

Commissione parlamentare per la semplificazione

**Indagine conoscitiva sulla semplificazione
e sulla trasparenza nei rapporti con gli utenti
nei comparti finanziario, bancario e assicurativo**

Audizione del Direttore Generale della Banca d'Italia
e Presidente dell'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS)

Salvatore Rossi

Camera dei Deputati
Roma, 20 dicembre 2016

Ringrazio questa Commissione parlamentare per avermi invitato, nella mia duplice veste di Direttore Generale della Banca d'Italia e di Presidente dell'IVASS, a fornire una testimonianza nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione e sulla trasparenza nei rapporti con gli utenti nei comparti finanziario, bancario e assicurativo.

Quasi tre anni fa questa stessa Commissione, nell'ambito di una più generale indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa, mi rivolse analogo invito. In quella occasione inviai per iscritto alcune considerazioni sulla regolazione finanziaria e notai come questa fosse in misura crescente determinata fuori dei confini del nostro paese, in sedi internazionali europee o addirittura mondiali. Nel tempo da allora trascorso quella tendenza si è viepiù accentuata: in Europa, con l'avanzare dell'Unione bancaria e la definizione del quadro regolamentare assicurativo detto di Solvency II; nel mondo, con i lavori del *Financial Stability Board* e del Comitato di Basilea.

La strada intrapresa non è verso la semplificazione delle regole. Al contrario, è verso la loro complicazione. Il tentativo – come ebbi a dire allora – è di imbrigliare i mercati e gli operatori finanziari di tutto il mondo in un reticolo regolamentare che ne abbatta la rischiosità intrinseca, rivelata dalla crisi globale esplosa nel 2007-2008. In molti casi quella strada è l'unica percorribile, non in tutti.

Sforzo incessante della Banca d'Italia e dell'IVASS è quello di temperare la oggettiva complessità delle norme primarie internazionali, come recepite via via nell'ordinamento nazionale, con norme secondarie relativamente semplici e trasparenti. Ma è uno sforzo che ha esiti assai parziali, in quanto trova limiti obiettivi e stringenti nel dato quadro internazionale.

Le regole di cui ho parlato fin qui riguardano essenzialmente gli operatori professionali: banche, assicurazioni, altri operatori finanziari. Vi sono poi regole che riguardano gli utenti dei servizi finanziari, a cui questa indagine conoscitiva più precisamente si rivolge, per le quali il ruolo della Banca d'Italia e dell'IVASS è più penetrante. Nel resto del mio intervento mi concentrerò su queste regole e su come le due istituzioni provino a far agire e funzionare meglio semplicità e, soprattutto, trasparenza.

La trasparenza nei rapporti di banche e assicurazioni con i clienti

Nei mercati bancario e assicurativo i casi di asimmetria informativa sono frequenti: ad esempio, il cliente può non disporre di quelle informazioni che lo mettano in grado di valutare se un certo prodotto, pur corrispondente alle sue esigenze, sia effettivamente il migliore disponibile sul mercato a quel prezzo. È per porre riparo ad asimmetrie di questo tipo che si impongono obblighi agli operatori professionali attraverso la disciplina della trasparenza.

Quest'ultima tuttavia, se eccessiva, diviene controproducente. Se la documentazione che accompagna un prodotto finanziario è troppo corposa, scritta con un linguaggio tecnico-giuridico comprensibile solo da specialisti, magari con l'obiettivo di sgravarsi di responsabilità piuttosto che di illustrare ciò che è utile per i clienti, allora la trasparenza si trasforma in una beffa.

La normativa europea non è estranea a questa deriva. Essa è divenuta estremamente dettagliata e specifica: da un lato la si è resa così più coerente con il Mercato Unico, dall'altro essa lascia poco margine di adattamento ai diversi contesti nazionali ed è poco comprensibile dai clienti finali. È possibile che gli operatori prestino alle norme un'adesione meramente burocratica, senza alcun effettivo vantaggio per gli utenti.

