

LUISS Guido Carli
Conciliatore Bancario Finanziario

Seminario “Vigilanza bancaria e correttezza nelle relazioni con la clientela”

La vigilanza bancaria tra presente e futuro

Intervento di Carmelo Barbagallo
Direttore Centrale per la Vigilanza Bancaria e Finanziaria
Banca d'Italia

Roma, 23 gennaio 2014
Università LUISS Guido Carli

Indice

Premessa

1. Evoluzione del sistema di vigilanza bancaria e crisi finanziaria

1.1 Il quadro d'insieme internazionale ed europeo

1.2. La vigilanza prudenziale e la risoluzione delle crisi

1.3 Il ruolo delle autorità nazionali

2. La tutela dei clienti delle banche

2.1 La crescente attenzione per la tutela della clientela

2.2 La tutela dei clienti delle banche in Italia. Il ruolo della Banca d'Italia

Conclusioni

Premessa

Desidero ringraziare gli organizzatori del seminario per l'invito a intervenire su un tema così stimolante e di grande attualità come quello de *“La vigilanza bancaria tra presente e futuro”*.

Ragionare sul futuro della Vigilanza è oggi possibile perché le fondamenta su cui farà leva il futuro sono ormai ben piantate. Riflettere su un presente destinato a cambiare rapidamente è doveroso, per serbare memoria di un'azione lunga mezzo secolo, volta ad assicurare la stabilità e l'efficienza del sistema finanziario al servizio del risparmio e del benessere collettivo. Cinquant'anni di regole, strutture e processi hanno dato vita a un modello che, a differenza di quanto accaduto negli altri Paesi dell'Occidente, ha tenuto indenni i contribuenti dagli effetti estremi di crisi cicliche, compreso quest'ultima, pur così duratura e intensa.

Lungo questi anni lo stimolo derivante al nostro Paese dalla normativa internazionale – europea e del Comitato di Basilea - è stato importante e va riconosciuto: ha consentito già nei primi anni Ottanta di rubricare l'attività bancaria come d'impresa; ha posto con forza, alla fine degli anni Ottanta, la necessità di una “diga” patrimoniale a fronte dei rischi dell'attivo; ha permesso negli anni Novanta di disboscare la “foresta pietrificata”, com'era allora definito il sistema bancario; ha favorito l'introduzione di presidi a tutela dell'integrità dei soggetti vigilati e, più di recente, di modelli più sofisticati di misurazione e governo dei rischi, di controlli interni più incisivi, di sistemi di governo societario e di remunerazione più funzionali, capaci di creare i giusti incentivi a una intermediazione sana e prudente.

Mi sia però anche consentito di rivendicare l'efficacia con la quale nel nostro Paese l'insieme delle regole e dei controlli è stato attuato. Abbiamo cominciato col costruire una base informativa – la matrice dei conti e la Centrale

dei Rischi – capillare; vi abbiamo associato, negli anni, un sistema di controllo robusto, fondato su modelli quantitativi e analisi qualitative, e una funzione ispettiva esperta e indipendente. Nella nostra azione quotidiana abbiamo dato importanza ai comportamenti del management e degli esponenti aziendali, all’adeguatezza dei controlli, alla valutazione dei crediti, all’idoneità dei sistemi informativi e contabili; non ci siamo accontentati di una dotazione patrimoniale in apparenza solida. Ne è scaturito un modello di vigilanza *intrusive*, supportato da sanzioni significative e da una gestione attiva dei fenomeni di crisi, un modello che prima della crisi qualcuno metteva in discussione ma che, lungo la crisi, ha mostrato tutta la sua valenza e che va ora in parte a ispirare la modalità di esercizio della Vigilanza europea.

Considero questa premessa doverosa, perché consente di cogliere insieme le opportunità e i rischi del profondo processo di modificazione che stiamo vivendo, del quale ripercorrerò le tappe principali, le motivazioni sottostanti, le finalità. Mi soffermerò poi sul tema della tutela della clientela, che va crescendo d’importanza, sia perché trasparenza e correttezza nei rapporti con i clienti sono divenuti, nel nostro ordinamento, obiettivi espliciti dell’azione di vigilanza; sia perché questa materia rimarrà, anche nella futura architettura istituzionale, nella piena responsabilità nazionale.

1. Evoluzione del sistema di vigilanza bancaria e crisi finanziaria

1.1 Il quadro d’insieme internazionale ed europeo

La necessità di ripensare radicalmente il sistema di regolamentazione e supervisione dell’attività bancaria a seguito della crisi ha trovato riconoscimento in alcune importanti iniziative di carattere politico e tecnico promosse all’indomani della crisi in consessi internazionali quali il G20, il *Financial Stability Board* e il Comitato di Basilea. Anche in ambito europeo è stato dato

avvio a un'intensa revisione dell'assetto dell'attività di vigilanza, che ha riguardato regole, controlli e istituzioni: confrontando il quadro attuale con quello di qualche anno fa, la profondità dei cambiamenti emerge con immediatezza.

