

Commissione parlamentare per la semplificazione

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

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

Salvatore Rossi

Palazzo Montecitorio

Roma, 2 marzo 2017

Desidero ringraziare questa Commissione parlamentare per la semplificazione, da cui sono stato audito nel 2014¹ e ancora alla fine dello scorso anno², per avermi invitato alla presentazione del Rapporto conclusivo della sua terza indagine, dedicata al settore finanziario.

La scelta del tema è attuale e opportuna. La tutela dei clienti nel settore bancario, finanziario e assicurativo è oggi al centro delle preoccupazioni dei cittadini e dei loro rappresentanti politici. L'evoluzione della normativa, soprattutto di quella sovranazionale, è divenuta nel frattempo tumultuosa, e il risultato, come ho già avuto modo di osservare, non è la *semplificazione* delle regole: è la loro *complicazione*, nel tentativo di imbrigliare i mercati e gli operatori finanziari per contenere i rischi.

Sono apprezzabili e utili gli approfondimenti che la Commissione ha condotto. Soluzioni legislative e strumenti nati per assicurare maggiore protezione al cliente, parte debole del mercato, spesso provocano reazioni di rigetto in quest'ultimo e insofferenza nelle banche, nelle assicurazioni e negli altri soggetti finanziari che gli stanno offrendo i loro servizi.

Gli spunti di riflessione del Rapporto sono numerosi. Com'era prevedibile, i problemi diagnosticati nel corso delle varie audizioni sono largamente coincidenti; altrettanto prevedibilmente, però, le "cure" proposte sono diverse tra loro.

Parto dal tema forse più sentito dagli utenti, quello della semplificazione dei documenti che sono stati resi obbligatori dalle varie normative di settore.

¹ Cfr. S. Rossi (2014), Indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa ed amministrativa; Contributo alla Commissione parlamentare per la semplificazione, Camera dei Deputati, 12 marzo.

² Cfr. S. Rossi (2016), Indagine conoscitiva sulla semplificazione e sulla trasparenza nei rapporti con gli utenti nei comparti finanziario, bancario e assicurativo, Audizione presso la Commissione parlamentare per la semplificazione, Camera dei Deputati, Roma 20 dicembre.

Si tratta di un'istanza sacrosanta. Ma semplificare non significa banalizzare: bisogna fare in modo che il cliente comprenda fino in fondo che cos'è il prodotto a cui si avvicina, che caratteristiche ha.

Non tutto quanto fatto finora è da buttar via. Con i prodotti più tradizionali, quelli con i quali si entra in contatto per soddisfare esigenze fondamentali della vita (conti correnti, mutui, prestiti personali, assicurazioni), qualche avanzamento c'è stato.

Prendiamo la cosiddetta documentazione precontrattuale, cioè quell'insieme di informazioni che vengono offerte al cliente prima che egli decida di stipulare il contratto con il soggetto finanziario che gli fa da controparte. La tendenza è quella di circoscriverne il contenuto limitandolo alle sole informazioni salienti, esposte in maniera standard. Si è cercato di rendere semplice questa documentazione con due tecniche diverse: sfrondandola dalle informazioni ritenute meno utili al cliente, in questa fase ancora preliminare in cui egli si muove sul mercato nella veste di potenziale acquirente; arricchendola viceversa di indicatori sintetici che lo aiutino a confrontare le alternative.

Quando si arriva al contratto, la semplificazione è però ancora lontana. Bisogna lavorarci, in particolare sul linguaggio utilizzato. Ma il lavoro di semplificazione è molto difficile, perché si scontra con due importanti esigenze. Dal punto di vista della tutela del cliente, il contratto rappresenta infatti uno strumento per aumentare la trasparenza dei rapporti: è per questo che il Testo Unico Bancario prescrive, fra le altre cose, che tali contratti non debbano contenere rinvii agli usi (cioè a norme consuetudinarie, non scritte), vengano redatti per iscritto e ne sia fornita una copia al cliente. A ciò bisogna aggiungere che il contratto ha natura legale, e deve poter sostenere un eventuale contenzioso davanti a un giudice. A volte il venditore, disponendo di uffici legali interni, non vuole rinunciare a cautelarsi da tutte le evenienze possibili, a costo di mettere a rischio, con l'insufficiente chiarezza del contratto proposto, il rapporto di fiducia col cliente.

Cercare di estendere ai contratti le tecniche applicate ai documenti precontrattuali è difficile. Sfrondare i contratti dagli elementi non salienti è particolarmente difficile, per le ragioni prima dette. Usare anche qui degli indicatori sintetici è più concepibile. Ciò detto, non è vano provare almeno a semplificare il linguaggio, se non la quantità di informazioni ritenute necessarie.

