

***LA RIFORMA DEL CODICE DEL CONSUMO:
LA TUTELA DEL CONSUMATORE-CLIENTE NEI SERVIZI BANCARI E
FINANZIARI***

*Ventennale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
Sotto l'alto patronato del Presidente della Repubblica
In collaborazione con l'Università Roma Tre, Facoltà di Economia*

**La Banca d'Italia e la tutela del consumatore
nei servizi bancari e finanziari**

Anna Maria Tarantola
Vice Direttore Generale
della Banca d'Italia

Roma, 19 marzo 2010

Sommario:

1. La tutela del consumatore di prodotti e servizi bancari e finanziari.

2. Il confronto internazionale.

3. Il ruolo della Banca d'Italia.

3.1 La regolamentazione.

3.2 I controlli.

3.3 L'Arbitro Bancario Finanziario.

3.4 L'educazione finanziaria.

4. La collaborazione tra Autorità.

5. Conclusioni.

1. La tutela del consumatore di prodotti e servizi bancari e finanziari.

L'esigenza di tutelare il consumatore trova fondamento nei fallimenti del mercato, quando la concorrenza da sola non è sufficiente o quando ha effetti potenzialmente distruttivi. I motivi sono noti: presenza di significative asimmetrie informative derivanti dalla diversa distribuzione di informazioni tra i clienti, che possono trovare problematico acquisire una conoscenza adeguata delle caratteristiche di ciò che si apprestano ad acquistare, e i produttori di beni e servizi, che hanno piena conoscenza di quanto offerto; qualità e caratteristiche del bene offerto non correttamente valutabili dal cliente neppure dopo il consumo del bene stesso (cd. *credence good*), con il rischio che il mercato di questi prodotti possa scomparire.

Le risposte, a seconda della gravità del fallimento, possono essere quelle di tentare di ricreare le condizioni in cui la concorrenza può operare, di prevedere forme di responsabilità per il fornitore del bene, di introdurre vincoli alle caratteristiche dei beni o, in casi estremi, limiti all'accesso al mercato dei produttori.

Graduare correttamente l'intervento richiede di valutare l'intensità delle asimmetrie informative; può essere complesso se si considera – come sostiene parte della letteratura recente – che non esiste un unico consumatore tipo e un eccesso di tutele per il consumatore debole può significare ridurre la libertà di scelta per quello più “avveduto”. Anche per questo, gli interventi meno invasivi sono, ove possibile, quelli volti ad accrescere la consapevolezza del consumatore e la trasparenza, l'informazione sui prodotti.

Nel settore bancario e finanziario, la natura delle transazioni e la tipologia dei prodotti rende i divari informativi ancora più evidenti, accresce il rischio di abusi e di comportamenti azzardati, di selezione avversa.

La maggiore complessità e varietà dei prodotti finanziari, entrati sempre più nei bilanci delle famiglie, ha ampliato il divario informativo tra offerta e domanda, ne ha reso difficile, se non impossibile, una compiuta valutazione delle loro reali caratteristiche. Questi sviluppi hanno avuto luogo in un contesto in cui il grado di alfabetizzazione finanziaria è basso e i canali distributivi – soprattutto per il credito al consumo – devono ancora compiere decisivi progressi in termini di integrità, qualità e indipendenza.

Ne deriva l'esigenza di una specifica tutela, che si riconnette anche alla maggiore rilevanza che l'elemento "fiducia" ha nei mercati finanziari; il suo venir meno, oltre che influenzare la domanda del singolo prodotto, può avere effetti sistemici. La tutela del cliente di prodotti finanziari assume, quindi, rilevanza anche di stabilità, come è stato messo in luce dalla crisi finanziaria.

Nel sistema finanziario, come in tutti gli altri mercati, la tutela deve prioritariamente basarsi sul potenziamento della concorrenza, con interventi sulla disponibilità di informazioni, sulla trasparenza, sulla maggiore consapevolezza del cliente.

