge 7 marzo 1996, n. 108, nell'ambito degli strumenti per la lotta all'usura, inserisce, con finalità di prevenzione, misure volte a rendere più trasparente l'attività degli intermediari autorizzati, quali l'obbligo di affiggere nelle dipendenze aperte al pubblico un avviso contenente la classificazione delle operazioni oggetto di censimento e i corrispondenti tassi effettivi globali medi trimestrali (art. 2, comma 3). L'art. 16, comma 4, della legge sull'usura rende inoltre applicabili ai mediatori creditizi la normativa in materia di trasparenza contrattuale posta dal Tub (art. 16, comma 4).

Anche per la presenza delle richiamate previsioni, la legge sull'usura è stata esaminata "nel più ampio contesto della *consumer protection*" (ARMAO, *La normativa in materia di usura fra tutela dei consumatori e disciplina di prevenzione: prime considerazioni*, in *Riv. giur. del mezzogiorno*, 1996, p. 696).

Sul ruolo della Banca d'Italia nella lotta all'usura, si vedano D'AMBROSIO (*Il ruolo della banca d'Italia nella lotta al riciclaggio ed all'usura*, in BANCA D'ITALIA, *Studi in materia bancaria e finanziaria-1996*, cit., p. 85ss.) e SFORZA (*Riciclaggio, usura, monitoraggio fiscale*, Napoli, 1998, *passim*).

<sup>23</sup> Art. 117, co. 7 e art. 124, co. 5.

<sup>24</sup> Art. 116, co. 2, lett. a).

<sup>25</sup> Art. 117, co. 6 e 7.

<sup>26</sup> Art. 120.

<sup>27</sup> Art. 125.

<sup>28</sup> Art. 24, co. 1, lett. d), Tuf.

Un importante effetto equitativo è prodotto, infine, dalla massima parte delle disposizioni sulle clausole vessatorie introdotte con gli articoli 1469-*bis* e seguenti del codice civile in attuazione della Direttiva 93/13/CEE; a titolo esemplificativo si può ricordare la presunzione di vessatorietà che colpisce le clausole limitative delle azioni o dei diritti dei consumatori in caso di inadempimento della controparte o quelle che escludono o limitano l'opponibilità delle eccezioni di compensazione e di inadempimento da parte del consumatore (art. 1469-*bis*, terzo comma, n. 2, 3 e 16, cod. civ.).

professionale si è tradotto in regole che incidono sulla condotta degli affari e dettano limiti agli intermediari, anche di carattere organizzativo.

La tutela giudiziale del cliente è rafforzata dalla norma che inverte l'onere della prova in sede di risarcimento dei danni <sup>29</sup>.

Più in generale, correttezza e trasparenza nei rapporti contrattuali costituiscono oggi, nel settore bancario e finanziario, una manifestazione del principio costituzionale di tutela del risparmio (art. 47 Cost.). Si tratta di valori codificati anche nella recente legge n. 281 del 1998, che disciplina i diritti dei consumatori e degli utenti e che, tra l'altro, riconosce rilevanti poteri a favore delle associazioni di consumatori e utenti e del Consiglio nazionale dei consumatori <sup>30</sup>.

## **6. L'azione della Banca d'Italia**

Concorrenza e protezione dei risparmiatori costituiscono due costanti punti di riferimento dell'attività della Vigilanza; ne ispirano l'azione con riguardo ai contratti bancari e finanziari.

Sul punto, è il caso di ricordare che nelle sue prime considerazioni finali il Governatore Ciampi ebbe ad affermare che compito della vigilanza è "regolare la concorrenza bancaria al fine di preservarla" <sup>31</sup>.

Nel 1981 e nel 1988 venivano pubblicati due "Libri bianchi" sull'assetto proprietario degli enti creditizi pubblici. Sintesi ed espressione di idee ampiamente dibattute all'interno della Banca d'Italia negli anni precedenti,

---

<sup>29</sup> DESARIO, *La tutela del consumatore: il ruolo dell'autoregolamentazione*, cit., p. 13 e 14.

<sup>30</sup> Le associazioni di consumatori, se dotate di sufficienti requisiti di affidabilità e rappresentatività, costituiscono uno stimolo importante per l'efficienza del mercato e di tutti i soggetti in esso coinvolti in quanto ora titolari di incisive attribuzioni, quali il potere di segnalare situazioni anticoncorrenziali (art. 12, comma 1, legge n. 287 del 1990), di chiedere l'inibitoria all'uso di clausole abusive (cfr. art. 7.2 e 7.3 Direttiva 93/13/CEE; art. 1469-*sexies* cod. civ.) e, più in generale, di domandare al giudice l'inibizione di atti o comportamenti lesivi degli interessi dei consumatori e degli utenti, la correzione ed eliminazione dei danni da costoro subiti nonché la pubblicazione dei provvedimenti giudiziari su uno o più quotidiani (art. 3, co. 1, legge n. 281 del 1998).

Sulla legge n. 281 del 1998, cfr. ALPA, *La legge sui diritti dei consumatori*, in *Corr. giur.*, 1998, p. 997ss.; DE NOVA, *I contratti dei consumatori e la legge sulle associazioni*, in *Contratti*, 1998, p. 545ss.

<sup>31</sup> Le Considerazioni finali del Governatore Ciampi si leggono in BANCA D'ITALIA, *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti*, 1979, p. 390.

entrambi i testi sono diretti a promuovere il ricorso generalizzato nel mercato bancario al modello della società per azioni a capitale privato, paradigma organizzativo più adatto per l'esercizio dell'attività d'impresa e per affrontare la concorrenza interna e internazionale.

Il passaggio, avvenuto negli stessi anni ottanta, da una vigilanza basata sull'emanazione di singoli atti amministrativi a una vigilanza fondata su regole definite *ex ante*, oggettive e predeterminate, correlate a indici operativi<sup>32</sup>, era funzionale al rafforzamento della parità concorrenziale tra i diversi operatori.

