

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3015

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BELLOCCHIO, REICHLIN, VISCO, UMIDI SALA, ROMANI, SOLAROLI, AULETA, BRUZZANI, DI PIETRO, NOVELLI, PASCOLAT, PELLICANI, POLIDORI, SERRA

Presentata il 14 luglio 1988

Norme per la trasparenza dell'informazione nel credito al consumo in attuazione della direttiva CEE n. 87/102 del 22 dicembre 1986

ONOREVOLI COLLEGHI! — La più recente relazione annuale della Banca d'Italia conferma che, similmente ad altri paesi industrializzati, anche da noi si è andato rapidamente diffondendo il ricorso a nuove forme di finanziamento presso intermediari specializzati e presso banche, per finanziare le spese di consumo.

Il tasso di sviluppo del credito al consumo è stato in verità assai elevato, raddoppiando nell'ultimo quadriennio secondo quanto dimostrano le seguenti cifre tratte dall'indagine, estesa per la prima volta all'intero territorio nazionale, condotta dalle filiali della nostra banca centrale sulla quasi totalità degli enti creditizi e su un gruppo rappresentativo di 26 società specializzate nel finanziamento al consumo.

La rilevazione (l'unica ad oggi disponibile su un fenomeno che era sinora rimasto, per così dire, sommerso) sottostima dunque sicuramente il ruolo dei finanziatori non-bancari, non tanto forse in termini di rilevanza assoluta del volume dei prestiti, quanto sicuramente in termini di numerosità e di affollamento degli operatori interessati.

È infatti cognizione comune, rafforzata dalla profusione di piccola o meno piccola pubblicità sulla carta stampata e sulle reti televisive, che sul « mercato del prestito e delle rate » agisce una congerie incontrollata di finanziamenti di consumi delle più svariate origini, tipologie e dimensioni, per almeno una parte dei quali è lecito nutrire dubbi sotto il profilo della chiarezza dei rapporti con il cliente

e quindi dell'equità delle condizioni praticate — se non spesso imposte — ad una controparte che non di rado versa in condizioni di necessità e quindi di soggezione psicologica.

Nè fa d'altra parte fede ancora la Banca d'Italia, allorché puntualizza che il tasso effettivo praticato nel 1987 è stato del 17 per cento circa per le banche e del 22 per cento per le società non bancarie. Considerata la sopra ricordata massa di « altri » finanziatori oltre ai 26 rilevati, non è difficile ipotizzare che, soprattutto da parte degli operatori non bancari, siano stati diffusamente applicati tassi e condizioni jugulatori.

Si tratta di una situazione di opacità, se non addirittura di carenza, di termini contrattuali, che si rende oggettivamente insostenibile in un momento in cui si va viceversa affermando la richiesta di trasparenza generalizzata nelle relazioni finanziarie, a principale tutela del consumatore di quella particolarissima « merce » che è il denaro.

A queste considerazioni, che sarebbero già di per sé sole sufficienti sul piano interno per affermare l'improcrastinabilità di un intervento legislativo, si aggiunge poi la fondamentale direttiva n. 87/102/CEE del 22 dicembre 1986, tendente al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di credito al consumo, che richiede di essere attuata entro il 1° gennaio 1990.

La direttiva, come stabilisce chiaramente il suo articolo 15, rappresenta solo un « minimo » di tutela dei consumatori, libero restando — ed anzi essendo evidentemente opportuno — che ogni Stato membro adotti disposizioni più rigorose.

È quanto fatto nella presente proposta di legge, la cui rapida approvazione consentirebbe all'Italia (oltre che di recepire — *una tantum!* — una direttiva comunitaria addirittura in anticipo rispetto al termine ultimo) di dotarsi di una strumentazione senz'altro efficace per la tutela dei consumatori dei prodotti finanziari, ed in taluni punti, di seguito specificati, anche

più rigorosa rispetto al *minimum* comunitario.