A cambiare non è solo la dimensione geografica della vigilanza che – come dirò più in dettaglio – vedrà la contemporanea presenza di autorità nazionali e sovranazionali, prime tra tutte la Banca Centrale Europea e l'Autorità Bancaria Europea (*European Banking Authority – EBA*); nel tempo è mutata anche l'ampiezza degli obiettivi e degli strumenti a disposizione delle autorità per perseguirli. La vigilanza non è più solo micro ma anche macro-prudenziale, volta a presidiare i rischi di natura sistemica, l'interconnessione tra intermediari, l'esposizione a fattori comuni di rischio. Le regole e i controlli non sono più attenti solo ai profili che attengono direttamente alla sana e prudente gestione delle banche, ma anche ai temi dell'integrità dell'attività bancaria e della trasparenza e correttezza delle relazioni con i clienti, presupposti imprescindibili – come ha anche dimostrato la crisi finanziaria – per garantire la stabilità e la fiducia nel sistema finanziario. Lo stesso concetto di “sana e prudente gestione delle banche” viene ora, più che in passato, preso in considerazione sotto molteplici profili, prevedendo - accanto a regole su patrimonio, rischi, liquidità - presidi più incisivi su *governance*, organizzazione e controlli interni, remunerazioni. Nel prossimo futuro, inoltre, si potrà far leva su sistemi di risoluzione delle crisi più efficienti, idonei a rendere credibile - in caso di criticità non altrimenti risolvibili - la fuoriuscita dal mercato anche delle istituzioni più grandi, contenendone l'azzardo morale. Sarà una vigilanza, infine, che potrà contare su una disciplina di mercato più forte, grazie al rafforzamento della normativa europea in tema di mercati finanziari, emittenti, società di *rating*.

Tutto ciò rende necessario, anche per l’Autorità di vigilanza, rafforzare le risorse umane e organizzative impiegate nelle attività di regolamentazione e controllo.

1.2. La vigilanza prudenziale e la risoluzione delle crisi

Con riferimento alla vigilanza prudenziale, un importante risultato è stato raggiunto nel luglio scorso, quando è stato approvato il pacchetto c.d. CRDIV-CRR, composto da una direttiva e da un regolamento ⁽¹⁾. Nel recepire a livello europeo le regole definite dal Comitato di Basilea (c.d. *Basilea III*), essi prevedono il rafforzamento dei requisiti prudenziali degli enti creditizi mediante l’introduzione di un complesso di regole armonizzate (nel caso della direttiva) o uniformi (nel caso del regolamento) su temi centrali nell’attività di vigilanza, quali il patrimonio, la liquidità, la leva finanziaria, il governo societario, le misure di *enforcement*, le sanzioni. Inoltre, essi prevedono strumenti di vigilanza macroprudenziali, introducendo a livello nazionale ed europeo la flessibilità necessaria a inasprire temporaneamente, in determinate circostanze, una vasta gamma di requisiti. Tale disciplina andrà a costituire - insieme alle linee-guida e agli *standard* tecnici vincolanti dell’EBA - il c.d. *single rulebook*, *corpus* normativo di regole prudenziali applicabili a tutti gli intermediari europei.

Alla riscrittura delle regole sulla vigilanza prudenziale si è accompagnata la revisione dell’architettura europea delle istituzioni preposte alla vigilanza sulle banche, cominciata nel 2010 con l’istituzione dell’Autorità Bancaria Europea, alla quale sono stati assegnati importanti compiti per l’armonizzazione della regolamentazione prudenziale applicabile in tutti gli Stati membri della UE.

(¹) Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento (*Capital Requirements Directive*); Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 (*Capital Requirements Regulation*).

Essa affianca le omologhe autorità competenti per il settore mobiliare e quello assicurativo nell'ambito del Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria (*European System of Financial Supervisors – ESFS*).

Dalla nuova consapevolezza della necessità di presidiare i rischi di natura sistemica è derivata l'istituzione del Comitato Europeo per il Rischio Sistemico (*European Systemic Risk Board - ESRB*), responsabile della vigilanza macroprudenziale, al fine di prevenire o attenuare i rischi che minacciano la stabilità del sistema finanziario dell'UE. L'ESRB ha raccomandato che, specularmente, ciascuno Stato membro istituisca un'autorità macroprudenziale nazionale.