Nel corso di un'audizione del 1988 presso la Commissione Finanze della Camera dei deputati, avente per oggetto alcuni progetti di legge in materia di trasparenza bancaria<sup>33</sup>, il Governatore valutava positivamente l'introduzione di una normativa snella, idonea a valorizzare i legami esistenti tra tutela della clientela bancaria, aumento della concorrenza, incremento dell'efficienza e della stabilità del sistema.

E' stretto il nesso che lega concorrenza e tutela della clientela bancaria.

Un sistema creditizio operante in regime di concorrenza si orienta verso comportamenti efficienti, che riducono il costo dell'intermediazione a beneficio dell'economia nel suo complesso.

Le regole sulla trasparenza delle condizioni contrattuali agevolano la scelta consapevole degli utenti tra le diverse offerte degli intermediari, possono contribuire a ridurre le rendite di posizione, concorrono a indirizzare le imprese verso assetti organizzativi e operativi più efficienti e competitivi<sup>34</sup>.

Il legame tra concorrenza e protezione dei risparmiatori appare evidente anche ove si consideri che, in un'economia scarsamente competitiva, le esigenze

---

<sup>32</sup> BANCA D'ITALIA, *La tutela della concorrenza nel settore del credito*, 1992, p. 38-39.

<sup>33</sup> Sui vari progetti di legge in tema di trasparenza bancaria, si veda A.M. CARRIERO e CASTALDI, *Trasparenza delle condizioni contrattuali - Il processo di formazione della disciplina*, in *La nuova legge bancaria*, cit., III, p. 1788ss.

<sup>34</sup> E' stato osservato che la trasparenza intesa in senso stretto, come aumento dei flussi informativi alla clientela, accresce la comparabilità dei prodotti, mentre le norme di riequilibrio contrattuale riducono le rendite di posizione stimolando l'efficienza delle imprese (DOLMETTA, *Normativa di trasparenza e ruolo della Banca d'Italia*, in BANCA D'ITALIA, *Fondamento, implicazioni e limiti dell'intervento regolamentare nei rapporti tra intermediari finanziari e clientela*, Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza legale, n. 49, Roma, marzo 1999, p. 21).

di trasparenza e di equilibrio dei rapporti contrattuali sono solitamente avvertite come meno urgenti.

La supervisione bancaria, principalmente orientata alla stabilità del sistema, tutelava anche gli utenti dei servizi bancari e finanziari. Si trattava, tuttavia, di una tutela indiretta e parziale, in quanto non riguardava direttamente né i profili attinenti al costo dei prodotti bancari, né la componente giuridica dei prodotti.

I recuperi di efficienza derivanti dalla maggiore competitività consentono più elevati livelli di protezione dei risparmiatori; incentivano la competizione tra i fornitori dei prodotti e dei servizi bancari e finanziari.

In un contesto concorrenziale la tipizzazione, lungi dal limitare le scelte negoziali, agevola i consumatori nell'individuazione delle caratteristiche più importanti dei prodotti e dei servizi e nella comparazione delle diverse offerte<sup>35</sup>.

Rimossi i profili di maggiore sperequazione della contrattualistica di massa nel settore bancario e finanziario, occorre limitare l'uso di norme di integrazione eteronoma del contratto. Un eccesso di disposizioni "paternalistiche", norme imposte, può impedire la diversificazione dei prodotti contrattuali, frenando l'innovazione e manifestando effetti distorsivi sulla concorrenza, sulla pluralità degli atti di autonomia, sul prezzo del contratto, sulla indifferenziata ripartizione dei costi a fronte della diversa affidabilità del sovvenuto<sup>36</sup>.

## **7. Concorrenza, sana e prudente gestione, trasparenza contrattuale**

Le finalità di efficienza e di competitività del sistema finanziario sono oggi pari ordinate alla stabilità. L'assegnazione alla Banca d'Italia del compito di

---

<sup>35</sup> Si afferma che nella disciplina della trasparenza "il flusso di informazione, ..., può essere congegnato in termini di massa di notizie (tendenzialmente, di dettaglio) da trasmettere al cliente, che poi le deve autonomamente organizzare e secernere, oppure in termini di risultato: così il TAEG" (DOLMETTA, *Normativa di trasparenza e ruolo della Banca d'Italia*, cit., p. 16).

<sup>36</sup> Le norme paternalistiche sono state definite come quelle <<il cui comune denominatore consiste nella "privazione o ... forte riduzione di libertà di scelta da parte dell'individuo, operata dall'ordinamento al fine di assicurare una particolare protezione della persona, o di una intera categoria di persone, da atti contrari al proprio interesse">> (G. CARRIERO, *Norme di protezione dell'utente di servizi bancari e finanziari*, ecc., cit., p. 33), richiamando lo scritto *Paternalism and the law of contract* di KRONMAN, in *92 Yale law journal*, 1983, p. 763ss., e riprendendo COSENTINO (*Il paternalismo del legislatore nelle norme di limitazione dell'autonomia dei privati*, in *Quadrimestre*, 1993, p. 120).

perseguire congiuntamente gli interessi pubblici sottesi a tali obiettivi <sup>37</sup> consente di svolgere un'azione coordinata che valorizza le sinergie, di realizzare economie informative dipendenti dal contestuale svolgimento di diverse funzioni.

La complementarità tra obiettivi di stabilità e di competitività del sistema finanziario è oggi ampiamente riconosciuta. Una ridotta tensione verso l'efficienza aziendale può riflettersi sulla stabilità; un'elevata concorrenza spinge i singoli operatori all'efficienza, preclude la traslazione sulla clientela dei costi dell'inefficienza, induce a ridurre i costi.