Tale è peraltro la strada indicata anche dal governatore della Banca d'Italia nella recentissima occasione dell'assemblea dell'Associazione bancaria italiana. A proposito della necessità di assicurare la trasparenza nelle condizioni dei contratti bancari attraverso adeguati provvedimenti legislativi tesi a definire un quadro di riferimento generale, Ciampi ha infatti citato la direttiva in oggetto quale strumento adeguato a tale esigenza.

La direttiva n. 87/102/CEE si sviluppa, per la parte che qui interessa, secondo le seguenti linee: definizione di contratto di credito al consumo e ambito di applicazione (capo I della presente proposta di legge); pubblicità e trasparenza delle condizioni e forma del contratto (capo II); sanzioni a carico degli operatori (capo IV).

Il capo I della proposta di legge definisce:

il contratto di credito al consumo (articolo 1), stipulato fra un qualsivoglia finanziatore ed un consumatore persona fisica;

la fascia di valore tutelata (articolo 2), con le relative clausole di variazione, nonché (comma 4) un meccanismo antielusivo secondo quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 14 della direttiva;

l'esclusione oggettiva dalla disciplina di talune particolari tipologie di credito al consumo (articolo 3), peraltro in numero inferiore a quanto potenzialmente consentito dalla direttiva.

Il capo II detta le norme vere e proprie per la trasparenza dell'informazione, definendo innanzitutto in modo incontrovertibile il concetto di « costo complessivo del credito per il consumatore » (articolo 4), da utilizzarsi rigorosamente nella pubblicità (articolo 5) e nei contratti (articolo 6) sino all'introduzione nell'ordinamento interno di un eventuale differente metodo *standard* comunitario.

Punto centrale di questo nuovo impianto normativo è l'articolo 6, che prescrive: la forma (scritta) dei contratti; il contenuto minimo essenziale, con ulteriori specificazioni ove si tratti di contratti di fornitura; la nullità del rinvio agli usi. Il comma 7 prevede inoltre, con una soluzione innovativa e di indubbio vantaggio per il consumatore, che, in caso di assenza, o difformità o nullità delle clausole essenziali del contratto, queste ultime siano sostituite di diritto da altre di massimo favore per il consumatore medesimo.

Nel caso di credito al consumo erogato da una banca (articolo 7), la variazione in senso sfavorevole per il consumatore delle condizioni in corso di contratto — la definizione scritta delle cui modalità costituisce viceversa, nella generalità dei casi, elemento essenziale del contratto — richiede il preventivo consenso scritto, a pena di nullità e salvo sempre il diritto di recesso senza ulteriore decorso di interessi.

In tema di vigilanza, fra le tre ipotesi prospettate dall'articolo 12 della direttiva (ossia: autorizzazione; ispezione e controllo; organismo per i reclami) il presente provvedimento ha optato nel capo III per la seconda soluzione, come l'unica concretamente praticabile — per lo meno in una fase iniziale — nell'attuale situazione di partenza caratterizzata dalla totale assenza di canali di monitoraggio del credito al consumo non-bancario, come peraltro chiaramente indicato anche nel Quaderno di ricerca giuridica della Banca d'Italia n. 15.

Gli articoli 8 e 9 prevedono di conseguenza di affidare alla banca centrale il controllo del settore ai fini tanto di ana-

grafe degli operatori del credito al consumo, quanto di controllo dei relativi flussi finanziari, con il connesso potere di richiedere dati e di effettuare ispezioni a norma dei primi due commi dell'articolo 31 della legge bancaria.

Le disposizioni penali (capo IV) contemplano sanzioni contravvenzionali per i casi di omissione della stipula del contratto o di ostacolo della funzione di vigilanza affidata alla Banca d'Italia, nonché sanzioni penali graduate per la falsità negli avvisi pubblicitari e le mancate segnalazioni alla « anagrafe » tenuta dalla Banca d'Italia, la quale ultima — giova ribadire — rappresenta al momento l'unico adeguato ipotizzabile strumento di controllo pubblico del settore.

Infine, le norme transitorie (capo V) dispongono per i contratti di credito al consumo già in corso alla data dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni.

