

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LA SEMPLIFICAZIONE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

1.

SEDUTA DI MARTEDÌ 7 GIUGNO 2016

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BRUNO TABACCI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Audizione di una delegazione del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU):	
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i>	3	Tabacci Bruno, <i>Presidente</i>	3, 6
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE E SULLA TRASPARENZA NEI RAPPORTI CON GLI UTENTI NEI COMPARTI FINANZIARIO, BANCARIO E ASSICURATIVO		Castronovi Silvia, <i>Esperta relazioni esterne istituzionali di Altroconsumo</i>	5
		Grisafi Raffaella, <i>Consulente giuridico di Adiconsum</i>	3

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
BRUNO TABACCI

La seduta comincia alle 12.15.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di una delegazione del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU).

PRESIDENTE. Con la seduta di oggi inizia il ciclo di audizioni previsto nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione e sulla trasparenza nei rapporti con gli utenti nei comparti finanziario, bancario e assicurativo.

L'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione ha l'obiettivo di verificare la stratificazione normativa e i fattori di complicazione nei comparti finanziario, bancario e assicurativo, anche al fine di prospettare soluzioni legislative volte alla semplificazione e alla trasparenza.

L'ordine che ci siamo dati per le audizioni dà priorità cronologica all'ascolto dei soggetti più da vicino coinvolti, le cui indicazioni ci saranno utili per confrontarci con gli operatori del settore e con i vertici delle istituzioni direttamente interessate.

Iniziamo, quindi, la nostra indagine con i rappresentanti del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (CNCU).

Ci sono pervenuti due contributi da *Adiconsum* e *Altroconsumo*, che abbiamo acquisito agli atti e sono in distribuzione.

Sono presenti Raffaella Grisafi, consulente giuridico di *Adiconsum*, e Silvia Castronovi, esperta di relazioni esterne istituzionali di *Altroconsumo*.

Do, quindi, la parola alle nostre ospiti per lo svolgimento delle rispettive relazioni.

RAFFAELLA GRISAFI, *consulente giuridico di Adiconsum*. Buongiorno e grazie per il coinvolgimento e l'opportunità. *Adiconsum* ha già avuto modo di inviare una nota in cui ha espresso il suo punto di vista, con il sostegno dei consumatori e in linea con un intento di semplificazione e di maggiore trasparenza della documentazione in un settore che, come abbiamo avuto modo di sottolineare, non conosce crisi.

Se c'è un contesto in cui la necessità di tutelare il consumatore è in costante crescita è proprio quello bancario e finanziario. I motivi sono molteplici. Principalmente, il prodotto di per sé è complesso ed è quindi complesso acquisire una consapevolezza totale. Inoltre, c'è una diversificazione di normative, documentazioni e prodotti che non rende facile l'approccio e l'accesso del consumatore.

Pur condividendo la necessità di continuare a semplificare, vorremmo focalizzare l'attenzione sul fatto che in questo momento storico, a nostro avviso, il termine « trasparenza » dovrebbe essere sinonimo, più che di semplificazione, di razionalizzazione. La buona intenzione del legislatore di semplificare in questi anni ha finito per moltiplicare i presidi, di natura documentale e non, che vengono sottoposti all'attenzione del consumatore.

Se il consumatore non riceve la documentazione o la riceve in maniera troppo copiosa, l'effetto è il medesimo. Dinanzi a

una documentazione copiosa e troppo complessa il consumatore, di fatto, non legge e non capisce. L'effetto è molto spesso lo stesso dell'assenza di documentazione. Abbiamo, pertanto, rilevato la necessità di procedere ad una razionalizzazione.

Quest'ultima nasce anche dall'esigenza di una maggiore armonizzazione in sede di recepimento legislativo. Abbiamo notato, infatti, che la modulistica si moltiplica semplicemente perché vengono recepite in momenti diversi le norme europee che introducono presidi documentali, moltiplicando il numero di fogli. Nella relazione abbiamo citato un esempio recente. È stata da poco recepita una direttiva sui mutui ipotecari che introduce una importante norma *ad hoc* ed è stato previsto l'ennesimo documento precontrattuale, quando probabilmente lo si poteva ricondurre ai documenti precontrattuali già esistenti.