La scelta delle modalità di utilizzo degli strumenti di controllo trova espresso riferimento nella norma che preordina l'esercizio dei poteri di vigilanza alla "sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, alla stabilità complessiva, all'efficienza e alla competitività del sistema finanziario"<sup>38</sup>.

La sana e prudente gestione è una nozione complessa, esplicitata nella relazione della Banca d'Italia dell'anno 1993: "la sana e prudente gestione è riferita al grado di avversione al rischio dei soggetti vigilati. La possibilità di scaricare sui depositanti (o sulla collettività) larga parte dei costi di eventuali fallimenti può indurre gli intermediari finanziari ad assumere rischi eccessivi; occorrono regole che scorraggino siffatti comportamenti. Gestione sana rinvia alla necessità che gli intermediari operino ispirandosi a criteri di piena efficienza funzionale (rispetto agli obiettivi aziendali, di norma il profitto) e di correttezza nello svolgimento degli affari. L'utilizzo di termini elastici risponde alla impossibilità di definire una volta per tutte quale sia il comportamento ottimale; spetta innanzitutto alle banche adottare comportamenti conformi ai canoni appena descritti ...".

---

<sup>37</sup> DE VECCHIS, *La tutela degli interessi protetti dalle norme sulla concorrenza nell'ordinamento italiano*, in BANCA D'ITALIA, *Studi in materia bancaria e finanziaria-1996*, cit., pag. 16.

<sup>38</sup> Sulle finalità della vigilanza nel vigente ordinamento finanziario, cfr. AMOROSINO, *La funzione amministrativa di vigilanza sulle banche nel nuovo t.u. delle leggi in materia creditizia*, in *Le banche - Regole e mercato*, a cura di Amorosino, Milano, 1995, p. 81ss.; CERULLI IRELLI, *La vigilanza regolamentare*, in *La nuova disciplina dell'impresa bancaria*, a cura di Morera e Nuzzo, Milano, 1996, I, p. 47ss.; DESARIO, *Audizione presso la VI commissione permanente della Camera dei Deputati sulla "Vicenda Gruppo Ferruzzi" del 7 luglio 1993*, in BANCA D'ITALIA, Documenti, n. 417, luglio 1993, spec. a p. 4ss.; LAMANDA, *Le finalità della vigilanza*, in *La nuova legge bancaria*, cit., I, p. 157ss.; NAPOLETANO, *La vigilanza sugli intermediari*, in *Il nuovo diritto societario e dell'intermediazione finanziaria*, a cura di Di Noia e Razzante, Padova, 1999, p. 3ss.

La formula “sana e prudente gestione” costituisce il punto di saldatura tra obiettivi di sistema, azione di vigilanza e condotta delle imprese; sintetizza i valori della stabilità, dell’efficienza, dell’integrità e del corretto funzionamento del sistema finanziario <sup>39</sup>.

Sul piano della trasparenza contrattuale, il Tub individua nelle banche e negli intermediari finanziari i soggetti tenuti alla sua osservanza; assegna alla Banca d’Italia il compito di controllare il rispetto delle regole, le conferisce specifici poteri informativi e ispettivi (art. 128).

Due norme si segnalano per la loro rilevanza nell’ottica di protezione del consumatore: l’istituto della cosiddetta “nullità relativa”, che il cliente può invocare per la violazione di talune disposizioni sulla trasparenza e sul credito al consumo, e la regola che attribuisce alla Banca d’Italia la facoltà di stabilire una corrispondenza tra le denominazioni di contratti e titoli e i loro contenuti a tutela della clientela e della certezza dei rapporti giuridici.

Alle autorità creditizie è demandata l’emanazione di prescrizioni tecniche e di dettaglio in materia di pubblicità.

Dal quadro normativo delineato discende una protezione rafforzata dei consumatori di servizi finanziari; alla tutela civilistica si affianca, senza a essa sostituirsi, quella amministrativa.

Le recenti modifiche al Tub estendono alla materia della trasparenza il generale potere di proposta affidato alla Banca d’Italia per l’assunzione delle delibere da parte del CICR <sup>40</sup>. Si realizza così, anche in questo ambito, quel procedimento circolare tipico della produzione normativa bancaria, che affida poteri di impulso alla Banca d’Italia, conferendole nel contempo il compito di predisporre la normativa secondaria sulla cui applicazione essa è chiamata a vigilare. Si tratta di un meccanismo che l’esperienza del controllo bancario ha dimostrato funzionale; nell’esercizio della vigilanza è possibile acquisire le

---

<sup>39</sup> DESARIO, *Solidarietà ed etica nella finanza: rapporto tra sistema finanziario e Terzo settore*, BANCA D’ITALIA, Documenti, n. 558, marzo 1997, pag. 9.

<sup>40</sup> Art. 127, co. 3, Tub.

conoscenze indispensabili per poter prontamente adeguare le regole al mutare della realtà economica e delle esigenze operative degli intermediari.

## 8. Disciplina della concorrenza e mercato del credito

Con la legge sulla tutela della concorrenza e del mercato <sup>41</sup>, che ha esteso all'industria bancaria il sistema di regole applicabile a ogni categoria di impresa, la Banca d'Italia ha assunto, anche *de iure*, il compito di impedire i comportamenti lesivi della concorrenza nel mercato bancario. A essa competono non solo il potere di vietare le concentrazioni che riducono la libertà competitiva e gli abusi di posizione dominante, ma anche l'applicazione della disciplina sulle intese restrittive della concorrenza, al fine di reprimere pratiche collusive o escludenti. La Banca dispone degli strumenti necessari per evitare l'abuso di posizioni dominanti sia nelle relazioni tra intermediari sia nella sfera negoziale banca-cliente <sup>42</sup>.

Dall'entrata in vigore della legge la Banca d'Italia ha concluso 10 istruttorie riguardanti intese potenzialmente lesive della concorrenza; nella maggior parte dei casi, già nel corso dell'istruttoria, gli accordi sono stati opportunamente modificati <sup>43</sup>.