L'intensificarsi delle tensioni sui debiti sovrani nell'Eurozona a partire dal 2011 ha contraddistinto le ulteriori risposte alla crisi fornite nell'ambito dell'Unione Europea, dove, con la presentazione del rapporto intitolato “*Verso un'autentica Unione economica e monetaria*” predisposto dal Presidente del Consiglio UE, è stato definito il processo di costituzione di un'Unione Bancaria per gli Stati che adottano l'euro e per gli altri Stati membri che decideranno volontariamente di aderirvi. L'Unione Bancaria si comporrà di tre pilastri: il Meccanismo Unico di Vigilanza (*Single Supervisory Mechanism - SSM*), a cui verrà trasferita la vigilanza sulle banche a partire dalla fine del 2014, sulla base di un regolamento del Consiglio UE ⁽²⁾; il *Single Resolution Mechanism (SRM)*, che svolgerà funzioni accentrate in materia di risoluzione delle crisi bancarie; un sistema comune di garanzia dei depositi.

Si tratta di una fondamentale iniziativa finalizzata – in ultima analisi - a favorire il processo di integrazione del mercato unico all'interno dell'Unione Europea. Per conseguire questo obiettivo, l'Unione Bancaria dovrà risultare capace di spezzare il legame tra debiti sovrani e condizioni delle banche, ridurre

(2) Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio del 15 ottobre 2013 che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi.

la frammentazione del mercato interbancario della raccolta lungo i confini nazionali, scoraggiare misure protezionistiche (cd. di *ring-fencing*) che compromettano l'efficiente allocazione del capitale e della liquidità nei gruppi a operatività transfrontaliera.

Il regolamento istitutivo del Meccanismo Unico di Vigilanza, approvato nell'ottobre scorso, attribuisce alla BCE il compito di esercitare direttamente, in collaborazione con le autorità nazionali, le principali funzioni di vigilanza sulle banche più rilevanti ⁽³⁾. Si tratta di circa 130 gruppi (15 italiani) che detengono l'85 per cento degli attivi del sistema bancario dell'Eurozona. Sulle altre banche la vigilanza sarà condotta dalle autorità nazionali nell'ambito di linee guida stabilite dalla BCE, che potrà tuttavia in ogni momento avocare a sé i compiti di supervisione.

Il Meccanismo Unico di Vigilanza entrerà in funzione alla fine del 2014, in esito a un processo di valutazione approfondita delle banche destinate a essere vigilate in forma accentrata dalla BCE, che si articolerà in tre fasi strettamente interconnesse: un'analisi preliminare dei profili di rischio delle banche, un esame della qualità degli attivi e uno *stress test*. Tale valutazione sarà effettuata utilizzando come parametro di riferimento un requisito di capitale di migliore qualità (definito sulla base delle regole appena entrate in vigore) pari all'8 per cento delle attività ponderate per il rischio, e individuando, laddove necessario, le opportune azioni correttive.

L'esercizio di valutazione complessiva mira ad accrescere la trasparenza dei bilanci bancari e a rafforzare la fiducia degli investitori nella solidità delle banche; rappresenta una tappa fondamentale per il futuro assetto della vigilanza europea, un primo, importante test sul campo della collaborazione tra la BCE e

(3) Con attivi superiori a 30 miliardi di euro o al 20 per cento del PIL nazionale e, in ogni caso, le prime tre banche di ciascuno Stato aderente all'SSM.

le autorità nazionali che diverrà il *modus operandi* una volta che il meccanismo unico avrà preso avvio.

Per la credibilità complessiva dell'iniziativa è di vitale importanza che le valutazioni siano condotte con rigore e assicurino piena parità di trattamento alle banche, oggi sottoposte a sistemi di vigilanza eterogenei. Le caratteristiche dello *stress test*, che sarà condotto dalla BCE in stretta collaborazione con l'EBA, saranno note a breve. Per il successo dell'esercizio e ai fini della salvaguardia della stabilità finanziaria sarà necessario dotarsi di adeguati meccanismi nazionali di *backstop*, da utilizzare in conformità con la normativa europea e nel rispetto del quadro costituzionale nazionale.

Al Meccanismo Unico di Vigilanza dovrà essere affiancato un sistema accentrato di risoluzione delle crisi bancarie. Nel luglio scorso la Commissione Europea ha presentato una proposta di regolamento istitutivo di un Meccanismo Unico di Risoluzione, che prevede l'accentramento delle funzioni relative alla gestione delle crisi, ripartite tra Commissione, autorità nazionali e un neo-istituito Comitato Unico di Risoluzione, con compiti preparatori e istruttori. Inoltre, la proposta di regolamento prevede la creazione di un Fondo Unico di Risoluzione, amministrato dal Comitato e alimentato da contribuzioni del settore bancario. Nel dicembre scorso l'ECOFIN ha approvato il proprio Orientamento Generale sulla proposta della Commissione ed è stato dato avvio al negoziato con il Parlamento Europeo per l'approvazione finale del testo, che dovrebbe avvenire entro la fine dell'attuale legislatura.