Un altro pericolo è la frammentazione delle tutele, secondo logiche che per il cliente non è facile comprendere: ad esempio, l'abbinamento fra finanziamenti bancari e polizze assicurative vede la banca proponente agire nella duplice veste di finanziatore e di distributore del prodotto assicurativo, ma dal punto di vista delle regole a tutela del cliente vigono regimi diversi e la vigilanza è svolta da autorità diverse. Recentemente un'iniziativa congiunta della Banca d'Italia e dell'IVASS, rivolta sia alle banche e agli intermediari finanziari sia alle imprese assicurative, ha cercato di promuovere una maggiore attenzione effettiva alle esigenze unitarie del cliente.

Che un eccesso di trasparenza sia dannoso è provato da studi recenti di finanza comportamentale. I consumatori di servizi finanziari non agiscono come perfetti "automi economici": spesso non hanno competenze adeguate, possono non disporre del tempo necessario per studiare le informazioni disponibili, incontrano difficoltà nel mettere a confronto prodotti che hanno una struttura eterogenea, prestano spesso attenzione a profili che non è detto siano quelli per loro più importanti.

Sono errori sistematici, è razionale per gli operatori professionali, se chi vigila non lo impedisce, provare a trarne vantaggio. Ad esempio enfatizzando le informazioni che possono invogliare il compratore ad assumere una decisione favorevole al venditore. Penso in particolare a quando, per promuovere un prestito bancario, si pubblicizza l'ammontare unitario delle rate da restituire, sottacendo – o comunque relegando ai margini – la durata complessiva del finanziamento, l'importo totale che dovrà essere restituito, il "tasso annuo effettivo globale" (TAEG). Oppure, nel mondo assicurativo, a quando al sottoscrittore di una polizza non si spiegano bene i casi in cui la copertura assicurativa viene meno.

Le norme cercano ora di tener conto di tutto ciò attraverso due strategie di fondo: la *standardizzazione* dell'informativa precontrattuale e *obblighi di comportamento* a carico degli operatori professionali.

Entrambe le strategie puntano sulla semplificazione, dunque sul taglio degli eccessi di trasparenza. Le informative precontrattuali standardizzate devono far leva sulle informazioni “salienti”, non su tutte quelle fornibili, anche se sono irrilevanti. Gli obblighi di comportamento devono essere stabiliti da procedure interne alle imprese, con la flessibilità richiesta dalla peculiarità di ciascuna, in modo che ad esempio il cliente non venga indirizzato verso prodotti inadatti, e che i reclami ottengano risposte sollecite ed esaustive.

Questi presidî comunque non funzionano senza un controllo capillare e intrusivo da parte delle autorità di vigilanza settoriale. La Banca d'Italia e l'IVASS fanno ispezioni sia sulla trasparenza della documentazione sia sugli obblighi di comportamento stabiliti dall'organizzazione interna. A fronte di violazioni e di comportamenti scorretti possono essere inflitte sanzioni amministrative o chiesti adeguamenti organizzativi; nel caso di addebiti non dovuti la Banca d'Italia ordina la restituzione di somme alla clientela. Nel 2015 gli intermediari hanno restituito circa 65 milioni.

Ma l'azione di vigilanza non può esaurirsi nel correggere le storture, deve evitare che si producano. Stiamo riorientando la nostra attività in questa direzione, provando a intercettare i problemi e a dare tempestive indicazioni operative per mettere sempre in primo piano gli interessi dei clienti.

La ragione storica della esistenza in tutto il mondo di autorità settoriali di vigilanza sui soggetti finanziari – banche e assicurazioni *in primis* – sta nel fatto che per essi, a differenza di qualunque altra impresa, la principale materia prima è la fiducia della gente: fiducia nella solidità e stabilità delle singole imprese e del settore a cui vengono affidati i risparmi, da cui vengono ottenute risorse finanziarie in prestito o coperture assicurative. Non si possono evitare fallimenti di banche o di assicurazioni, si possono però minimizzare. Questo è avvenuto nella storia d'Italia. A garantirlo stavano norme la cui finalità ultima era la tutela di quella fiducia,

esercitata in primo luogo vigilando, con gli strumenti messi a disposizione dalla legge, sulla gestione sana e prudente delle imprese finanziarie, poi anche sulla correttezza dei loro comportamenti nei confronti della clientela. In genere, peraltro, le due cose vanno insieme.

Che cosa fanno la Banca d'Italia e l'IVASS in materia di tutela diretta dei clienti bancari e assicurativi...