Mutamenti univoci e generalizzati nei prezzi dei prodotti e servizi finanziari vengono sottoposti a vaglio, al fine di valutare se le decisioni degli intermediari

---

<sup>41</sup> Legge 10 ottobre 1990, n. 287.

<sup>42</sup> Sul tema si veda DESARIO, *Il testo unico in materia bancaria e creditizia: la nuova configurazione del controllo di vigilanza*, in *Economia italiana*, n. 2, 1994, p. 159; BERTOLOTTI, *Illegittimità di norme bancarie uniformi (NBU) per contrasto con le regole antitrust ed effetti "sui contratti a valle": un'ipotesi di soluzione ad un problema dibattuto*, in *Giur. it.*, IV, 1998, c. 345; GHEZZI, *L'applicazione della disciplina antitrust nei settori bancario, assicurativo e dell'informazione nel 1994*, in *Concorrenza e Mercato*, n. 3, 1995, p. 141; GYSELEN, *EU Antitrust Law in the Area of Financial Services: Capita Selecta for a Cautious Shaping of a Policy*, 1996, Fordham Corporate Law Institute 329 (B. Hawk, ed. 1997), New York, Juris Publishing; MARCHETTI, *Accordi interbancari e disciplina antitrust. Note sui provvedimenti emessi nel 1994*, in *Concorrenza e Mercato*, p. 371; F. PARRELLA, *Disciplina antitrust nazionale e comunitaria, nullità derivata e nullità delle clausole dei contratti bancari a valle*, in *Dir. banca merc. fin.*, I, p. 507; POLO - GRILLO, *La standardizzazione dei contratti bancari*, in *Concorrenza e Mercato*, 1997, p. 293; Giu. ROSSI, *Effetti della violazione di norme antitrust sui contratti tra imprese e clienti: un caso relativo alle 'norme bancarie uniformi'*, in *Giur. it.*, 1998, II, c. 212; UBERTAZZI, *Concorrenza e norme bancarie uniformi*, Milano, 1986.

<sup>43</sup> DESARIO, *Indagine conoscitiva sui recenti incrementi dei tassi di interesse sui mutui fondiari*, audizione presso la Camera dei deputati, Roma, 21 ottobre 1999, *mimeo*, p. 8-9.

risultino coerenti con l'andamento dei mercati e siano state assunte nel rispetto della disciplina della concorrenza.

Già nel 1996, in seguito a generalizzate variazioni dei tassi d'interesse, venne svolta una verifica sulle politiche di prezzo praticate dalle banche. L'esito esclude l'esigenza di interventi sanzionatori dal momento che le modifiche dei tassi risultavano coerenti con le mutate condizioni dei mercati monetari e finanziari; le modalità attuative non erano uniformi né per l'entità delle variazioni né per i tempi di decorrenza.

Particolare rilievo ha avuto l'istruttoria aperta nel 1994 sulle Norme bancarie uniformi (Nbu), predisposte dall'Associazione Bancaria Italiana (ABI) per i propri associati. L'intervento della Banca ha comportato l'esclusione dalle Nbu delle clausole di natura anticompetitiva, che definivano i contenuti dei contratti in modo tale da precludere o limitare significativamente la possibilità di diversificare i prodotti.

Restituendo spazio all'autonomia negoziale, si è reso possibile lo sviluppo di una competizione estesa al contenuto del contratto, che può indurre le banche a innovare i prodotti, modellandoli sulle specifiche esigenze della clientela <sup>44</sup>.

L'intervento sulle Nbu si è concretizzato, in particolare, nella imposizione di modifiche alle norme uniformi nonché nella prescrizione all'ABI di comunicare alle associate che “le Nbu costituiscono una mera traccia priva di valore vincolante o di raccomandazione e, quindi, ogni associata ha la facoltà di avvalersene o meno, nonché di apportare tutte le modifiche ritenute opportune” <sup>45</sup>.

Attualmente sono in corso due istruttorie nei confronti, rispettivamente, dell'ABI per le raccomandazioni rivolte alle associate di adottare un sistema di tariffazione per il cambio delle valute appartenenti all'area dell'euro basato su una commissione fissa e una percentuale (cd. “caro cambi”), e di 13 fra le maggiori banche che avrebbero posto in essere uno scambio sistematico di

---

<sup>44</sup> DESARIO, *La tutela del consumatore: il ruolo dell'autoregolamentazione*, cit., p. 5.

<sup>45</sup> Provvedimento n. 12 del 3 dicembre 1994.

informazioni concernenti i volumi e i prezzi di diversi servizi bancari, potenzialmente idonee a realizzare un coordinamento delle politiche commerciali (cd. “gruppo degli amici della banca”)<sup>46</sup>.

## **9. La normativa secondaria in tema di trasparenza contrattuale**

Un importante tassello del quadro normativo è costituito dall’articolo 117, co. 8, del Tub, che assegna alla Banca d’Italia il potere di “prescrivere che determinati contratti o titoli, individuati attraverso una particolare denominazione o sulla base di specifici criteri qualificativi, abbiano un contenuto tipico determinato”, prevedendo la nullità per i contratti o titoli difformi<sup>47</sup>.

Si coniuga così l’esigenza di tutelare la clientela con quella di rinsaldare la certezza dei rapporti giuridici, senza alcuna limitazione al principio di libertà contrattuale: le parti rimangono libere di porre in essere qualsiasi fattispecie contrattuale, a condizione di non identificarle con denominazioni che la Banca d’Italia abbia riservato a contratti o titoli di diverso contenuto<sup>48</sup>.

Si tratta di prescrizioni dirette non a imporre contenuti contrattuali determinati, ma ad accrescere la comparabilità dei prodotti agevolando l’esatta percezione del portato economico e giuridico dei contratti<sup>49</sup>.

