

7 Convegno *Compliance* AICOM– DEXIA Crediop SpA
La trasparenza: tutela formale o reale del cliente?

**La trasparenza sostanziale nei rapporti tra banche e clienti:
la visione della Banca d'Italia**

Anna Maria Tarantola
Vice Direttore Generale della Banca d'Italia

Roma, 6 giugno 2011

INDICE

1. PREMESSA	3
2. LE RAGIONI DELLA CRESCENTE ATTENZIONE VERSO LA TRASPARENZA	4
3. L'APPROCCIO SEGUITO NELLA TUTELA DEL CLIENTE: LA DISCIPLINA DI TRASPARENZA E IL RAFFORZAMENTO DEI CONTROLLI	5
3.1. Una visione integrata.....	5
3.2. La disciplina e i controlli di trasparenza.....	6
4. UN PRIMO BILANCIO.....	7
5. PROSPETTIVE	10
5.1. L'impegno degli intermediari.....	10
5.2. L'attività della Banca d'Italia	11
6. CONCLUSIONI.....	12

1. Premessa

L'incontro di oggi, dedicato al tema della trasparenza nei rapporti tra intermediari e clienti, si sviluppa intorno a un interrogativo: se la tutela del cliente – per le regole che la disciplinano, per gli interventi delle Autorità di settore, per il comportamento concreto degli operatori – sia reale o formale. Nella visione della Banca d'Italia la risposta non può che essere una: la tutela deve essere reale.

C'è tuttavia il rischio che la trasparenza e, più in generale, la tutela della clientela siano percepite dagli intermediari come un mero adempimento di obblighi normativi e non, invece, come fattori cruciali per assicurare una gestione aziendale sana e prudente e un sistema finanziario solido, capace di sostenere la crescita economica.

Prodotti trasparenti e correttamente collocati, che riflettano le esigenze e la propensione al rischio dei clienti, non sono solo un beneficio per questi ultimi; lo sono anche per le banche, per il sistema finanziario e per l'economia nel suo complesso. E' questo uno degli insegnamenti che si possono trarre dalla crisi finanziaria.

Lo sforzo cui ciascuno è chiamato nell'ambito delle proprie competenze – le Autorità nel ruolo di regolatori e supervisori e gli intermediari in quello di attori del mercato – dovrebbe quindi concentrarsi su come individuare le migliori soluzioni da adottare affinché la trasparenza non venga vissuta come un adempimento burocratico ma costituisca un principio cui ispirare il concreto operare.

Nelle riflessioni che seguono mi concentrerò sulle motivazioni alla base della crescente attenzione verso i temi della trasparenza e della correttezza in campo finanziario per poi soffermarmi sull'approccio seguito dalla Banca d'Italia per perseguire l'obiettivo di una tutela sostanziale del cliente. Concluderò indicando i passi ancora da compiere per rimuovere le criticità tuttora esistenti.

2. La crisi e la crescente attenzione verso la trasparenza

La trasparenza è un valore in tutte le relazioni: tra persone, tra imprese, tra istituzioni, nei rapporti tra privati e poteri pubblici. Nei rapporti economici la trasparenza verso il cliente costituisce un fattore di successo per qualsiasi impresa; per le banche è cruciale, perché alimenta quella fiducia che è il fondamento stesso dell'attività bancaria.

La crisi ha confermato ciò che la letteratura ha da tempo messo in evidenza sul funzionamento dei mercati finanziari. La natura delle transazioni, la tipologia di prodotti offerti, le specificità cognitive e comportamentali delle persone, la presenza di rilevanti asimmetrie informative, che tendono ad accentuarsi nelle fasi di tensione, rendono necessario un intervento pubblico a tutela della trasparenza e della correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti; trasparenza e correttezza che il mercato da solo non è in grado di assicurare.

L'esperienza della crisi ha mostrato quanto forte sia il nesso tra tutela della clientela, equilibri patrimoniali degli intermediari e stabilità stessa del sistema finanziario.

All'origine della crisi, infatti, vi sono relazioni creditizie altamente rischiose (è il caso, ad esempio, dei *mutui subprime*) avviate senza una sufficiente considerazione dei rischi che ne sarebbero derivati sia per i clienti che per gli stessi finanziatori; vi hanno contribuito modalità distributive perverse (quelle seguite, ad esempio, dai cosiddetti *mortgage brokers*) che, lungi dall'incentivare l'instaurarsi di relazioni corrette e trasparenti, premiavano esclusivamente la crescita dei volumi.