Quest'ultima iniziativa è indicativa della particolare attenzione che negli ultimi anni è stata dedicata al tema della gestione delle crisi bancarie. Le conseguenze sistemiche provocate dall'insolvenza di alcuni importanti operatori finanziari nel 2008 e nel 2009 hanno fatto emergere la necessità di contemperare, da un lato, l'operatività dei meccanismi di espulsione dal mercato per gli

intermediari in dissesto e, dall'altro, la salvaguardia della stabilità complessiva del sistema finanziario, delle finanze pubbliche e dei depositi assicurati. Questa necessità è soprattutto avvertita in quegli ordinamenti nei quali è previsto che la gestione delle crisi bancarie avvenga mediante il ricorso alle ordinarie procedure di insolvenza, e non a una disciplina speciale come quella stabilita dal nostro Testo unico bancario. A questo proposito è stato recentemente raggiunto in sede europea un accordo politico sulla direttiva di armonizzazione dei regimi nazionali sulla risoluzione delle banche in difficoltà (c.d. *Recovery and Resolution Directive – RRD*) e sulla riforma della disciplina sui sistemi di garanzia dei depositi (*Deposit Guarantee Scheme Directive – DGSD*). A seguito del recepimento di tali direttive negli ordinamenti nazionali – che dovrà avvenire entro la fine del 2014 – saranno introdotti nuovi e penetranti strumenti di gestione delle crisi, che potranno essere attivati non solo a seguito dell'emersione dello stato di dissesto dell'ente, ma anche durante la fase di ordinaria operatività dell'intermediario e all'emergere dei primi segnali di crisi. Il funzionamento di questi strumenti imporrà la predisposizione di complesse procedure di coordinamento nell'ambito del Meccanismo Unico di Risoluzione, che dovrà includere anche un *backstop* europeo, attivabile in un brevissimo lasso di tempo e con una dotazione finanziaria adeguata a preservare la stabilità del sistema anche in caso di risoluzione di intermediari rilevanti. Come ha recentemente ricordato il Direttore Generale della Banca d'Italia, le procedure, per quanto complesse visto il numero di attori coinvolti, dovranno comunque essere tali «*da rendere effettivamente credibile la minaccia della chiusura di una banca in crisi e contenere, per questa via, possibili fenomeni di azzardo morale e di eccessiva assunzione di rischi alimentati dalla convinzione di essere “too big to fail”*»⁴.

⁴ S. Rossi, *Verso l'unione bancaria europea: in fondo a una strada lunga e tortuosa*, Intervento al Convegno in onore di Marco Onado, presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, 15 gennaio 2014.

Questo breve riepilogo delle più importanti iniziative normative e regolamentari promosse a livello europeo testimonia, come ho detto all'inizio, che le risposte alla crisi sono state molte e hanno operato su piani diversi. Quando quelle iniziative saranno state portate a compimento, l'assetto europeo della vigilanza bancaria risulterà radicalmente mutato rispetto ad appena pochi anni fa. Le regole saranno in larga misura europee e le norme tecniche verranno stabilite dall'EBA; l'attività di vigilanza sugli intermediari verrà svolta nel continuo dalla Banca Centrale Europea nell'ambito del *Single Supervisory Mechanism*, con la collaborazione delle autorità nazionali che ne faranno parte; le crisi degli enti creditizi saranno risolte a livello accentrato nel contesto del *Single Resolution Mechanism* applicando regole armonizzate; vi saranno autorità che seguiranno – a livello nazionale ed europeo – i temi di stabilità macroprudenziale.

1.3 Il ruolo delle autorità nazionali

L'accentramento a livello europeo delle principali funzioni di vigilanza (regolamentazione; supervisione, risoluzione delle crisi) determinerà importanti cambiamenti per le autorità nazionali. Va subito chiarito che non si tratta di una mera devoluzione di poteri, ma di un nuovo sistema di esercizio congiunto dei poteri di vigilanza: le autorità nazionali parteciperanno ai processi decisionali accentrati in seno agli organismi europei, alimentandoli con analisi e contributi informativi, sulla base del modello già sperimentato per la politica monetaria della BCE; condivideranno le decisioni assunte nei confronti di intermediari che operano al di fuori dal proprio perimetro territoriale di competenza, garantendo un'uniforme applicazione delle regole e contribuendo al rafforzamento del

mercato unico europeo dei servizi bancari; saranno chiamate ad attuare in ambito domestico le decisioni assunte a livello europeo.