La scansione temporale degli effetti della presente proposta di legge, la cui rapida approvazione si raccomanda alle Camere, sarebbe di conseguenza la seguente, dopo l'entrata in vigore (in giorni):

+ 30: normalizzazione dei contratti già in corso, ex articolo 12;

+ 60: normalizzazione degli avvisi pubblicitari di cui all'articolo 5, ex articolo 12;

+ 90: emanazione del decreto sulle modalità di comunicazione alla Banca d'Italia, ex articolo 8;

+ 120: prime comunicazioni alla Banca d'Italia, ex articolo 8.

CREDITO AL CONSUMO (1)

(miliardi di lire)

VOCI	1984	1985	1986	1987
Consistenze di fine periodo	9.003	11.277	13.640	16.741
di cui:				
aziende di credito	4.975	6.568	8.541	11.387
società finanziarie	4.028	4.709	5.098	5.354
Flussi di finanziamento	5.808	7.395	8.981	11.383
di cui:				
aziende di credito	2.616	4.091	5.346	7.339
società finanziarie	3.192	3.304	3.635	4.044

(1) Dati parzialmente stimati sulla base delle informazioni fornite dalle aziende di credito che inviano la matrice da conti e da 26 società di credito al consumo non bancarie.

PROPOSTA DI LEGGE

CAPO I

AMBITO DI APPLICAZIONE

ART. 1.

1. La presente legge si applica, con le limitazioni ed eccezioni di cui agli articoli 2 e 3, ai contratti di credito stipulati fra un creditore-finanziatore, persona fisica o giuridica, che concede o si impegna a concedere un credito sotto forma di dilazione di pagamento o di prestito o di altra analoga facilitazione finanziaria, ed un debitore-consumatore, persona fisica, che, ai fini delle transazioni disciplinate dalla presente legge agisce totalmente o prevalentemente per scopi estranei alla sua eventuale attività professionale.

ART. 2.

1. Sono esclusi i contratti di credito per importi rispettivamente inferiori e superiori all'equivalente, al cambio della data della stipulazione, di ECU 200 e di ECU 20.000.

2. I limiti di cui al comma 1 sono modificati, con effetto dal trentesimo giorno successivo alla data di pubblicazione, con decreto del Ministro del tesoro di concerto con il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie da pubblicare nella *Gazzetta ufficiale* della Repubblica italiana entro quindici giorni dalla corrispondente revisione effettuata dal Consiglio delle Comunità europee ai sensi dell'articolo 13, comma 2, della direttiva CEE n. 87/102 del 22 dicembre 1986.

3. In caso di ampliamento dei limiti stessi di oltre il 20 per cento in una o in entrambe le direzioni rispetto a quelli vigenti alla data della stipulazione, la presente legge si applica, decorsi sessanta giorni dalla data della pubblicazione del decreto ministeriale di cui al comma 2, ai contratti di credito che ne erano precedentemente esclusi ma che rientrano nei nuovi limiti, purché la loro vita residua non sia inferiore a sei mesi rispetto alla data di pubblicazione del decreto ovvero i contratti stessi abbiano scadenza indeterminata; e la considerata variazione del limite di importo non sia inferiore ad ECU 100.

4. Ai fini dell'applicazione del presente articolo, l'insieme dei contratti di credito stipulati nell'arco di dodici mesi, fra le medesime parti ed aventi la medesima causa ed il medesimo oggetto costituisce contratto unico.

ART. 3.

1. La presente legge non si applica ai contratti di credito che:

a) sono privi direttamente o indirettamente di corrispettivo di interessi o di altri oneri a qualsiasi titolo, ad esclusione del mero rimborso di spese vive sostenute e documentate;

b) sono totalmente rimborsabili entro tre mesi dalla data di stipulazione;

c) hanno per oggetto la prestazione continuata di un servizio contro pagamento rateale del corrispettivo per l'intero arco di durata della fornitura del servizio stesso;

d) hanno per oggetto locazioni, a condizione che in essi sia contenuta l'espressa clausola che in nessun momento dell'esecuzione contrattuale la proprietà della cosa locata possa trasferirsi, con o senza corrispettivo, al locatario;

e) sono destinati all'acquisto o alla conservazione di un diritto di proprietà, su un terreno o su un immobile edificato o da edificare.