E' inoltre risultato evidente che correttezza, fiducia e reputazione influenzano non solo la qualità dell'attivo degli intermediari ma anche la loro capacità di raccogliere fondi sui mercati, e quindi il rischio di liquidità. Non è un caso che gli intermediari che hanno saputo costruire nel tempo una solida base di raccolta al dettaglio hanno retto alla crisi meglio di altri, proprio grazie alla fiducia che hanno saputo conquistarsi attraverso relazioni corrette e trasparenti con la clientela.

E' anche per questo motivo che le risposte regolamentari alla crisi delineate a livello internazionale hanno rivolto una crescente attenzione ai temi della tutela della clientela. Il Gruppo dei Venti (G20), nel vertice di Seul dello scorso novembre, ha chiesto che siano definiti entro breve tempo principi internazionali sulla tutela del consumatore in campo finanziario;

sono in corso lavori presso il *Financial Stability Board* e l'OCSE; la Banca d'Italia vi partecipa e contribuisce.

In alcune delle giurisdizioni che dopo lo scoppio della crisi hanno rivisto l'architettura dei controlli sul sistema finanziario – è il caso, ad esempio, degli Stati Uniti e della Francia - è stata dedicata una specifica attenzione al tema della protezione del cliente e alla sua rilevanza per la stabilità. Nell'Unione europea le nuove autorità preposte alla vigilanza microprudenziale sul sistema finanziario (tra cui la *European Banking Authority*, EBA) annoverano nel proprio mandato la tutela del consumatore; tra le numerose iniziative promosse dalla Commissione dopo la crisi, inoltre, diverse sono relative ai rapporti tra gli intermediari e la clientela.

In questo contesto si inserisce la riforma realizzata l'anno scorso in Italia. Sono state integrate le finalità della vigilanza svolta dalla Banca d'Italia: agli obiettivi di natura prudenziale è stato affiancato, con pari dignità, quello di assicurare la trasparenza delle condizioni contrattuali e la correttezza dei comportamenti degli intermediari. Sono stati potenziati i poteri di controllo dell'Istituto.

3. L'approccio seguito nella tutela del cliente: la disciplina di trasparenza e il rafforzamento dei controlli

3.1. Una visione integrata

Molti sono i fattori che, insieme alla trasparenza, concorrono a delineare un sistema che tuteli realmente il consumatore di servizi bancari e finanziari: intermediari solidi dal punto di vista patrimoniale e organizzativo; reti distributive professionali e affidabili; regole che favoriscano la concorrenza e incentivino la mobilità dei clienti; un efficace apparato di *enforcement* della disciplina; nuovi strumenti di tutela.

Le innovazioni normative sono state molteplici negli ultimi anni. Alcuni interventi regolamentari, volti ad accrescere la trasparenza e a facilitare la mobilità, si sono necessari per rendere pienamente funzionante il mercato, perché non ci si può attendere che il mercato li produca autonomamente; altri sono stati la reazione del legislatore alla riluttanza dell'industria bancaria ad agire autonomamente. Nel dettaglio, sono state introdotte misure che riducono i costi di trasferimento dei rapporti in essere da un intermediario all'altro (è il caso, ad esempio, della cosiddetta portabilità dei finanziamenti); è stato ampliato il ventaglio degli strumenti di

tutela – giudiziali e stragiudiziali – a disposizione dei consumatori; si è cominciato a intervenire sulle forme più opache di remunerazione di affidamenti e sconfinamenti, come la commissione di massimo scoperto.

Di recente, in occasione del recepimento della direttiva sul credito ai consumatori, sono state riviste in profondità le regole e i controlli sull'intermediazione finanziaria non bancaria e sui canali distributivi.

L'attenzione al rapporto banche - clienti permea da tempo la disciplina secondaria predisposta dalla Banca d'Italia. Abbiamo emanato regole che non si limitano a definire il contenuto della documentazione contrattuale e il novero delle informazioni da fornire al cliente, ma incidono anche sugli assetti organizzativi degli intermediari e sui canali distributivi che essi utilizzano per il collocamento dei prodotti. Abbiamo seguito un approccio integrato in virtù del quale le regole sulla trasparenza e sulla correttezza sono strettamente connesse con la vigilanza prudenziale e con le linee di azione per la salvaguardia della legalità, soprattutto con riferimento al contrasto al riciclaggio e all'usura.

3.2. La disciplina e i controlli di trasparenza

Sappiamo che la disciplina emanata dalla Banca d'Italia in tema di trasparenza e correttezza dei rapporti tra intermediari e clienti è talvolta percepita come eccessivamente intrusiva. Ma non è così.