Le competenze residue in capo alle autorità nazionali saranno il risultato dell'interazione di due variabili relative, la prima, alla rilevanza dell'intermediario e, la seconda, alla funzione che l'autorità è chiamata a svolgere. Sulle banche c.d. meno rilevanti la vigilanza sarà condotta dalle autorità nazionali nell'ambito di linee guida stabilite dalla BCE: per l'Italia si tratta di circa 600 intermediari. Inoltre, il regolamento istitutivo dell'SSM lascia alle autorità nazionali una competenza generale e residuale per tutte le funzioni non espressamente assegnate alla BCE.

Anche dopo l'avvio del Meccanismo di Vigilanza Unico a livello europeo, la Banca d'Italia rimarrà quindi pienamente responsabile dei compiti relativi alla trasparenza delle condizioni contrattuali e alla correttezza dei rapporti con la clientela, nonché dell'esercizio delle funzioni in materia di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a fini di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

2. La tutela dei clienti delle banche

2.1 La crescente attenzione per la tutela della clientela

Le cause della crisi finanziaria sono numerose. Tra esse vi è certamente la bolla dei mutui *subprime* che ha tratto origine dal collocamento su vasta scala di prodotti manifestamente inadeguati rispetto alle condizioni finanziarie della clientela. La vicenda insegna che relazioni non improntate alla massima correttezza possono non solo generare problemi sociali rilevanti ma anche costituire fonte di forte instabilità per le stesse banche e per il sistema finanziario nel suo complesso. Di converso, nei momenti più acuti della crisi, caratterizzati da forti tensioni sul mercato interbancario, gli intermediari che

avevano una solida base di depositanti al dettaglio sono riusciti a stabilizzare meglio di altri la raccolta di fondi, proprio grazie alla fiducia che avevano saputo conquistarsi attraverso buone relazioni con la clientela.

Una delle principali lezioni tratte dalla crisi è dunque la conferma che rapporti trasparenti e corretti con i clienti costituiscono il presupposto irrinunciabile di un sistema finanziario solido.

Proprio partendo da questa rafforzata consapevolezza, dal 2008 i *policy maker* hanno inserito la protezione della clientela nell'agenda dei più importanti temi da trattare in risposta alla crisi finanziaria.

Il G20 e l'OCSE hanno elaborato principi *ad hoc* di cui viene raccomandata l'attuazione a livello globale; il *Financial Stability Board* ha svolto approfondimenti sul credito ai consumatori e ha messo a punto una lista di "buone pratiche" per un credito ipotecario responsabile.

L'Unione Europea, nel definire i mandati delle autorità di supervisione in campo finanziario, ha dato specifico rilievo alla tutela del consumatore. I paesi che hanno realizzato riforme dell'architettura di vigilanza all'indomani della crisi hanno tutti prestato particolare attenzione a questo tema, istituendo autorità dedicate (Stati Uniti, Regno Unito) o rafforzando il ruolo di quelle esistenti; è, quest'ultimo, il caso della Francia e – come dirò tra breve - dell'Italia.

L'intenso dibattito che si è tenuto sui temi della tutela della clientela ha indotto legislatori e autorità di vigilanza ad affinare gli strumenti impiegati: regole tarate sulle specificità dei singoli prodotti e, a livello europeo, sempre più armonizzate; attenzione per i canali distributivi; strumenti di trasparenza elaborati avendo presenti gli approcci cognitivi dei consumatori; obblighi di correttezza a carico degli intermediari; regole organizzative volte a promuovere una cultura aziendale orientata al consumatore; norme che favoriscono la mobilità della clientela e la concorrenza; meccanismi per la prevenzione e la

soluzione tempestiva del contenzioso; controlli pervasivi e integrati con quelli micro e macro-prudenziali; poteri di intervento incisivi per contrastare comportamenti irregolari.

2.2 La tutela dei clienti delle banche in Italia. Il ruolo della Banca d'Italia

Nel 2010 la legge ha riconosciuto l'esistenza di un rapporto sinergico tra le tradizionali finalità di tipo prudenziale della vigilanza e la tutela della clientela, esplicitando che esse costituiscono entrambe obiettivi, pariordinati, dell'attività di vigilanza della Banca d'Italia. Il legislatore ha anche chiarito cosa intende per tutela della clientela, precisando che essa deve sostanziarsi nella trasparenza delle condizioni contrattuali e nella correttezza dei comportamenti degli intermediari.

Si tratta di aspetti essenziali e intimamente collegati tra loro; essi vanno tuttavia chiaramente distinti per comprendere appieno il disegno del legislatore, il ruolo che spetta alla Vigilanza, cosa ci si attende dalle banche. Vale la pena, a tal fine, inquadrare la distinzione nell'evoluzione dell'ordinamento a partire dal momento in cui il tema della tutela della clientela bancaria ha cominciato a essere trattato dal legislatore.