La Banca d'Italia e l'IVASS si adoperano innanzitutto negli organismi tecnici europei di normazione secondaria, l'*European Banking Authority* (EBA) e l'*European Insurance and Occupational Pension Authority* (EIOPA).

La Banca d'Italia ha di recente contribuito alla predisposizione di Orientamenti europei in materia di remunerazione degli addetti alla vendita di prodotti bancari e finanziari destinati ai consumatori. L'obiettivo è di evitare che gli incentivi per il personale che cura il collocamento dei prodotti siano commisurati esclusivamente al profitto dell'impresa, trascurando l'esigenza di indirizzare i clienti verso offerte che rispondano meglio ai loro interessi.

Per promuovere una maggiore concorrenza nell'offerta dei "conti di pagamento", incluso il conto corrente (tuttora in Italia il canale principale di accesso ai servizi finanziari), abbiamo collaborato nella sede dell'EBA alla predisposizione di modelli standardizzati di informativa precontrattuale e periodica, che dovrebbero facilitare il confronto *ex ante* fra le diverse alternative di mercato e assicurare *ex post* che il cliente sia consapevole dei costi effettivamente sostenuti a fronte dei servizi ricevuti. Nel contribuire alla ricerca di un'impostazione condivisa ci siamo impegnati per preservare alcune soluzioni nazionali più avanzate, come l'obbligo di rendere noto in fase precontrattuale un indicatore sintetico di costo, che faciliti il potenziale cliente nella scelta del conto più appropriato alle sue esigenze.

Sempre a livello europeo, abbiamo partecipato ai lavori per la redazione di Orientamenti in materia di *governance* e di monitoraggio dei prodotti sia bancari sia assicurativi. Questi Orientamenti, che recepiremo prossimamente nei regolamenti della Banca d'Italia e dell'IVASS, mirano a responsabilizzare gli operatori fin dalla fase di progettazione dei prodotti.

Nella nostra attività di regolatori nazionali ci sforziamo – per quanto possibile – di limitare il numero di testi normativi e di aggiornarli sistematicamente. La stella polare resta sempre quella: gli operatori professionali devono fornire ai clienti solo le informazioni davvero utili per prendere decisioni ponderate e rispondenti ai propri interessi e devono presentarle in modo che siano effettivamente comprensibili.

Intendiamoci bene, non è affatto facile, dati il nostro ordinamento giuridico e la nostra giurisprudenza. Semplicità dei documenti precontrattuali e volontà degli operatori di cautelarsi in caso di contenzioso sono esigenze, entrambe legittime, in oggettivo conflitto. Il tentativo di conciliarle molto dipende anche da voi legislatori, dalla vostra saggezza nello scrivere le norme.

In Banca d'Italia ci siamo avvalsi di esperti di comunicazione per analizzare la funzione che ciascun documento assolve nella relazione con il cliente, per valutare quali informazioni sia necessario fornire e quando. Abbiamo raccomandato accorgimenti di carattere linguistico, ripresi dalle migliori prassi, per evitare che il cliente non comprenda le informazioni utili.

Agli operatori chiediamo, in sostanza, di parlar chiaro. Uno sforzo che non si esaurisce nella predisposizione di documenti intelligibili, ma che richiede un impegno attivo nell'interazione con i clienti: è necessario essere disponibili a fornire assistenza a chi ha bisogno di chiarimenti e prestare la dovuta attenzione all'esame di eventuali reclami, coltivando e preservando la relazione di fiducia sulla quale si fonda qualsiasi rapporto finanziario.

Crediamo, e molto, nei vantaggi che possono derivare dalla standardizzazione sia dei prodotti finanziari sia delle commissioni incassate dagli operatori. Per favorire una maggiore inclusione finanziaria abbiamo dapprima promosso un “conto corrente semplice”; poi abbiamo collaborato alla Convenzione sul "conto di base". Collaboreremo con il Ministero dell'economia e delle finanze, se necessario, a rafforzare le disposizioni sul conto di base per dare completa attuazione alla direttiva sui conti di pagamento.

L'IVASS ha emanato disposizioni per rendere più agevoli e snelle le comunicazioni fra imprese assicurative e distributori, da un lato, clienti dall'altro.