Informazioni chiare e complete, che attenuano il *gap* informativo, e una maggiore alfabetizzazione finanziaria consentono al consumatore di confrontare agevolmente prezzi, condizioni applicate e rischi dei diversi prodotti finanziari, rendono le sue scelte più consapevoli.

Quando questi interventi si dimostrano non sufficienti, si richiedono ulteriori presidi di regolamentazione, di controllo, di *enforcement*.

2. Il confronto internazionale.

La tutela del consumatore dei servizi bancari e finanziari è perseguita da tutti i paesi industrializzati, ma con approcci e assetti istituzionali variegati. Comune è la sensibilità e l'attenzione al tema. In molti paesi, accanto a progetti di riforma volti a rafforzare la vigilanza nel settore bancario e finanziario, sono state presentate proposte legislative per rendere sempre più effettiva, sul piano normativo e dei controlli, la protezione del consumatore.

Le soluzioni concretamente adottate dipendono in larga misura dal modello di vigilanza bancaria e finanziaria prevalente. Nei Paesi in cui si è affermato il c.d. modello settoriale, ad esempio in Spagna, Autorità distinte vigilano sui diversi settori dell'intermediazione (bancario, mobiliare e assicurativo), occupandosi anche della correttezza e trasparenza dei rapporti intermediari-clienti nei rispettivi ambiti di competenza.

Dove si è affermato il modello per finalità (c.d. modello *twin peaks*), le responsabilità della vigilanza prudenziale e quelle relative alla protezione del consumatore nei mercati bancario e finanziario sono affidate a distinte Autorità (Belgio, Francia, Irlanda).

Infine, dove si è adottato il modello dell’Autorità unica le funzioni di tutela del consumatore vengono svolte insieme con quelle di vigilanza prudenziale per i tutti i settori dell’intermediazione finanziaria (ad es. Regno Unito).

In molti casi, le Autorità di vigilanza settoriali “condividono” i poteri con quelle preposte alla tutela dei consumatori genericamente intesi. I potenziali problemi di sovrapposizione di competenze sono risolti attraverso accordi di collaborazione o, come nel caso del Regno Unito, di formale individuazione dei criteri di ripartizione dei compiti e delle modalità di scambio delle informazioni.

Nel nostro Paese, la tutela del consumatore è oggetto di una molteplicità di fonti normative e fa capo a diverse Autorità. L’assetto dei poteri di vigilanza può essere considerato rispondente a un modello per finalità non pienamente attuato: si combina con alcuni elementi del modello settoriale; si accompagna a una frammentazione delle funzioni di tutela degli utenti dei servizi finanziari, ripartite fra le Autorità di settore (Banca d’Italia, CONSOB, ISVAP e COVIP), competenti per la trasparenza e correttezza dei comportamenti nei confronti degli utenti dei servizi di rispettiva competenza, e l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, competente per le pratiche commerciali scorrette.

3. Il ruolo della Banca d’Italia.

L’ordinamento italiano riconosce alla Banca d’Italia ampi poteri sul piano normativo e dei controlli ai fini di tutela del cliente dei servizi bancari e finanziari.

Il Testo Unico Bancario (TUB), assegna alla Banca d’Italia il ruolo di regolatore e controllore in materia di trasparenza delle condizioni contrattuali delle operazioni e servizi bancari e finanziari. Questo impianto è stato confermato ed esteso agli utilizzatori dei

servizi di pagamento, in occasione della recente modifica dell'art. 146 del TUB, che recepisce la direttiva 2007/64/CE sugli istituti di pagamento.

Queste responsabilità si affiancano a quelle connesse alle finalità previste dall'art. 5 del TUB: sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, stabilità complessiva, efficienza e competitività del sistema finanziario, osservanza delle disposizioni in materia creditizia.

Tra le due funzioni, tutela e rafforzamento della trasparenza/correttezza da un lato e vigilanza di stabilità dall'altro, sussiste un rilevante rapporto sinergico: le due azioni sono complementari, ciascuna trova supporto dall'altra, l'esercizio di entrambe da parte della stessa Autorità ne rafforza l'efficacia complessiva.