2. La presente legge diviene immediatamente applicabile ai contratti di credito che abbiano per qualsiasi causa perduto, in loro pendenza, una delle condizioni che ne provocavano la precedente esclusione ai sensi del comma 1.

CAPO II

TRASPARENZA DELL'INFORMAZIONE

ART. 4.

1. Sino all'adozione di un metodo *standard* per il calcolo del tasso annuo effettivo globale, negli avvisi pubblicitari, nelle altre offerte di credito e nei contratti di credito è indicato, nelle forme stabilite dagli articoli 5 e 6, il costo complessivo del credito per il consumatore rappresentato da un'unica aliquota percentuale, onnicomprensiva, posticipata e in ragione d'anno.

2. Il costo complessivo del credito per il consumatore comprende:

a) gli interessi che il consumatore è tenuto a corrispondere al finanziatore;

b) le provvigioni, le commissioni, le spese, i costi accessori ed ogni altro rimborso o somma il cui pagamento sia richiesto dal finanziatore in relazione all'erogazione del credito.

ART. 5.

1. Negli avvisi pubblicitari e nelle altre offerte espone o diffuse al pubblico, attraverso i quali chiunque dichiara la propria disponibilità a concedere un credito od a farsi intermediario per la conclusione di contratti di credito, è indicato il costo complessivo del credito per il consumatore espresso secondo le modalità di cui all'articolo 4, salvo il ricorso ad esempi tipici qualora le modalità della forma del credito rendano impraticabile l'enunciazione di un'unica misura di costo complessivo.

ART. 6.

1. I contratti di credito sono preventivamente conclusi, pena la nullità, per iscritto ed un esemplare di essi va consegnato al consumatore all'atto della sottoscrizione.

2. Le clausole devono essere specificamente approvate dal consumatore sotto pena di nullità.

3. I contratti di credito indicano:

a) il costo complessivo del credito per il consumatore espresso secondo le modalità di cui all'articolo 4 e la sua composizione percentuale in quota interessi e quota accessori;

b) le condizioni secondo le quali il costo complessivo del credito per il consumatore può essere variato. Allorquando il finanziatore è un ente creditizio, la procedura di variazione è stabilita dall'articolo 7;

c) le eventuali garanzie richieste;

d) la scadenza del credito;

e) le modalità di risoluzione anticipata del contratto ovvero, nel caso di contratti a tempo indeterminato, di risoluzione del contratto.

4. I contratti di credito che concernono la fornitura di determinati beni o servizi, contengono, sotto pena di nullità, le seguenti indicazioni:

a) descrizione analitica dei beni o dei servizi che costituiscono l'oggetto del contratto;

b) prezzo di acquisto in contanti e prezzo di acquisto stabilito dal contratto di credito;

c) importo dell'eventuale acconto e numero, importi e date di scadenza delle singole rate;

d) eventuali coperture assicurative richieste dal finanziatore e, qualora la scelta dell'assicuratore sia contrattualmente sottratta alla disponibilità del consumatore, relativo costo.

5. I contratti di credito differenti da quelli di cui al comma 4 devono inoltre contenere, sotto pena di nullità, l'indicazione dell'eventuale massimale del credito.

6. È nulla qualsiasi clausola indicata ai commi 2, 3 e 4, che rinvii ad usi.

7. Nel caso di assenza, difformità o nullità, delle clausole indicate alle lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* ed *e)*, del comma 3, esse sono sostituite di diritto, rispettivamente, dalle seguenti:

a) il costo complessivo del credito per il consumatore corrisponde al tasso di interesse minimo applicato a crediti di simili caratteristiche e ammontare;

b) la modalità di variazione del costo complessivo del credito corrisponde a quella stabilita all'articolo 7;

c) nessuna garanzia viene costituita a favore del finanziatore;

d) la scadenza del credito è a sessanta mesi;

e) il diritto di risoluzione, eventualmente anticipata, del contratto spetta unicamente al consumatore, che la può esercitare in qualsiasi momento senza onere di interessi a decorrere dalla data di restituzione del residuo del credito e senza penalità.