Stiamo finalizzando la definizione di un modello uniforme di informativa precontrattuale per il ramo danni (inclusa la RC auto), tenendo conto dei principi che ispirano la disciplina europea sulla distribuzione assicurativa emanata nel 2016. L'obiettivo è di nuovo quello di evitare al cliente letture estenuanti e di difficile comprensione. La nuova nota informativa, consegnabile anche in formato digitale, sarà più semplice e snella rispetto a quella finora vigente; avrà un formato standardizzato per facilitare la confrontabilità delle diverse offerte presenti sul mercato; il linguaggio sarà più chiaro e diretto; punterà sulle informazioni chiave.

È previsto il ricorso sistematico alla posta elettronica certificata per adempiere agli obblighi di trasparenza nei confronti dei clienti; stiamo dando impulso alla digitalizzazione dei rapporti fra l'IVASS e gli operatori, per permettere all'Istituto di devolvere le sue risorse ad attività utili alla collettività e non sprecarle in adempimenti amministrativi manuali e inefficienti.

...e cosa resta ancora da fare

Per alcuni prodotti finanziari un certo livello di complessità è fisiologico: è proprio la complessità a consentire quella distribuzione di rischi e di opportunità che rende utile il prodotto. Se si accetta questa premessa, diventa più facile

comprendere come il vero obiettivo da perseguire non sia quello di fuggire la complessità, bensì di evitare che i suoi costi vengano addossati alla parte più debole, quella meno in grado di valutarne compiutamente la portata.

Non è paternalismo, è riconoscimento di quell'asimmetria informativa di cui parlavamo poco fa: in alcuni casi-limite si può giungere fino a vietare per legge l'acquisto di alcuni prodotti finanziari complessi ai consumatori più difficili da informare.

In generale, occorre che gli operatori prestino attenzione al *target* di clientela da soddisfare fin dalla fase in cui il prodotto viene progettato: valutando in via preventiva il danno che il prodotto può produrre all'acquirente in caso di circostanze sfavorevoli; scegliendo canali distributivi appropriati e assicurandosi che essi garantiscano un'adeguata assistenza alla clientela nella fase che precede l'acquisto dei prodotti; non incentivando comportamenti scorretti nella rete distributiva.

Le Autorità di settore, a livello europeo e nazionale, si stanno impegnando a indirizzare in questa direzione gli operatori. Esse hanno un ruolo fondamentale da svolgere.

Noi della Banca d'Italia e dell'IVASS stiamo affinando le nostre metodologie di controllo e di promozione delle buone pratiche.

La Banca d'Italia è in questo momento impegnata nel potenziamento dell'Arbitro Bancario Finanziario (ABF). Si tratta di un organismo di risoluzione alternativa delle controversie promosso, finanziato e gestito dalla Banca ma composto da collegi indipendenti, con personalità terze nominate in parte dalla Banca stessa ma in parte dai principali soggetti interessati alla materia: intermediari e clienti (consumatori e imprese). I collegi, ciascuno formato da 6 membri titolari e 15 o 16 supplenti, sono in aumento; ai tre collegi di Roma, Milano e Napoli se ne stanno aggiungendo altri quattro a Torino, Palermo, Bologna e Bari, ciascuno

assistito da una segreteria tecnica situata presso la rispettiva sede regionale della Banca d'Italia. L'ABF è uno strumento semplice e poco costoso per dirimere quelle controversie fra le banche e i loro clienti che i ricorrenti non vogliono portare in un'aula di tribunale, con i costi di assistenza legale e le lungaggini conseguenti. All'ABF si sono rivolti nel corso del 2015 più di 13.000 clienti di banche. Le decisioni dell'ABF fanno emergere tempestivamente soluzioni ai problemi di una disciplina in continua evoluzione; gli orientamenti di quest'organismo contribuiscono a sollecitare una maggiore attenzione alle esigenze dei clienti da parte degli operatori.

Un'altra direttrice di impegno da parte della Banca d'Italia e dell'IVASS riguarda l'educazione finanziaria dei cittadini: sia quelli di domani, gli studenti, sia quelli di oggi, gli adulti. Lo scorso anno scolastico abbiamo raggiunto indirettamente, con le nostre iniziative rivolte agli insegnanti, circa 90.000 studenti. I programmi per adulti sono in crescita continua. Ma si può e si deve fare molto di più. Occorre una Strategia nazionale di educazione finanziaria. Seguiamo i lavori parlamentari che si occupano del tema: un intervento legislativo ci porterebbe nella stessa direzione dei Paesi più avanzati.