In linea con quanto avveniva in altri paesi e a livello europeo, l'impostazione originaria del Testo unico bancario – risalente agli inizi degli anni '90 – imperniava la tutela della clientela delle banche sulle regole di trasparenza, finalizzate ad assicurare al cliente un'informativa chiara, completa ed esauriente sulle condizioni dell'offerta, sui rischi del prodotto, sui costi da sostenere per acquistarlo e sulle clausole del contratto proposto. Il fallimento del mercato cui porre rimedio era stato allora individuato nell'esistenza di asimmetrie informative; ripianate, nei limiti del possibile, tali asimmetrie, il cliente avrebbe potuto compiere scelte conformi ai propri interessi, attingendo

alle diverse offerte concorrenti sul mercato. Probabilmente non a caso, in Italia la prima legislazione sulla trasparenza nei contratti bancari fu pressoché coeva all'introduzione di una normativa *antitrust*: nel disegno del legislatore, trasparenza e concorrenza venivano giustamente considerati come strumenti complementari per la tutela dell'utente finale dei servizi bancari. Questo approccio, come dirò anche in seguito, continua a essere valido.

Negli anni che seguirono ci si è resi conto che l'informativa sulle condizioni contrattuali, per quanto rappresenti il presupposto essenziale di una relazione corretta e trasparente con il cliente, non è da sola sufficiente a realizzare appieno gli obiettivi di tutela sostanziale. Le informazioni sui contratti bancari sono per natura complesse, tecniche, difficili da comprendere e da utilizzare anche per una persona dotata di buona cultura; lo sforzo di completezza può condurre le banche a fornire informazioni in eccesso così che risulta difficile individuare gli aspetti più rilevanti per la comprensione e la scelta del prodotto. La trasparenza rischia di ridursi a un simulacro.

Nella consapevolezza dei limiti di un approccio fondato esclusivamente su obblighi informativi e prescrizioni analitiche, la regolamentazione fa ora leva su uno strumentario più ampio.

Sul versante della trasparenza sono stati elaborati strumenti più raffinati e tarati sulle singole tipologie di prodotto: essi vanno oltre la mera completezza formale dell'informazione e pongono l'accento sulla semplicità e sulla comparabilità, in modo da consentire al consumatore di reperire le informazioni per lui più importanti, di comprenderle e di utilizzarle in modo efficace per la selezione delle offerte sul mercato. Rientrano in questa categoria gli indicatori sintetici di costo e le schede standardizzate in cui le informazioni sono presentate secondo un ordine prioritario. Un elemento cardine è il linguaggio: fornire informazioni tecniche in maniera semplice è compito assai difficile; ma

un linguaggio chiaro ed elementare è irrinunciabile se si vogliono instaurare rapporti basati sulla fiducia. La Banca d'Italia, nello standardizzare alcuni documenti, si è avvalsa dell'ausilio di esperti linguisti; sarebbe auspicabile che le banche facessero altrettanto.

Un'altra linea evolutiva è rappresentata dall'introduzione di disposizioni volte a ottenere dalle banche comportamenti improntati a buona fede e correttezza. Si tratta di un percorso intrapreso, anche in questo caso, in parallelo rispetto al dibattito internazionale; esso a sua volta fa eco alle conclusioni cui pervengono i più recenti studi di economia comportamentale con riguardo ai limiti che i consumatori incontrano nell'effettuare scelte razionali in campo finanziario, anche quando dispongano di un adeguato set informativo ⁽⁵⁾.

Vengono così introdotte regole volte a far sì che gli intermediari aiutino il consumatore nell'effettuare scelte adeguate. Esse possono consistere nell'obbligo di fornire spiegazioni o di valutare l'adeguatezza di un prodotto per il cliente. In base alla direttiva europea sul credito ai consumatori, i finanziatori debbono prestare assistenza al consumatore nella fase precontrattuale, per spiegare le caratteristiche, le implicazioni economiche e i rischi del contratto da stipulare. La stessa direttiva, in base al principio c.d. del prestito responsabile, richiede la valutazione del merito di credito del consumatore per evitare che questi inconsapevolmente si sovraindebiti; uno strumento tipicamente prudenziale, quale la valutazione del merito di credito, può così prestarsi a essere impiegato anche a tutela del consumatore, esempio significativo della possibile convergenza tra finalità prudenziali e finalità di protezione della clientela.