L'impianto regolamentare si basa su principi di carattere generale. Le prescrizioni di dettaglio sono contenute al minimo, nella misura strettamente necessaria per disciplinare alcuni rapporti essenziali per le fasce più deboli di clientela (è il caso, ad esempio, del conto corrente). L'attenzione è sul conseguimento sostanziale, non solo formale, della tutela del cliente.

Il principio fondamentale su cui la disciplina si basa è che la documentazione fornita al cliente deve illustrare le caratteristiche, i rischi e i costi dei prodotti e dei servizi con modalità comprensibili e in modo da agevolare il confronto tra le diverse offerte presenti sul mercato. E' necessario coniugare quanto più possibile completezza, semplicità, comparabilità.

Fornire informazioni chiare e confrontabili non è semplice.

Abbiamo previsto per alcuni documenti destinati alla generalità della clientela l'uso di indicatori sintetici di costo, la selezione delle voci di spesa più rilevanti da mettere in chiara evidenza, la formulazione di concetti tecnici con un linguaggio il più possibile semplice e diretto.

Chiediamo agli intermediari di muoversi sempre più in questa direzione: semplicità lessicale e sintattica, chiarezza grafica, organizzazione delle informazioni in maniera logica, facile accessibilità ai documenti pubblicati sui siti internet. Non sono solo suggerimenti; sono indicazioni da rispettare nella sostanza.

Agli intermediari abbiamo anche indicato i processi da presidiare con la massima attenzione per garantire trasparenza e correttezza. Procedure e controlli interni devono creare una tensione organizzativa costante verso la tutela del consumatore.

Sono questi i *benchmark* sui quali misuriamo l'aderenza agli standard normativi. Ci attendiamo che il loro rispetto stimoli l'offerta di prodotti semplificati e sensibilizzi le reti vendita, interne o esterne, a un corretto rapporto con il cliente.

La tutela reale poggia sulla qualità delle reti distributive. Negli ultimi anni, soprattutto in alcuni comparti, i canali di vendita sono divenuti articolati e diversificati: ai tradizionali sportelli si sono affiancati reti di agenti, mediatori, esercizi commerciali, punti vendita virtuali.

Per tenere conto di questi sviluppi le metodologie di controllo sono state affinate. In aggiunta alle tradizionali ispezioni presso sportelli, agenti e mediatori, abbiamo avviato verifiche specifiche presso le direzioni generali: è da queste, infatti, che promanano le scelte strategiche, gli indirizzi alle strutture periferiche della banca, gli impulsi alla rete di vendita. In questo modo è possibile avere una visione complessiva sulla capacità dell'azienda di assicurare standard elevati nei rapporti con la clientela. Le verifiche si concentrano sugli intermediari che emergono come più problematici anche alla luce degli esposti che riceviamo dai clienti.

4. Un primo bilancio

L'impegno a tutelare il cliente, in modo sostanziale, sta dando frutti: ma c'è ancora molta strada da percorrere.

L'evidenza empirica mostra come la crescente attenzione verso il tema dei rapporti tra intermediari e clienti sia giustificata da numerosi fattori, che riguardano il livello di

indebitamento delle famiglie italiane, la composizione delle loro passività, il costo dei servizi, gli indici di anomalia nei rapporti tra intermediari e clienti.

Tra il 2004 e il 2010 il rapporto fra debito e reddito disponibile delle famiglie italiane, sebbene ancora inferiore alla media dell'area dell'euro, è cresciuto di quasi 21 punti percentuali, al 66 per cento.

L'incremento ha riguardato tutte le forme di prestito, ma il livello storicamente basso dei tassi di interesse ha favorito soprattutto la crescita dei prestiti per l'acquisto di abitazioni. Gran parte dei nuovi mutui, più che nell'area dell'euro, è stata erogata a tasso variabile. Alcuni contratti consentono di limitare la crescita della rata. Ma i rischi derivanti da un possibile rialzo dei tassi di interesse non sono trascurabili, e i mutuatari non sempre ne sono consapevoli: in base ai dati dell'Indagine condotta dalla Banca d'Italia sui Bilanci delle Famiglie, un quinto dei nuclei familiari con un mutuo non è in grado di valutare adeguatamente il rischio di tasso assunto.

Nel comparto del credito al consumo si è ormai annullata la differenza rispetto alla media dell'area dell'euro: alla fine del 2010 il rapporto tra credito al consumo e reddito disponibile delle famiglie italiane era pari all'11 per cento, a fronte del 12 per l'area dell'euro. I tassi di interesse praticati in questo comparto sono in Italia più alti della media dell'area dell'euro.