La funzione della norma implica che a essa si fa ricorso soprattutto quando l’autonomia negoziale delle imprese non si sia dimostrata in grado di assicurare una compiuta percezione delle prestazioni e la comparabilità dei prodotti da parte della clientela<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> DESARIO, *Indagine conoscitiva sui recenti incrementi dei tassi di interesse sui mutui fondiari*, cit., p. 9.

<sup>47</sup> Per un’analisi della normativa in tema di trasparenza e sul ruolo della Banca d’Italia, cfr. BANCA D’ITALIA, *Fondamento, implicazioni e limiti*, ecc., cit.

<sup>48</sup> DESARIO, *Il testo unico in materia bancaria e creditizia: la nuova configurazione del controllo di vigilanza*, cit., p. 165.

<sup>49</sup> Contenuti diversi da quelli prescritti possono essere liberamente adottati purché si faccia ricorso a denominazioni o criteri qualificativi distinti da quelli che contrassegnano altri prodotti. In altri termini, si vuole che l’innovazione finanziaria si svolga in modo corretto, evitando di creare confusioni nella clientela circa il contenuto dei diritti e obblighi reciproci.

<sup>50</sup> DESARIO, *La tutela del consumatore: il ruolo dell’autoregolamentazione*, cit., p. 5.

Nell'esercizio di questo potere, la Banca d'Italia ha definito le caratteristiche minimali delle obbligazioni, dei certificati di deposito e dei buoni fruttiferi emessi dalle banche.

In particolare, è stato stabilito che i certificati di deposito e i buoni fruttiferi a tasso variabile possono utilizzare esclusivamente parametri finanziari calcolati con criteri di oggettività <sup>51</sup>, precisando che quelle indicate sono “caratteristiche tipiche minimali” e che la “tipizzazione” non preclude alle banche l'emissione di altri titoli di raccolta <sup>52</sup>.

Analogo intervento è stato effettuato con riguardo alle cambiali finanziarie e ai certificati di investimento, la cui emissione è stata consentita a soggetti diversi dalle banche, entro i limiti stabiliti dal CICR.

Nel collocamento di titoli da parte delle banche è stato prescritto l'obbligo di consegnare copia del regolamento all'acquirente; di fornire specifiche informazioni idonee a rendere più consapevoli le scelte della clientela, quali l'esistenza della garanzia dei fondi interbancari di tutela dei depositi e la facoltà per una delle parti di ottenere il rimborso anticipato <sup>53</sup>.

Sono state recentemente emanate nuove disposizioni volte ad accrescere la trasparenza dei titoli di debito emessi dalle banche, a evidenziarne i profili di rischio: è stato prescritto uno schema di foglio informativo analitico, da mettere a disposizione del pubblico presso i locali della banca emittente <sup>54</sup> al fine di rappresentare chiaramente le caratteristiche dell'emissione nonché i rischi dell'operazione; in particolare, le difficoltà che il sottoscrittore può incontrare nel disinvestimento di titoli non quotati in mercati regolamentati. La nuova normativa si integra con quella emanata dalla Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) in tema di negoziazioni che avvengono nei sistemi di

---

<sup>51</sup> Istruzioni di vigilanza, Titolo V, capitolo 3, sezione III.2.

<sup>52</sup> Istruzioni di vigilanza, Titolo V, capitolo 3, sezione I.1.

<sup>53</sup> Istruzioni di vigilanza, Titolo V, Capitolo 3, sezione VI.

<sup>54</sup> Provvedimento Banca d'Italia del 30 luglio 1999, pubblicato nella *G.U.* del 19 agosto 1999, n. 194.

scambi organizzati fuori dei mercati regolamentati <sup>55</sup>; può contenere gli adempimenti necessari per l'eventuale successiva quotazione.

## **10. L'autoregolamentazione: il Codice di comportamento del settore bancario e finanziario**

Le Istruzioni di vigilanza precisano che “la disciplina sulla trasparenza stabilisce principi e regole minimali. Essa diventa strumento efficace di concorrenza e di tutela della clientela col concorso di un comportamento degli operatori informato al corretto svolgimento dei rapporti con la clientela. A tal fine non è sufficiente, soprattutto nei confronti della clientela meno consapevole, la formale adesione alle prescrizioni normative, ma occorre il rispetto di regole deontologiche fondate sui criteri di buona fede e correttezza nelle relazioni di affari” <sup>56</sup>.

Si esprime dunque un chiaro favore per l'autoregolamentazione, nel convincimento che essa può indurre un effettivo miglioramento dei rapporti tra imprese e consumatori; può accrescere la reputazione dei singoli operatori <sup>57</sup>.

Pubblicità delle condizioni, trasparenza dei comportamenti, buona fede e correttezza nei rapporti commerciali perseguono insieme obiettivi di equità, di protezione del contraente debole, di efficienza del mercato <sup>58</sup>.

Risultati positivi sono possibili soltanto se la convinta adesione delle imprese si tradurrà nella corretta “assistenza al cliente”, efficace strumento di confronto competitivo.

Sotto la spinta di un livello concorrenziale più elevato, le categorie e le associazioni degli operatori tendono ad attenuare il ruolo di tutori della corporazione, assumendo la funzione di promotori di codici di autodisciplina,

---

<sup>55</sup> Comunicazioni Consob n. 98097747 del 24 dicembre 1998 e n. DM/99057703 del 26 luglio 1999.

<sup>56</sup> Istruzioni di vigilanza, Titolo X, Capitolo 1, sezione I.1.

<sup>57</sup> Sull'autoregolamentazione nei mercati finanziari, cfr. CAPRIGLIONE, *Amministrazione e autoregolazione del mercato finanziario*, in *Riv. dir. civ.*, 1996, II, p. 9ss.