La finalità della stabilità trae sostegno da relazioni di clientela non conflittuali, corrette, durature; norme di trasparenza ben delineate e il loro convinto rispetto riducono i rischi legali, reputazionali e di liquidità; ne trae beneficio la solidità stessa degli intermediari.

La tutela, a sua volta, è rafforzata dalle discipline di vigilanza sui presidi organizzativi, sui controlli interni e sui requisiti prudenziali, che incentivano le banche a improntare le relazioni banca-cliente ai principi di correttezza e buona fede.

Nel corso degli ultimi anni la Banca d'Italia ha mirato a realizzare al massimo queste sinergie; ha dato un forte impulso all'azione volta alla tutela del cliente; la considera parte integrante del proprio operare; la persegue attraverso l'esercizio degli specifici poteri regolamentari, di controllo e sanzionatori previsti dall'ordinamento.

3.1 La regolamentazione di trasparenza.

L'azione preventiva si basa prima di tutto su regole chiare e incisive, che definiscono i presidi, i divieti e gli obblighi dei vari attori coinvolti. Regole ben strutturate, di facile comprensione e applicazione sono il presupposto per una convinta osservanza delle stesse.

Nel luglio 2009 la Banca d'Italia ha emanato una nuova disciplina sulla trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari, dopo una lunga fase di consultazione pubblica e di fattivo confronto con le altre Autorità e le associazioni degli intermediari e dei consumatori.

Migliore qualità dell'informativa per la clientela, più ampia consapevolezza da parte dei consumatori dei propri diritti, maggiore chiarezza, accessibilità, confrontabilità dei costi

sono gli obiettivi della normativa. Essa intende contribuire, insieme con gli interventi legislativi che hanno ridotto i costi di chiusura dei rapporti, ad accrescere la mobilità della clientela, a creare le condizioni per il dispiegarsi delle forze concorrenziali nel mercato.

La normativa interviene sul contenuto delle informazioni da fornire ai clienti e anche su alcuni aspetti organizzativi degli intermediari. E' questa una importante novità che si riallaccia con quanto prima detto circa le sinergie tra le funzioni di vigilanza bancaria e finanziaria e di tutela degli utenti. E' infatti richiesto che tutte le funzioni aziendali (dalla fase di ideazione del prodotto fino all'assistenza dopo la vendita) siano organizzate in modo da garantire relazioni corrette con la clientela. La disciplina si applica a tutti coloro che operano, a qualunque titolo, nel comparto dei prodotti e dei servizi disciplinati dal TUB: non solo alle banche, ma anche agli intermediari finanziari non bancari, agli istituti di pagamento, ai mediatori creditizi e agli agenti impiegati nell'offerta fuori sede, ai cambiavalute.

Le disposizioni del luglio 2009 costituiscono l'ossatura centrale della riforma; interventi successivi ne hanno integrato aspetti specifici. A novembre scorso la Banca d'Italia ha dettato disposizioni sul "conto corrente semplice", un prodotto che presenta caratteristiche di massima confrontabilità; ha emanato le Guide pratiche sul conto corrente e sul mutuo ipotecario, disponibili presso tutte le banche e sul nostro sito web. Le Guide spiegano, con un linguaggio semplice, che cosa siano un conto corrente o un mutuo, quali diritti abbia il cliente e quali siano gli aspetti su cui è necessario prestare maggiore attenzione. A febbraio di quest'anno sono state dettate disposizioni per il calcolo dell'indicatore sintetico di costo (ISC) per i conti correnti, che le banche dovranno riportare nei documenti per la clientela entro la fine del prossimo mese di maggio. Questo indicatore permetterà ai consumatori di conoscere – prima di concludere il contratto – orientativamente il costo del conto corrente, operare confronti con altri prodotti sul mercato e, per i conti già in essere, capire se sono ancora convenienti. Norme di trasparenza specifiche per la prestazione di servizi di pagamento sono state adottate il 1° marzo, in attuazione della direttiva comunitaria¹.