(5) Si legge, per esempio, in un documento presentato dalla Task Force G20/OCSE sulla tutela del consumatore finanziario al Vertice di San Pietroburgo del settembre scorso: *"Duty of care is necessary in addition to improved transparency because consumers have bounded rationality and therefore cannot be expected to always make decisions that are in their own best interest"*.

Affinché i comportamenti siano corretti è necessario che il valore dell'attenzione per il cliente permei anche la cultura organizzativa della banca. Per questa ragione, nel 2009 la Banca d'Italia ha introdotto regole volte a far sì che gli intermediari tengano in debita considerazione gli interessi dei consumatori in ogni momento della catena del valore: ideazione del prodotto, commercializzazione, assistenza ai clienti, quantificazione e applicazione degli oneri economici, rispetto delle iniziative di autoregolamentazione, gestione del contenzioso. Per conti correnti, depositi, finanziamenti, servizi di pagamento – i prodotti per i quali la legge prevede una competenza della Banca d'Italia con riguardo alla tutela dei clienti – queste regole di correttezza si pongono a complemento delle discipline concernenti la funzione di *compliance* e l'organizzazione e i controlli interni di tipo prudenziale.

Siamo stati antesignani nell'intraprendere questa strada. Anche a livello europeo si tende a conferire ora crescente rilievo a questo tipo di regole, ad esempio per quanto riguarda le procedure di c.d. *product design* e la remunerazione della rete vendita.

Buone regole sulla trasparenza e sulla correttezza delle banche, da sole, non bastano. Sono necessari altresì un contesto concorrenziale adeguato e un apparato di *enforcement* efficace. Si tratta di strumenti che si rafforzano reciprocamente per conseguire l'obiettivo di tutela dei rapporti banca-clientela.

Il contesto concorrenziale presuppone una mobilità vivace della clientela. Proprio per questa ragione un indirizzo di politica legislativa molto importante, in Italia così come nell'Unione Europea, è da alcuni anni quello di abbattere i c.d. *switching costs*, ossia i costi di transazione, direttamente o indirettamente connessi al cambio della banca. Vanno in questa direzione le disposizioni sulla portabilità dei mutui e quelle (di prossima emanazione a livello europeo) sulla portabilità del conto corrente. Si tratta di strumenti c.d. di *empowerment*, che

accregono il potere negoziale del consumatore, disincentivano le banche da tenere comportamenti scorretti e stimolano la concorrenza.

Vi è poi l'*enforcement*. Anche su questo versante gli strumenti sono stati notevolmente rafforzati negli anni che hanno seguito lo scoppio della crisi.

Il ventaglio delle misure che la Banca d'Italia può adottare quando riscontra irregolarità risulta – dal 2010 – notevolmente arricchito: fino a quella data potevano essere sanzionate esclusivamente violazioni della disciplina sulla trasparenza precontrattuale; ora possiamo comminare sanzioni per uno spettro amplissimo di illeciti e, al contempo, possiamo effettuare interventi incisivi di natura inibitoria e ordinare la restituzione alla clientela di somme indebitamente percepite.

Gli interventi, per la loro natura e in ragione delle finalità attribuite dalla legge alla Banca d'Italia, di regola non hanno tuttavia a oggetto i singoli casi in cui è sorto un problema tra un intermediario e un cliente. Essi sono piuttosto attivati allorché le carenze accertate siano diffuse e costituiscano il sintomo di una disfunzione organizzativa, suscettibile di investire il complesso delle relazioni con la clientela.

Alla soluzione delle situazioni individuali sono dedicati altri strumenti, che i clienti possono utilizzare per ottenere tutela nei confronti degli intermediari responsabili di violazioni.

In prima battuta, i casi singoli possono essere portati all'attenzione degli uffici reclami. La Banca d'Italia è attenta ad assicurare un efficace funzionamento di questo canale, che consente di segnalare le irregolarità e di porvi rimedio precocemente, prima che il problema generi un contenzioso in sede giudiziaria o stragiudiziale.

Il cliente insoddisfatto dagli esiti di un reclamo potrà poi adire l'Arbitro Bancario Finanziario, il sistema di risoluzione stragiudiziale delle controversie

istituito nel 2009 su impulso della Banca d'Italia. La Banca fornisce all'Arbitro supporto tecnico e organizzativo, svolgendo funzioni di segreteria tecnica per i Collegi decidenti, coordinando l'attività delle segreterie, nominando i componenti dei Collegi. Le decisioni dell'ABF, pur non essendo giuridicamente vincolanti, presentano un elevato tasso di rispetto da parte degli intermediari; questo ha consentito al sistema stragiudiziale di svilupparsi e di aumentare in modo significativo i propri volumi operativi, anche grazie alla conoscenza sempre più diffusa che il pubblico va acquisendone. Le decisioni dell'Arbitro vengono pubblicate sulle più importanti riviste di giurisprudenza e ad esse guardano con attenzione gli studiosi del diritto bancario.