<sup>58</sup> DESARIO, *La tutela del consumatore: il ruolo dell'autoregolamentazione*, cit., p. 11.

idonei a tradurre in regole trasparenti e in prassi operative coerenti sia i criteri di buona fede e correttezza sia i principi enunciati dalla legge.

Viene così a configurarsi un sistema di regole a più livelli che, partendo da quello legislativo, si arricchisce di disposizioni e criteri fissati dalla normativa secondaria, la quale a sua volta riconosce espressamente un ruolo all'autoregolamentazione degli operatori.

I codici di autoregolamentazione costituiscono un modello generale di comportamento, possono dare un contributo non irrilevante al corretto funzionamento dei mercati a condizione che i principi e le regole fissati trovino concreta applicazione, diventino canoni essenziali della cultura aziendale, conducano le relazioni tra imprese e consumatori su livelli qualitativi soddisfacenti e condivisi<sup>59</sup>.

Nel processo di autoregolamentazione in atto, particolare importanza riveste il Codice di comportamento adottato nel 1996 dal settore bancario e finanziario su iniziativa dell'ABI, volto a migliorare le relazioni fiduciarie tra banche e clienti<sup>60</sup>. Il Codice detta criteri di condotta ai quali le banche aderenti devono

---

<sup>59</sup> DESARIO, *La tutela del consumatore: il ruolo dell'autoregolamentazione*, cit., p. 8.

<sup>60</sup> Il Codice, approvato dal Comitato Esecutivo dell'ABI il 13 dicembre 1995, è stato diffuso con la Circolare ABI, serie Legale, n. 6, del 22 gennaio 1996.

Altri Codici di autodisciplina sono stati adottati dall'Associazione Nazionale degli Agenti di Servizi Finanziari (ANASF) e dall'Assoreti.

Anche il Codice di comportamento dell'Assoreti si propone di applicare i principi di correttezza e buona fede, a tutela sia della reputazione dei singoli soggetti che offrono servizi d'investimento fuori sede, sia della loro clientela (TOFANELLI, *L'etica nell'attività di offerta fuori sede: il Codice di comportamento Assoreti*, in *Bancaria*, 1997, n. 9, p. 57ss.), anche se esso non conferisce di per sé diritti a quest'ultima (art. 2).

Il Codice dell'Assoreti mira a stimolare un controllo efficace da parte delle imprese Associate sull'operato dei promotori finanziari, configurando, oltre ad un obbligo di vigilanza sui Promotori (art. 11), anche una corresponsabilità delle prime, nei confronti dell'Associazione, per l'operato dei promotori che abbiano violato il Codice stesso, ogni qual volta l'impresa Associata si sia "obiettivamente e consapevolmente avvantaggiata, anche se non in termini di immediato beneficio economico, dalla condotta del suo Promotore o del terzo" che abbia collaborato con il Promotore (art. 4). Sotto questo profilo, il Codice trova rispondenza nel codice deontologico di autodisciplina dell'ANASF, che definisce le regole di condotta dei promotori finanziari.

Il Codice Assoreti amplia la sfera delle regole che devono essere rispettate nell'offerta di servizi d'investimento fuori sede, oltre l'ambito delle norme giuridiche, configurando violazioni sanzionabili ai sensi del Codice ogni qual volta il codice stesso non sia rispettato, "anche se il fatto non integri un illecito secondo la normativa dello Statuto o se gli Organi di Controllo e Vigilanza non ne abbiano fatto oggetto di un loro intervento" (art. 2, terzo comma).

Sulla base del Codice di comportamento, l'Assoreti ha poi adottato un Codice di Vigilanza sull'attività dei promotori finanziari, che pone degli "indicatori di possibile anomalia e strumenti di intervento che, in un'ottica di regolazione privata, siano di supporto ad un'attività di vigilanza di carattere preventivo" (Presentazione al Codice di vigilanza sull'attività dei promotori finanziari).

attenersi nel complessivo svolgimento del rapporto con la clientela e nell'esecuzione di alcune tra le principali attività (raccolta del risparmio, concessione del credito, fornitura di servizi di incasso e pagamento, prestazione dei servizi d'investimento).

Indicazioni significative hanno ad oggetto l'informazione al cliente sulle caratteristiche dei prodotti e dei servizi offerti, anche con riferimento alla composizione delle spese e degli oneri fiscali accessori; l'assistenza affinché tutte le clausole contrattuali risultino pienamente comprensibili; la consegna di una copia in bianco del contratto; il richiamo specifico degli effetti derivanti dalla cessazione del rapporto.

Per la delicata attività di concessione dei crediti si prevede l'impegno di "seguire criteri di trasparenza nelle procedure per la valutazione delle richieste di affidamento, al fine di consentire la conoscenza dello stato di avanzamento della pratica di fido".

Regole ulteriori sono volte a rendere noti le opportunità e le alternative commerciali offerte; la natura e i rischi delle operazioni in valori mobiliari; le modalità di recesso ed estinzione anticipata del finanziamento da parte del cliente.

Lo stesso Codice prevede l'adozione di procedure interne per il trattamento "celere e corretto" dei reclami del cliente; l'indicazione alla clientela delle modalità da seguire per l'attivazione del procedimento; la valutazione di eventuali interventi organizzativi e regolamentari onde evitare il ripetersi del reclamo.

---

E` proprio con riguardo alla prestazione dei servizi di investimento che la normativa secondaria emanata dalla Consob prevede l'adozione di codici interni di comportamento "anche rinviando a quelli adottati da associazioni di categoria in riferimento ai servizi esercitati" (art. 58 Deliberazione Consob n. 11522 del 1° luglio 1998).