¹ Le modifiche introdotte all'art. 146 del TUB, tra l'altro, attribuiscono alla Banca d'Italia la competenza a ricevere reclami, a verificare l'osservanza e a sanzionare il mancato rispetto delle norme che disciplinano l'offerta di servizi di pagamento.

Tema delicato, sensibile è quello delle commissioni applicate dalle banche in caso di affidamenti, utilizzi extrafido o scoperti di conto; esse sono fonte di numerose contestazioni da parte degli utenti.

Il Governatore ha ripetutamente invitato le banche a eliminare la commissione di massimo scoperto, a evitare, in generale, forme di remunerazione complesse, ad applicare strutture di prezzo più trasparenti e ragionevoli nell'ammontare. Lo stesso legislatore è intervenuto. Le indagini recentemente condotte dalla Banca d'Italia e dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato dimostrano, seppure con risultati in parte diversi a motivo dei differenti metodi adottati, che sussistono ampi spazi di miglioramento².

La Banca d'Italia non può incidere direttamente sulla struttura delle commissioni applicabili né dare orientamenti o interpretazioni sulla tipologia delle remunerazioni da considerarsi inammissibili. L'unico ambito su cui la Banca può agire – e ha agito – è quello dei presidi di trasparenza: su questa materia la nuova disciplina ha infatti introdotto una serie di obblighi aggiuntivi e mirati; per aumentare chiarezza e confrontabilità sono state specificate e standardizzate le informazioni da fornire nei fogli informativi. Operare solo su questo fronte non è tuttavia sufficiente: in presenza di strutture commissionali complesse e molto diversificate tra banche, quali quelle che la nostra indagine ha rilevato, nessuna misura di trasparenza – per quanto incisiva – può permettere una valutazione chiara e confrontabile dei costi.

Come preannunciato dal Governatore al Forex, la Banca d'Italia ha presentato al Ministro dell'Economia e delle Finanze una proposta volta a realizzare l'obiettivo di fondo di una semplificazione degli oneri per la clientela; essa incide sia sulla tipologia delle commissioni sia sull'assetto dei controlli.

Ulteriori innovazioni in materia di tutela dei consumatori si prefigurano per l'immediato futuro: a breve dovrà essere recepita la nuova direttiva europea sul credito al consumo; sarà l'occasione, in virtù della delega conferita al Governo, per rivedere e sistematizzare, inserendole nel TUB, le varie disposizioni di legge che negli ultimi anni hanno inciso sulla disciplina a tutela della clientela bancaria.

² Cfr. Banca d'Italia (2010), [Risultati della rilevazione sulle commissioni applicate dalle banche su affidamenti e scoperti di conto](#).

La normativa in tema di agenti in attività finanziaria e mediatori creditizi è in fase di profonda revisione. La Banca d'Italia sta collaborando con il Ministero dell'Economia e delle Finanze per dare attuazione alla delega contenuta nella legge comunitaria 2008, nell'intento di far sì che la promozione e il collocamento sul territorio dei prodotti finanziari siano affidati a soggetti connotati da maggiore professionalità, sottoposti a regole che garantiscano la trasparenza e correttezza nei rapporti con la clientela.

3.2 I controlli.

All'azione preventiva si deve associare un'efficace azione di controllo e repressione nel caso di non osservanza delle norme.

La Banca d'Italia effettua un'intensa e sistematica attività di controllo a salvaguardia dei diritti dei clienti bancari e finanziari: ispezioni ad ampio raggio presso le Direzioni Generali degli intermediari; ispezioni specifiche e mirate; attività di vigilanza a distanza; esame degli esposti.

Nell'ultimo triennio, sono state svolte circa 600 ispezioni a carattere generale nei confronti degli intermediari vigilati (banche, SGR, SIM, intermediari finanziari iscritti negli elenchi ex artt. 106 e 107 TUB) e oltre 2.000 accertamenti specifici di trasparenza presso gli sportelli.

E' stata potenziata l'azione ispettiva verso il credito al consumo, la cessione del quinto, le carte di credito, i *money transfer*, settori dove sono risultati diffusi comportamenti "deviati", anche di tipo usuraio.