Sul fronte del costo dei servizi si comincia a registrare qualche miglioramento. Secondo la rilevazione condotta dalla Banca d'Italia su un campione di oltre 10.000 conti correnti, nel 2010 la spesa media di tenuta del conto è lievemente diminuita (da 113 a 110 euro). I conti correnti accesi negli ultimi due anni hanno costi medi sensibilmente inferiori. Ma permane comunque elevata la variabilità dei costi tra banche e tra tipologie di clienti. La remunerazione dei finanziamenti in conto corrente, al netto degli interessi, è ora in parte assicurata attraverso le commissioni per la messa a disposizione dei fondi, più trasparenti rispetto alla commissione di massimo scoperto, applicata ormai solo in pochi casi.

Un indice della qualità dei rapporti tra intermediari e clienti può essere desunto dai dati relativi ai ricorsi all'Arbitro Bancario Finanziario. Dall'avvio dell'ABF (nell'ottobre del 2009) a oggi sono stati presentati circa 4.700 ricorsi; il 60 per cento di quelli decisi fino al 31 dicembre 2010 si è concluso con un esito favorevole alla clientela. Ci sono margini per favorire la soluzione del contenzioso già nella fase del reclamo. A breve sarà pubblicato un rapporto sull'operato

dell'ABF dalla sua costituzione, è un utile strumento informativo e di guida. Le decisioni assunte mostrano che i collegi hanno operato con equilibrio e imparzialità, nell'interesse dei clienti ma anche delle stesse banche.

Nonostante le previsioni delle istruzioni del 2009 sulla trasparenza, persiste la prassi, riscontrata anche presso alcuni intermediari di grandi dimensioni, di predisporre documenti eccessivamente lunghi e complessi, che scoraggiano la lettura e rendono difficile, se non impossibile, la comprensione delle caratteristiche dei prodotti e dei loro costi. La numerosità e talvolta la complessità delle voci di costo non devono essere di ostacolo alla piena comprensibilità dei documenti; è necessario uno sforzo per semplificarne ancora la struttura, soprattutto per i prodotti rivolti a consumatori con esigenze di base.

La Banca d'Italia ha offerto, con la collaborazione dell'ABI e delle associazioni dei consumatori, il modello del Conto Corrente Semplice, allo scopo di favorire l'accesso ai servizi bancari da parte delle fasce più deboli di clientela. A tutt'oggi le adesioni delle banche sono molto al di sotto delle aspettative; non abbiamo mai voluto imporre una struttura contrattuale, ma è opportuno che chi decide di non aderire offra prodotti simili. In tal senso abbiamo recentemente sensibilizzato il sistema bancario.

Riscontriamo elementi di criticità, anche sulla base degli esposti che riceviamo, quando gli intermediari si avvalgono del diritto di modificare unilateralmente le condizioni contrattuali. Recentemente siamo intervenuti a seguito dell'introduzione di commissioni sul prelievo di denaro allo sportello da parte di primari intermediari, per richiamare le regole di trasparenza a garanzia del cliente in caso di aumenti unilaterali dei costi da parte degli intermediari.

Con un recente decreto legge è stata consentita la deroga alle tutele previste dalla legge nei rapporti con clienti diversi da consumatori e microimprese. Gli effetti sui costi del finanziamento delle imprese e sull'economia potrebbero essere significativi; una modifica appare opportuna.

5. Prospettive

5.1. L'impegno degli intermediari

Siamo consapevoli di quanto sia complesso conseguire appieno gli obiettivi di trasparenza e correttezza. Si tratta di un processo che richiede cambiamenti delle prassi operative e profonde modifiche culturali: è necessario un impegno costante.

E' indispensabile la consapevolezza dei vertici aziendali che la piena adesione agli standard regolamentari a protezione della clientela non costituisce un mero adempimento burocratico ma un elemento strategico per il successo della banca e per la stabilità del sistema finanziario nel suo complesso.

E' importante che i meccanismi di remunerazione del personale incentivino comportamenti volti a conciliare l'interesse aziendale con la qualità delle relazioni con la clientela. Le regole di recente emanate dalla Banca richiedono sistemi di remunerazione e incentivazione disegnati in modo da favorire il raggiungimento di questo obiettivo. A ciascuna banca è rimesso il compito di individuare in concreto gli indicatori più appropriati cui far riferimento; deve comunque trattarsi di parametri in grado di riflettere la "qualità" delle relazioni con la clientela. Essi non devono limitarsi a cogliere fattispecie eclatanti di violazioni normative: devono prendere in considerazione anche l'andamento dei reclami, le anomalie e le violazioni rilevate dalle funzioni di controllo interno, i risultati delle indagini sulla *customer satisfaction*.