Del Codice di comportamento Assoreti va infine richiamato l'apparato sanzionatorio, che contribuisce ad assicurare l'effettività delle regole deontologiche, anche attraverso la prevista possibilità di diffondere il provvedimento sanzionatorio - che può giungere fino alla sospensione ed alla espulsione - presso le associate ovvero, nei casi più gravi, attraverso la prevista pubblicazione della sanzione stessa su uno o più quotidiani a diffusione nazionale (art. 24).

## 11. L'Ombudsman bancario

L'Ombudsman bancario, che realizza una procedura stragiudiziale di risoluzione delle controversie alternativa al ricorso alla giurisdizione, rappresenta ulteriore espressione di autoregolamentazione<sup>61</sup>. La sua istituzione apporta un importante contributo alla riduzione della conflittualità tra banche e clientela; favorisce il contenimento dei processi pendenti; consente di evitare i costi e i tempi dell'accertamento giudiziario che sovente, soprattutto per la clientela più minuta, superano i possibili benefici derivanti dal riconoscimento processuale dei propri diritti<sup>62</sup>.

Sul piano comunitario già la Direttiva sul credito al consumo prevedeva che gli Stati membri promuovessero “la creazione di appropriati organismi atti a ricevere i reclami in merito ai contratti di credito oppure alle condizioni di credito e a fornire ai consumatori informazioni o consigli al riguardo”<sup>63</sup>; la Raccomandazione della Commissione concernente la trasparenza delle condizioni bancarie applicabili alle transazioni finanziarie transfrontaliere, auspicava l'istituzione di organismi indipendenti deputati alla risoluzione dei reclami degli utenti<sup>64</sup>; la Direttiva sui bonifici transfrontalieri ha prescritto di assicurare procedure di reclamo e ricorso adeguate ed efficaci per la soluzione di eventuali controversie tra i clienti e gli intermediari<sup>65</sup>. Infine, una Raccomandazione del 1998 ha fissato i principi cui devono conformarsi gli organismi di risoluzione

---

<sup>61</sup> Circolari ABI serie Tecnica R - n. 3, del 1° febbraio 1993 e serie Legale n. 41 del 16 novembre 1998.

In argomento, cfr. PRATIS, *L'Accordo interbancario del 1993 per l'istituzione dell'ufficio reclami degli enti creditizi e dell'Ombudsman bancario nell'ambito della tutela del consumatore. Raffronto con analoghi sistemi di altri Paesi della CEE*, in *Banca e borsa*, 1994, I, p. 215ss.; BERNINI, *Metodi alternativi di composizione delle liti nei servizi bancari e finanziari - Esperienze a confronto*, Padova, 1996, p. 143ss.; CRISCUOLI, *Il banking Ombudsman*, Quaderni di Banca e borsa, n. 12, Milano, 1989; G. CARRIERO, *L'Ombudsman garante della correttezza bancaria*, in *Le fonti di autodisciplina*, a cura di Zatti, Padova, 1996, p. 201ss.; GROPPI, *Ombudsman pubblico, privato, bancario: dalla Svezia del 1809 all'Italia del 1994*, in *Bancaria*, 1994, n. 5, p. 16ss. S. MACCARONE, *Le esperienze europee di Ombudsman bancario*, in AA.VV., *La banca e l'arbitrato*, a cura di Riolo, Roma, 1994, p. 33ss.

<sup>62</sup> DESARIO, *La tutela del consumatore: il ruolo dell'autoregolamentazione*, cit., p. 17.

<sup>63</sup> Art. 12.1, lett. c), direttiva 87/102/CEE.

<sup>64</sup> Raccomandazione della Commissione del 14 febbraio 1990, concernente la trasparenza delle condizioni bancarie applicabili alle transazioni finanziarie transfrontaliere, n. 90/109/CEE, allegato, sesto principio.

<sup>65</sup> Direttiva 97/5/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 gennaio 1997 sui bonifici transfrontalieri, art. 10.

stragiudiziale delle controversie in materia di consumo: indipendenza dell'organo decidente; trasparenza della procedura e dell'attività svolta dagli organismi decisori; rispetto del principio del contraddittorio; efficacia della procedura, in termini di snellezza e ridotta onerosità della stessa; legalità delle decisioni; libertà di adesione alle procedure extragiudiziali fino all'insorgere delle controversie; possibilità per gli utenti di farsi rappresentare <sup>66</sup>.

I dati segnalano un crescente ricorso della clientela all'Ombudsman che ha recentemente raddoppiato il limite della propria competenza per valore (portandolo a Lit. 10 milioni), oltre ad aver recepito le previsioni della cennata Raccomandazione del 1998 <sup>67</sup>. Il successo dell'iniziativa potrebbe essere ancora più soddisfacente attraverso un ampliamento della sua area operativa e una maggiore diffusione presso i consumatori delle informazioni relative alla finalità e al funzionamento dell'Ombudsman, attesi i principi di gratuità, informalità e correttezza che lo caratterizzano. Le decisioni devono essere assunte nel termine di 90 giorni senza alcuna preclusione della facoltà di adire l'Autorità Giudiziaria, sia in pendenza del reclamo all'Ombudsman sia dopo la sua decisione.

## 12. Gli orientamenti della giurisprudenza

I controlli delle autorità amministrative e l'autoregolamentazione tendono a contenere la conflittualità tra intermediari e consumatori, limitando l'intervento del giudice ai casi di più difficile composizione.

---

<sup>66</sup> Raccomandazione della Commissione del 30 marzo 1998, n. 98/257/CE, riguardante i principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo.

<sup>67</sup> Il Presidente dell'Ombudsman bancario ha rilevato "l'incessante aumento del numero dei reclami avanzati all'Ombudsman" (OMBUDSMAN BANCARIO, *Relazione sull'attività svolta nel semestre dicembre 1998-maggio 1999*, Roma, giugno 1999, p. 33). Nel semestre 1° dicembre 1998-31 maggio 1999 i reclami pervenuti all'Ombudsman sono cresciuti del 34, 67 per cento (OMBUDSMAN BANCARIO, *Relazione*, cit, tavola statistica a p. 35); nel semestre 1° giugno-30 novembre 1998 si era registrato un incremento dell'11,6 per cento dei reclami pervenuti rispetto al semestre precedente (OMBUDSMAN BANCARIO, *Relazione sull'attività svolta nel semestre 1° giugno-30 novembre 1998*, Roma, dicembre 1998, tavola statistica, p. 19).