La metodologia delle verifiche è stata progressivamente affinata. I controlli sono divenuti sempre più selettivi, sono volti a verificare l'osservanza sostanziale e non solo formale delle norme.

Le ispezioni sono uno strumento potente, consentono di valutare nel concreto i comportamenti tenuti nei rapporti con i clienti, verificando anche la coerenza e completezza della regolamentazione interna e il ruolo esercitato dai principali attori dell'impresa (organi amministrativi e di controllo, *management*, funzione di *compliance*, *internal audit* ecc)³. Il

³ Il novero degli accertamenti si avvale di un ampio bagaglio di informazioni (piani strategici e programmi operativi di settore, verbali, documenti interni, report gestionali, indagini di *customer satisfaction*, *assessment* di entità terze ecc.) oltre che dell'analisi di documentazione elementare (fogli informativi, esposti della clientela, contenziosi in essere, ecc).

forte *commitment* dell'alta dirigenza alla cura delle relazioni di clientela si è dimostrato essenziale ai fini del pieno rispetto delle norme di trasparenza.

Nel 2009 sono stati ricevuti oltre 7.500 esposti, con una crescita di più del 35% rispetto all'anno precedente. Il dato testimonia l'accresciuta sensibilità degli utenti, va raffrontato con il numero di rapporti bancari, pari a circa 85 milioni. La Banca d'Italia esamina con attenzione il contenuto degli esposti; su ciascuna questione sollevata vengono svolti approfondimenti e chiesti chiarimenti agli intermediari coinvolti, ai quali viene sempre richiesto di rispondere tempestivamente e in modo esauriente al cliente.

Le informazioni tratte dall'esame degli esposti (rilevanza delle lamentele, numerosità, tempestività ed efficacia delle risposte, funzionamento complessivo degli uffici reclami) sono un elemento fondamentale nel valutare l'adeguatezza degli assetti organizzativi e del sistema dei controlli interni degli intermediari.

Quando emergono anomalie di rilievo la Banca d'Italia adotta i necessari interventi di vigilanza. Nell'ultimo triennio, oltre un terzo delle ispezioni condotte hanno originato azioni correttive; numerosi sono stati i provvedimenti di cancellazione di intermediari ex art. 106 e anche 107 TUB, frequente il blocco temporaneo dell'operatività; in presenza di *fumus* di reati, viene informata l'Autorità giudiziaria.

Nello stesso periodo sono stati effettuati 57 avvii di procedura sanzionatoria, applicando pene pecuniarie nei confronti di 46 banche e intermediari finanziari, e inviate 217 lettere di richiamo; in diversi casi agli intermediari è stato chiesto di rivedere gli schemi contrattuali in uso, adottare assetti e controlli interni idonei a migliorare la qualità delle relazioni con la clientela, restituire somme impropriamente percepite.

L'azione di controllo ha portato, negli ultimi due anni, alla cancellazione di oltre 25.000 agenti in attività finanziaria e mediatori creditizi.

3.3 L'Arbitro Bancario Finanziario.

Nell'ottobre 2009 ha preso avvio l'attività dell'Arbitro Bancario Finanziario (ABF), il nuovo sistema di risoluzione stragiudiziale delle controversie tra intermediari bancari e finanziari e i loro clienti istituito in attuazione dell'art. 128-bis del TUB.

Meccanismi efficaci di definizione delle liti costituiscono un incentivo al rispetto delle regole di trasparenza e correttezza da parte degli intermediari; contribuiscono a migliorare la fiducia del pubblico nei confronti degli intermediari.

La Banca d'Italia ha svolto un ruolo significativo: ha definito il quadro regolamentare e applicativo, ha curato la realizzazione dell'impianto organizzativo e la costituzione dell'Organo decidente con la nomina dei componenti (espressione anche delle associazioni dei consumatori, delle imprese e degli intermediari); assicura il concreto funzionamento del sistema, fornendo risorse tecnologiche, umane e finanziarie; svolge direttamente le attività di segreteria tecnica e di assistenza ai tre collegi in cui è articolato l'organo decidente.