Le funzioni di controllo quali *l'internal audit* e la *compliance*, nonché le strutture aziendali preposte ai reclami o ai contatti con la clientela, sono fondamentali per individuare sia le aree di criticità sia le azioni da intraprendere per accrescere la qualità dei rapporti con i clienti. Queste funzioni devono farsi interpreti dello spirito della normativa, sia per quanto riguarda la tutela del cliente sia con riferimento al presidio dei rischi legali e di reputazione. Un ausilio al loro lavoro può provenire dalle decisioni dell'Arbitro Bancario Finanziario. L'analisi degli orientamenti dei Collegi consente alle strutture preposte ai reclami di svolgere efficacemente i propri compiti anche nell'ottica di una ricomposizione delle controversie già nella fase di gestione del reclamo. Gli organi aziendali, le funzioni di revisione interna e di conformità ne possono ricavare elementi per valutare la legittimità e la correttezza delle prassi operative,

anche ai fini della quantificazione del rischio legale e reputazionale da effettuare in sede di autovalutazione.

5.2. L'attività della Banca d'Italia

Anche noi faremo la nostra parte. L'attenzione della Banca per la protezione della clientela è crescente, lo è in particolare dopo che il legislatore ha ampliato le nostre finalità istituzionali. Per coordinare gli sforzi in questo settore e integrarli nella più ampia azione di Vigilanza, dall'anno scorso abbiamo rafforzato le procedure di programmazione e calibrato i controlli.

Abbiamo annunciato, in occasione della consultazione pubblica per l'attività normativa del 2011, che la disciplina sulla trasparenza e sulla correttezza dei comportamenti costituirà oggetto, quest'anno, di un allineamento alle più recenti evoluzioni legislative; a partire dal 2012, verrà effettuato uno studio di impatto per valutare i risultati conseguiti in questi anni e l'opportunità di valorizzare soluzioni innovative e sfruttare spazi di ulteriore semplificazione. Alcune regole potranno essere riviste nella misura in cui le esigenze da cui originano risultino superate dal consolidamento di buone prassi concretamente adottate dagli intermediari.

Nella fase di consultazione pubblica gli *stakeholder* hanno condiviso questa impostazione; taluni di loro hanno successivamente chiesto di anticipare alcuni interventi per semplificare la documentazione e valorizzare alcuni strumenti (quali l'estratto conto di fine anno e il TAEG). Gli *input* provenienti dal mercato costituiscono elementi utili nel processo di produzione normativa; stiamo valutando le modalità più opportune per dar loro seguito.

La regolamentazione lascia espressamente spazio all'autodisciplina; ci attendiamo che su tale fronte si concentrino tutti gli attori per individuare soluzioni efficaci allo scopo di accrescere la qualità delle relazioni.

Come ho già avuto modo di ricordare in questa stessa sede, abbiamo istituito una apposita struttura per la valutazione della qualità dei rapporti tra banche e clientela e del rispetto della normativa, abbiamo intensificato e meglio modulato le verifiche ispettive. Questa attività è sempre più guidata dal criterio della proporzionalità, si integra con la valutazione di vigilanza della situazione aziendale complessiva, tiene conto dei progressi conseguiti dalle banche

6. Conclusioni

Il complessivo sistema delle regole e dei controlli a tutela della clientela in campo bancario e finanziario è oggetto di particolare attenzione anche a seguito delle lezioni tratte dalla crisi.

In Italia il quadro normativo delineato dal Testo Unico Bancario ha una prospettiva di ampio respiro, che abbraccia tutti gli aspetti rilevanti dell'attività e dell'organizzazione degli intermediari. Le regole mirano a una tutela che non sia di facciata; l'ampio ricorso ai principi responsabilizza gli operatori.

Già sul piano normativo il divario tra tutela formale e reale è solo teorico: chi si limita alla prima non rispetta lo spirito della disciplina. Ma un'osservanza solo formale delle regole è anche un'occasione perduta. Stabilità, efficienza e concorrenza, infatti, si basano su meccanismi di mercato che necessitano di fiducia e trasparenza.

Un approccio sostanziale alla tutela del cliente significa soprattutto investire nell'organizzazione e nei controlli interni. Questo consente di presidiare e attenuare i rischi, ridurre la probabilità e l'impatto di eventi di perdita, contenere i presidi patrimoniali. Un rapporto corretto e trasparente con la clientela, quindi, offre anche la base per ottimizzare la gestione dei rischi e l'utilizzo del capitale.

Trasparenza e stabilità, in altri termini, sono due facce della stessa medaglia.