La Banca d'Italia e l'IVASS cercano di farlo quando emanano delle norme secondarie e chiedono agli operatori di “parlar chiaro” attraverso documenti intelligibili, di impegnarsi attivamente con i clienti per fornire loro assistenza, per dare spiegazioni, per rispondere a eventuali reclami; in altre parole, per coltivare e preservare quella fiducia che è il collante, necessario e impalpabile, di qualsiasi rapporto finanziario.

Preservare la fiducia, però, non significa nascondere la complessità dei prodotti dietro parole imprecise. Ho già detto come la penso su questo punto: la complessità è in qualche misura connaturata ai prodotti finanziari; non va rifuggita sempre e comunque, bisogna solo evitare che i relativi costi vengano addossati al cliente; in alcuni casi limite, si può giungere fino a vietare l'acquisto di prodotti complessi a quei consumatori che è più difficile informare.

La “profilatura” del cliente richiesta dalle norme sulla distribuzione dei prodotti finanziari e assicurativi non può sempre proteggerlo. Vanno responsabilizzati gli operatori di mercato. Occorre – hanno sostenuto alcuni auditi – una vera e propria consulenza. Ma perché questa sia efficace bisogna che il cliente sia criticamente ricettivo, che posseda una qualche consapevolezza delle proprie capacità ed esigenze; consapevolezza che non sempre ha nel nostro Paese. Si tratta di un tema di educazione finanziaria e vi torno tra un momento.

È emerso con forza dall'indagine anche il tema della complessità e della stratificazione normativa. I margini di intervento per i regolatori nazionali sono limitati; facciamo quanto possiamo, sforzandoci di limitare il numero di

regolamenti, di aggiornarli sistematicamente, di spiegarne il contenuto o almeno gli aspetti di novità, soprattutto quelli che interessano di più la clientela. Nelle nostre attività di controllo, proviamo a intervenire in maniera sinergica e coordinata, per evitare che, a valle di normative di settore non perfettamente allineate si collochino prassi di controllo pure non coordinate.

Protocolli scritti e iniziative congiunte fra Autorità sono strumenti efficaci e ormai collaudati. Ma non bastano. L'esigenza primaria resta quella di una semplificazione legislativa. Su questo mi sembrano numerose e convergenti le indicazioni che provengono dall'indagine svolta da questa Commissione.

A me tocca ricordarvi ancora una volta che, nel recepire in Italia le norme comunitarie sulla distribuzione degli strumenti finanziari e dei prodotti assicurativi con finalità di investimento, si profilano sovrapposizioni e un riparto problematico di competenze fra CONSOB e IVASS. Sarebbe il caso di rivedere in maniera approfondita la questione.

Oltre a "saper fare" è indispensabile "saper spiegare", ed è per questo che proviamo ad aumentare e a migliorare le nostre comunicazioni al pubblico, cioè ai cittadini, sui controlli che la legge ci assegna e sui risultati a cui arriviamo.

Si tratta di un impegno che si affianca ai nostri sforzi sul terreno dell'educazione finanziaria. Non possiamo non condividere l'importanza che il Rapporto assegna alle iniziative di questo tipo.

La legge "salva-risparmio" pone le premesse per realizzare una Strategia nazionale di educazione finanziaria. Questa consentirà di collocare in maniera razionale le numerose iniziative già esistenti in una cornice organica, aumentandone il beneficio per i cittadini.

L'indagine ha toccato diversi campi: la complessità delle regole; l'efficacia degli strumenti a tutela degli interessi della clientela; l'efficacia dei controlli; da ultimo, l'importanza delle iniziative di educazione finanziaria.

Si potrebbe pensare che il problema stia tutto nel bilanciare opportunamente gli interventi in questi campi, in altri termini che sia un problema di distribuzione dell'impegno e delle risorse. Temo però che questo non basti: va anche considerata la variabile tempo.

I tempi di risposta dei vari interventi sono diversi. Sono più rapidi, almeno potenzialmente, nel caso di modifiche delle regole o di aumento dell'intensità dei controlli; lo sono molto meno per gli interventi che intendano costruire una più consapevole "cittadinanza economica". In particolare, gli interventi in tema di educazione finanziaria non possono avere ritorni immediati: bisogna aspettare che il seme attecchisca, che la pianta cresca, prima che maturino i frutti.

Ciò che il Parlamento, il Governo, le Autorità devono fare e faranno per sostenere l'edificio della protezione del cliente di servizi finanziari va concepito come una costruzione a più pilastri. Una costruzione che va resa stabile nel tempo in un mondo che cambia molto più rapidamente di quanto avremmo immaginato.

Un solido regime di protezione della clientela, del resto, non è solo di supporto a un sano funzionamento del mercato: è, prima ancora, uno strumento necessario per *"rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana"*³, in coerenza con i principi fondamentali della nostra Costituzione.

³ Art. 3, Costituzione della Repubblica.