Nei primi mesi di attività sono pervenuti all'ABF circa 900 ricorsi. Oltre l'85% riguarda le banche e in gran parte le materie dei mutui e dei conti correnti (incluse le carte di pagamento). I collegi hanno assunto 120 decisioni; nella metà dei casi si sono pronunciati a favore del cliente.

Le decisioni comprendono talora indicazioni agli intermediari per migliorare le relazioni con i clienti e verranno a breve pubblicate sul sito dell'ABF; esse potranno costituire un catalogo di *best practices* che gli intermediari dovranno tenere in considerazione nella gestione del rapporto con i clienti.

Come era negli auspici, l'ABF ha già esplicato una significativa funzione deterrente: in un terzo dei casi la controversia è stata definita tra le parti con reciproca soddisfazione prima che il Collegio si dovesse pronunciare.

3.4 L'educazione finanziaria.

A buone regole, a controlli efficaci si devono aggiungere maggiori consapevolezza e familiarità dei consumatori rispetto alle proprie esigenze di risparmio e investimento e alle opportunità e rischi offerti dal mercato. L'educazione finanziaria, aumentando la capacità di auto-tutela degli individui, è un importante strumento di protezione dei consumatori.

Alcune indagini condotte dalla Banca d'Italia, confermate anche da altre rilevazioni, evidenziano che le conoscenze e competenze della popolazione italiana sono limitate; larga parte dei cittadini è scarsamente consapevole delle proprie necessità di risparmio e di

investimento, non sa pianificare le esigenze per il futuro e non riesce ad acquisire autonomamente le informazioni e le competenze necessarie.

Per questo abbiamo promosso alcune iniziative educative: sul nostro sito internet è disponibile una sezione “conoscere per decidere” specificatamente dedicata all’educazione finanziaria che contiene informazioni di base con un linguaggio semplice e di immediata comprensibilità su strumenti e prodotti finanziari, forme di autotutela dei consumatori, consigli pratici. La Banca d’Italia ha realizzato con il Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca, un’iniziativa finalizzata all’inserimento stabile dell’educazione finanziaria nei curricula scolastici. L’intervento sperimentale condotto lo scorso anno in alcune scuole campione di ogni ordine e grado è stato sottoposto a verifica in collaborazione con l’INVALSI; in ragione dei positivi risultati raggiunti, il progetto è stato quest’anno esteso a oltre 200 scuole.

Molte altre Autorità hanno avviato analoghe iniziative. Riteniamo che la collaborazione e la cooperazione tra i vari soggetti interessati possa essere di ausilio per rendere più efficaci le varie iniziative; una recente riunione tra i massimi vertici del MEF e MIUR, delle Autorità italiane e delle associazioni di categoria è stata un’importante occasione per uno scambio di informazioni; si è deciso di costituire un tavolo tecnico, già operativo, per approfondire eventuali azioni comuni.

Ben cinque iniziative parlamentari prevedono norme volte a riconoscere il ruolo dall’educazione finanziaria quale strumento di tutela dei consumatori dei servizi bancari e finanziari. Sono un segnale significativo dell’interesse e dell’attenzione alla questione. E’ auspicabile che, come avvenuto in molti Paesi industrializzati, anche in Italia si pervenga ad una definizione legislativa unitaria.

4. La collaborazione tra Autorità.

Nel nostro Paese più Autorità condividono rilevanti competenze a tutela della clientela degli intermediari finanziari; ciò richiede un intenso sforzo di cooperazione e collaborazione per rendere più efficace l’azione amministrativa e aumentare l’effettività nel perseguimento del

comune obiettivo della tutela dei clienti, riducendo il rischio di sovrapposizioni e incoerenze ed evitare costi impropri per il sistema.

La Legge sul risparmio e successivamente il recepimento della direttiva MIFID prevedono specifiche forme di collaborazione.