Quanto all'IVASS, abbiamo intenzione di rafforzare la nostra azione di tutela diretta degli assicurati, già tradizionalmente intensa. Abbiamo di recente chiesto al mercato e alle Associazioni dei consumatori di suggerirci come secondo loro si possano rendere i contratti assicurativi più semplici, chiari e univoci. Per parte nostra, traendo spunto dai reclami dei consumatori e dalle segnalazioni pervenute al *Contact Center* dell'Istituto, abbiamo individuato una serie di "aree grigie" delle polizze che possono fuorviare il consumatore e creare motivi di conflitto in caso di sinistro.

La frammentazione della tutela

In Italia i compiti di tutela diretta del cliente di servizi finanziari sono ripartiti fra diverse Autorità, ciascuna chiamata ad applicare normative che condividono

analoghi obiettivi di tutela, ma possono, almeno in astratto, presentare sovrapposizioni o, peggio, buchi nella rete dei controlli. Alla Banca d'Italia e all'IVASS si affiancano Autorità trasversali come la CONSOB (Commissione Nazionale per le Società e la Borsa) e l'AGCM (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato).

La presenza di più Autorità non è un problema solo italiano; si tratta, in fondo, di un'inevitabile conseguenza della specializzazione accentuata dei compiti di controllo.

Aiutano molto protocolli scritti di coordinamento, come quello definito dalla Banca d'Italia e dall'IVASS con l'AGCM nella materia della tutela dei consumatori. Non possiamo tuttavia nasconderci che il coordinamento è complesso, costoso, e che la sua efficacia non può essere data per scontata. Ad esempio, è problematico il riparto di competenze fra IVASS e CONSOB nella vigilanza su alcuni prodotti assicurativi che hanno finalità di investimento (*Insurance Based Investment Products – IBIP*), i quali sono soggetti a normative nazionali che variano a seconda del canale distributivo impiegato: il canale bancario è sottoposto alla disciplina del Testo Unico della Finanza e alla vigilanza della CONSOB; la distribuzione tramite agenti e *broker* assicurativi è invece disciplinata dal Codice delle Assicurazioni Private, e sottoposta ai controlli dell'IVASS.

In quest'ambito, il coordinamento può funzionare solo se si accompagna a una semplificazione legislativa. Le direttive europee MiFID2 e IDD sulla distribuzione assicurativa e il regolamento PRIIPs sui prodotti di investimento preassemblati non fanno distinzioni né per tipo di prodotti né per canale distributivo. L'adeguamento della normativa italiana, ancora da farsi, potrebbe essere l'occasione di una razionalizzazione legislativa. Finora la strada intrapresa dal Parlamento italiano non è questa.

Conclusioni

A conclusione delle mie osservazioni, vorrei segnalare l'impegno che la Banca d'Italia e l'IVASS profondono per rendere più trasparente la propria stessa azione di vigilanza, nei limiti consentiti dalla legge. Siamo consapevoli del fatto che rendere conto all'opinione pubblica del nostro operato ne rafforza la legittimità.

Le nostre iniziative regolamentari sono precedute da approfondimenti sui loro potenziali effetti. Pubblichiamo i risultati delle analisi d'impatto della regolamentazione (AIR). Consultiamo pubblicamente e formalmente tutti coloro che sono coinvolti in nuove regole.

I confronti con le associazioni dei consumatori sono particolarmente utili, perché ci consentono di entrare in contatto diretto con le esigenze della clientela di banche e assicurazioni in diverse aree "sensibili".

Lotta alle complicazioni inutili e giusta trasparenza sono valori fondamentali perché qualunque mercato funzioni bene: questo è specialmente vero per il mercato dei servizi finanziari, su cui si affacciano praticamente tutti i cittadini di un paese avanzato come il nostro. Devono essere valori ricercati sia dagli operatori professionali sia da chi vigila su di loro. È uno di quei casi in cui, alla fine, interessi privati e interesse pubblico coincidono.