Dalla giurisprudenza sono emersi dubbi sull'effettiva portata di talune disposizioni: in particolare su quella relativa all'incertezza - risolta affermativamente dalle recenti modifiche al Tub (nuovo art. 119, co. 4) - sulla possibilità per il curatore di ottenere copia della documentazione inerente a operazioni bancarie poste in essere dal fallito <sup>68</sup>.

Recenti sentenze della Corte di Cassazione hanno dichiarato la nullità, anche richiamando l'art. 117, co. 6, del Tub, delle clausole dei contratti bancari che prevedono l'anatocismo in deroga alle previsioni del codice civile (art. 1283 cod.civ.) <sup>69</sup>. Nel dichiarare la nullità di tali clausole, la Cassazione ha rilevato che “ le cosiddette norme bancarie uniformi predisposte dall'associazione di categoria (...) non hanno natura normativa, ma solo pattizia, nel senso che si tratta di proposte di condizioni generali di contratto indirizzate dall'associazione alle banche associate (la cui validità, peraltro, in relazione alla disciplina comunitaria e interna della concorrenza, è stata di recente, per alcuni aspetti non secondari, messa in discussione dalle autorità amministrative di vigilanza)” <sup>70</sup>.

Le affermazioni della Suprema Corte evidenziano il mutamento di clima culturale e giuridico che si è oramai determinato. L'esplicito richiamo ai riflessi della concorrenza sulla validità delle Nbu mette in luce la consapevolezza dell'interazione tra il diritto della concorrenza e l'equità contrattuale.

Il Legislatore è intervenuto per portare chiarezza nel settore, viste le dimensioni economiche del contenzioso che si sarebbe potuto generare. E' stato affidato al CICR il compito di stabilire modalità e criteri per la produzione degli interessi anatocistici, assicurando in ogni caso la stessa periodicità nel conteggio

---

<sup>68</sup> Hanno affermato tale possibilità Cass. 22 maggio 1997, n. 4598 e, prima, Trib. Milano 2 maggio 1996. *Contra*, Trib. Ferrara 12 giugno 1995.

<sup>69</sup> Cass., 16 marzo 1999, n. 2374, e 30 marzo 1999, n. 3096, entrambe in *Foro it.*, 1999, I, c. 1153ss.

Per alcuni commenti, di tenore diversificato, alle due sentenze della Corte di Cassazione, si vedano CABRAS, *Conto corrente bancario e anatocismo tra diritto e pregiudizio*, in *Bancaria*, 1999, n. 7-8, p. 36ss.; COSTANZA, *Anatocismo: la svolta della Cassazione*, in *Giust. civ.*, 1999, I, p. 1585ss.; DOLMETTA e PERRONE, *Risarcimento dei danni da inadempimento di obbligazioni di interessi e anatocismo*, in *Banca e borsa*, 1999, II, p. 408ss.; GINEVRA, *Sul divieto di anatocismo nei rapporti tra banche e clienti*, *ivi*, 1999, II, p. 401ss.; MOSCUZZA, *L'anatocismo nel contratto di conto corrente ordinario e nel contratto di conto corrente bancario*, in *Giust. civ.*, 1999, I, p. 1588ss.; PALMIERI e PARDOLESI, in *Foro it.*, 1999, I, c. 1153ss.; SFORZA, *Anatocismo: nuovi orientamenti giurisprudenziali*, in *Mondo bancario*, 1999, n. 4, p. 80ss.

<sup>70</sup> Cass. 16 marzo 1999, n. 2374.

degli interessi debitori e creditori nelle operazioni in conto corrente (art. 120, co. 2, del Tub).

### **13. Conclusioni**

La moneta unica, l'innovazione finanziaria, lo sviluppo della tecnologia informatica, la globalizzazione espongono gli intermediari italiani a una concorrenza più intensa. Essa si manifesta non solo sui prezzi dei servizi resi alla clientela, ma su ogni elemento che concorre a caratterizzarli.

Comportamenti ispirati a principi di trasparenza e correttezza elevano i livelli di reputazione degli intermediari e rafforzano la fiducia della clientela.

Incertezze sulle caratteristiche dei servizi resi, scarsa assistenza al cliente accrescono i costi transattivi, sono fonte di contenzioso, possono danneggiare l'immagine degli intermediari, dell'intero sistema finanziario.

E' auspicabile l'ampliamento e il rafforzamento dell'autoregolamentazione, di iniziative di categoria dirette alla fissazione di regole deontologiche e alla composizione stragiudiziale delle controversie con la clientela.

La Banca d'Italia esercita i poteri di vigilanza finalizzati alla sana e prudente gestione degli intermediari, alla stabilità complessiva, all'efficienza e alla competitività del sistema finanziario anche sollecitando la trasparenza e la correttezza del comportamento delle imprese bancarie e finanziarie.

E' mio convincimento che la libertà d'impresa - in termini di funzioni creative, produttive e innovative, di modalità distributive, di diversificazione dell'offerta - costituisca importante fattore di concorrenza, con sostanziali benefici sia per le imprese sia per i risparmiatori-investitori.

L'affermazione di una cultura della concorrenza nella correttezza è un obiettivo che in economie complesse non può essere raggiunto soltanto tramite l'azione delle autorità amministrative. Si impone uno sforzo convinto e convergente delle istituzioni, delle imprese, dei cittadini e delle formazioni sociali che tutelano i loro interessi.