Banca d'Italia e CONSOB hanno sottoscritto un protocollo d'intesa, che stabilisce modalità di scambio di informazioni e individua i rispettivi ambiti di competenza; esso prevede, fra l'altro, la costituzione di un Comitato tecnico e di un Comitato strategico per l'esame e la decisione di questioni complesse. Si tratta di una modalità di collaborazione innovativa rivelatasi molto positiva alla luce dei risultati conseguiti.

La disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette assegna rilevanti competenze all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, che in parte si sovrappongono a quelle assegnate dall'ordinamento alle Autorità di settore in materia di trasparenza e correttezza delle operazioni bancarie e finanziarie.

Con riferimento ai servizi di investimento (oggetto di disciplina armonizzata ai sensi della direttiva MIFID), il Consiglio di Stato ha riconosciuto alla CONSOB, in virtù del principio di specialità, la responsabilità in ordine alla valutazione della correttezza delle condotte degli operatori.

La collaborazione e il coordinamento tra AGCM e Banca d'Italia sono ancora in fase di definizione: un apposito tavolo tecnico è stato costituito.

5. Conclusioni.

La grave crisi che ha colpito tutte le economie ha intaccato anche la reputazione del sistema finanziario che va ricostruita per tornare a una situazione di normalità nelle relazioni con i clienti, nei flussi finanziari.

Un'efficace tutela dei consumatori dei servizi e prodotti bancari e finanziari, migliorando la qualità del rapporto banca-cliente, accresce la fiducia nel sistema finanziario, contribuisce alla stabilità dello stesso, attenua le ripercussioni sull'economia reale. Gli interventi

regolamentari e prudenziali che la comunità internazionale sta avviando devono tenere conto anche delle esigenze di tutela della clientela bancaria e finanziaria.

Per la Banca d'Italia, la tutela del consumatore rappresenta un obiettivo primario e non soltanto un corollario necessario dell'attività di controllo prudenziale. Negli anni, l'impegno profuso nell'esercizio di questa funzione è divenuto sistematico, quotidiano, esteso

Per rendere sempre più efficace la tutela sono state emanate norme semplici e incisive, intensificati e rimodulati i controlli, introdotte le opportune modifiche organizzative e procedurali..

Ma buone regole, efficaci controlli e sanzioni severe, pur costituendo il necessario presupposto per una tutela veramente incisiva, non sono da sole sufficienti. Esse devono essere accompagnate da una convinta adesione degli intermediari, da una crescita della conoscenza e delle competenze dei consumatori, da un efficace coordinamento tra le Autorità.

E' quanto mai opportuna anche un'azione concertata da parte di tutti gli attori coinvolti: legislatore, Autorità, intermediari, consumatori; va evitato il rischio di una stratificazione e proliferazione di norme e di controlli che possono rendere più problematico il raggiungimento del risultato sperato.

La correttezza e la trasparenza nei confronti dei clienti sono un elemento imprescindibile per la salvaguardia dei diritti dei consumatori, per l'esplicitarsi della concorrenza, ma sono anche un presidio essenziale di stabilità, prima, fondamentale, difesa di chi affida al sistema bancario i propri risparmi. Il solido rapporto delle banche italiane con la propria base di depositanti è stato un formidabile baluardo durante la crisi. Ha contribuito a difendere il sistema durante i momenti più acuti delle turbolenze finanziarie, che hanno colpito grandi banche in grandi paesi e hanno richiesto, altrove, massicci sostegni pubblici.

Per le banche la fiducia dei clienti è un bene prezioso. Va difesa. I risparmiatori, le loro associazioni, l'opinione pubblica sono, giustamente, sempre più esigenti. Siamo consapevoli che i ripetuti interventi delle norme comunitarie e nazionali, lo stimolo fortissimo della concorrenza, l'azione regolatoria e sanzionatrice delle Autorità mettono sotto pressione le banche, ma è una pressione che può dare risultati positivi se gli intermediari sapranno trarne vantaggio, con un atteggiamento proattivo. Nell'interesse del risparmio, delle famiglie che

lo affidano alle banche, della sana e prudente gestione delle banche stesse, queste ultime devono acquistare piena consapevolezza della necessità di tutelare sempre le esigenze dei consumatori e agire di conseguenza.