Un altro strumento utile per la valutazione delle problematiche individuali è l'invio di esposti alla Banca d'Italia. Sebbene di regola non possiamo intervenire direttamente nella risoluzione dei casi singoli, comunque contattiamo l'intermediario per invitarlo a fornire una risposta sollecita ed esauriente al cliente; forniamo, inoltre, all'autore dell'esposto un riscontro con l'indicazione dei mezzi a sua disposizione per risolvere il problema.

Le decisioni dell'ABF e le informazioni contenute negli esposti che riceviamo dai clienti delle banche costituiscono un elemento fondamentale per intercettare eventuali disfunzioni, identificare le aree di maggiore criticità nei rapporti tra intermediari e clientela, orientare gli interventi di vigilanza nelle aree che gli stessi utenti percepiscono come critiche. Rappresentano, in buona sostanza, uno dei campanelli d'allarme che consentono alla Banca d'Italia di selezionare gli aspetti sui quali focalizzare la propria attività di controllo.

Nel loro insieme, i controlli sul rispetto della disciplina a tutela della clientela sono pienamente integrati con quelli sulla sana e prudente gestione delle banche, i quali, come ho detto nella prima parte del mio intervento,

conferiscono sempre maggiore rilievo al fattore organizzativo e dei controlli interni.

L'insieme degli strumenti che ho descritto ha potenzialità che devono essere ancora pienamente esplorate e messe in pratica. Essi rappresentano altrettanti cantieri - a livello internazionale, europeo e nazionale - ai quali prendiamo attivamente parte.

La Banca d'Italia intende rafforzare il proprio impegno a favore della clientela anche sotto il profilo organizzativo. Nell'ambito degli interventi di riorganizzazione dell'Istituto, che determineranno la trasformazione della Vigilanza in un Dipartimento, è stata prevista la creazione di un nuovo Servizio specificamente dedicato alla tutela dei clienti e al contrasto del riciclaggio. In esso confluiranno tutte le competenze di controllo relative alla tutela della clientela: dalle verifiche in materia di riciclaggio e usura a quelle su trasparenza e correttezza, dal coordinamento delle segreterie tecniche dell'ABF alle iniziative in tema di educazione finanziaria.

Conclusioni

Il processo di revisione delle regole e dei controlli a cui è stato dato avvio a seguito della crisi finanziaria ha impresso importanti cambiamenti al quadro normativo. Molteplici sono i settori in cui si è intervenuti, nella consapevolezza che l'azione di vigilanza deve presidiare rischi che assumono configurazioni e portata differenti e incidono su molteplici piani dell'attività bancaria e finanziaria.

Nel contesto europeo si è assistito a un processo di armonizzazione delle regole e di accentramento dei sistemi di controllo sia nella fase di ordinaria operatività degli intermediari sia nell'ambito delle situazioni di crisi. Il modello di vigilanza italiano ha fornito importanti contributi alla costruzione del nuovo

apparato europeo di regole e istituzioni preposte alla supervisione sul settore bancario.

In questo contesto di cambiamenti di portata epocale, va sottolineata la lungimiranza del legislatore del Testo unico bancario nell'individuare le finalità dell'attività di vigilanza: sana e prudente gestione; trasparenza e correttezza delle relazioni con la clientela; stabilità finanziaria. Non solo esse rimangono immutate a seguito della crisi finanziaria, ma il rapporto sinergico tra loro – così ben previsto dal legislatore - è stato confermato dalle risposte fornite dopo la crisi, anche a livello internazionale.

Le finalità cui sin dall'origine era ispirato il Testo unico continueranno ad orientare l'attività della vigilanza, una volta calate nel nuovo contesto istituzionale e regolamentare europeo. La tutela della trasparenza e della correttezza delle relazioni con la clientela nei rapporti bancari rimane competenza esclusiva della Banca d'Italia. L'obiettivo della sana e prudente gestione delle banche dovrà essere perseguito nell'ambito del Meccanismo Unico di Vigilanza e, in prospettiva, di quello di risoluzione, sulla base di regole di derivazione europea. La stabilità del sistema finanziario nel suo complesso conseguirà dall'efficace perseguimento di queste finalità e dell'azione di vigilanza macroprudenziale, il cui successo a livello europeo dipenderà dalla capacità delle autorità a essa preposte di limitare il rischio di arbitraggi regolamentari e di comportamenti elusivi.

Si tratta di una sfida complessa e impegnativa, dal cui successo dipenderà il benessere del popolo europeo; ad essa il nostro Paese parteciperà con grande convinzione, mantenendo il ruolo di primo piano che gli compete.