ART. 7.

1. Allorquando il finanziatore è un ente creditizio, il costo complessivo del credito e di ciascuna delle sue componenti indicate all'articolo 6, comma 3, lettera *a)*, può variare in senso sfavorevole al consumatore solo per mutuo consenso espresso per iscritto sotto pena di nullità, e la modifica ha efficacia a partire dal quindicesimo giorno successivo alla data di ricevimento della relativa comunicazione da parte del consumatore.

2. Il consumatore può recedere dal contratto senza preavviso entro il medesimo termine, di cui al comma 1, senza onere di interessi a decorrere dalla data di restituzione del residuo del credito e senza penalità.

CAPO III

VIGILANZA

ART. 8.

1. Chiunque si ponga nella posizione di finanziatore in contratti di credito al consumo di cui all'articolo 1 deve darne preventiva comunicazione alla Banca d'Italia in conformità alle modalità e ai termini stabiliti con decreto del Ministro del tesoro, sentita la Banca d'Italia, da pubblicare nella *Gazzetta ufficiale* della Repubblica italiana entro novanta giorni della data di entrata in vigore della presente legge. In sede di prima applicazione, il termine per le comunicazioni è stabilito in trenta giorni dalla data di pubblicazione del decreto.

2. Il decreto di cui al comma 1 determina inoltre le modalità e i termini per le comunicazioni delle variazioni ovvero della cessazione dell'attività dei finanziatori qualora i contratti stipulati siano stati totalmente esauriti e per il successivo periodo di tre mesi non ne vengono stipulati altri.

3. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano agli enti creditizi e alle società di credito al consumo sottoposte a vigilanza su base consolidata a norma della legge 17 aprile 1986, n. 114.

ART. 9.

1. Ai soli fini del controllo dei flussi finanziari si applicano ai soggetti che abbiano effettuato le comunicazioni di cui ai commi 1 e 2, dell'articolo 8, i primi due commi dell'articolo 31 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 marzo 1938, n. 141.

CAPO IV

DISPOSIZIONI PENALI

ART. 10.

1. Il finanziatore di credito al consumo il quale, ricorrendo una delle ipotesi previste dagli articoli 2, comma 3, e 3, comma 2, omette di procedere alla stipula del contratto nei termini ivi stabiliti è punito con l'ammenda da lire 300 mila a lire 3 milioni.

2. La medesima pena si applica a chiunque omette di ottemperare alle richieste della Banca d'Italia o comunque ostacola l'esercizio delle sue funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 9.

ART. 11.

1. Chiunque omette di attenersi alle disposizioni di cui all'articolo 5 è punito con la multa da lire 3 milioni a lire 10 milioni.

2. Chiunque stipula contratti di credito di cui all'articolo 1 senza avere dato la preventiva comunicazione di cui all'articolo 8, comma 1, è punito con la reclusione da un mese ad un anno e con la multa da lire 5 milioni a lire 10 milioni.

3. Chiunque omette di attenersi alle disposizioni di cui all'articolo 8, comma 2, è punito con la reclusione da quindici giorni a sei mesi e con la multa da lire 2 milioni a lire 5 milioni.

4. Alle condanne previste dal presente articolo consegue la pubblicazione della sentenza su almeno due quotidiani a diffusione nazionale.

CAPO V

DISPOSIZIONI TRANSITORIE
E FINALI

ART. 12.

1. I contratti di credito in essere alla data di pubblicazione del decreto di cui all'articolo 8, comma 1, devono confor-

marsi alle disposizioni della presente legge entro il termine di trenta giorni dalla data stessa, a condizione che la loro vita residua non sia inferiore a sei mesi rispetto alla medesima data o che i contratti abbiano scadenza indeterminata, ovvero che il costo complessivo residuo del credito per il consumatore non sia inferiore al controvalore, al cambio della ripetuta data, di ECU 2.000.

2. Le disposizioni di cui all'articolo 5 hanno effetto dal sessantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della presente legge.

3. La presente legge entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale* della Repubblica italiana.