È necessario dunque focalizzare l'attenzione sulla razionalizzazione, ma il punto focale della questione, per quanto ci riguarda — ed in questo siamo tutti sulla stessa lunghezza d'onda —, è la necessità di implementare i presidi di controllo sulla distribuzione e l'utilizzo della documentazione. Nella pratica noi non assistiamo all'assenza di documentazione. La documentazione c'è e ci sono anche regole e leggi ben chiare. Il problema è che non vengono applicate in maniera corretta.

Abbiamo il famoso questionario della direttiva MiFID (*Markets in Financial Instruments Directive*) — solo per citarne uno —, che è deputato a stabilire l'idoneità di un prodotto finanziario rispetto alla propensione finanziaria di un cliente. Il problema è come l'intermediario utilizza quel documento. Il punto focale, a nostro avviso, riguarda un intervento di snellimento grafico, che dia maggiore evidenza a passaggi che oggi vengono *bypassati* nella modulistica.

Il nostro grido d'aiuto riguarda soprattutto la necessità di vigilare maggiormente e di predisporre presidi, anche di natura organizzativa, in riferimento agli intermediari, che assicurino che i documenti predisposti dalla normativa siano distribuiti e che tale distribuzione avvenga nel mo-

mento giusto. Se la norma prevede, ad esempio, che un documento precontrattuale debba essere sottoposto al consumatore in tempo utile perché possa assumere una decisione ponderata, esso non può essere consegnato al momento della firma del contratto, ma in un lasso di tempo che gli dia effettivamente la possibilità di svolgere la sua funzione di documento precontrattuale.

La necessità è quella di assicurarsi che i documenti vengano effettivamente distribuiti. Ad oggi la documentazione precontrattuale molto spesso non viene consegnata o viene consegnata al momento della conclusione del contratto, perdendo così ogni sua funzione di informazione preventiva e di conoscenza per il consumatore. C'è un problema di comportamento dell'intermediario nel momento in cui utilizza in maniera inadeguata la documentazione.

Come abbiamo più volte ribadito, esiste anche un problema di deresponsabilizzazione dell'intermediario. L'assenza di un complesso di norme in materia di violazione della normativa sulla trasparenza contribuisce a dar luogo a condotte che si risolvono in un *deficit* informativo per il consumatore. La presentazione della documentazione in sede bancaria, finanziaria e soprattutto assicurativa si riduce a un mero adempimento formale, che l'intermediario dichiara di aver svolto per ottemperare alla normativa di vigilanza, ma raramente raggiunge l'effetto principale di informare, tutelare e curare l'interesse del consumatore.

È altresì necessario intervenire sulla frammentazione normativa. Andiamo sempre più incontro a una moltiplicazione dei prodotti e il sistema sarà sempre più complesso. Oggi non si colloca più il classico conto corrente o non si conclude più il classico contratto di mutuo. Si collocano prodotti complessi e tra di loro collegati, su cui intervengono più normative e documenti. A maggior ragione, c'è la necessità di snellire e razionalizzare.

La trasparenza, come probabilmente avremmo auspicato una decina di anni fa, era allora sinonimo di maggiore informazione. Oggi è divenuta, invece, sinonimo di

razionalizzazione e di maggiore armonizzazione della documentazione, eventualmente accorpando documenti già esistenti e rendendoli più funzionali all'obiettivo finale.

Cerchiamo quindi di sensibilizzare il legislatore a predisporre norme e sanzioni nonché rimedi sul piano individuale per il consumatore che subisce un danno a causa della mancata informazione in fase precontrattuale. È difficilissimo per il consumatore tutelarsi. La banca, ad esempio, non teme di dover porre nel nulla il mutuo o di dover restituire i soldi dell'investimento. Poiché non ci sono sanzioni importanti né reazioni dell'ordinamento, le condotte scorrette sono facilitate.

L'intervento che auspichiamo non concerne meramente la modulistica, bensì dovrebbe avere uno spettro d'azione più ampio, volto alla correzione di taluni comportamenti.

SILVIA CASTRONOVI, *esperta relazioni esterne istituzionali di Altroconsumo*. Ringrazio la Commissione e il presidente per aver voluto coinvolgere il CNCU e le associazioni dei consumatori riconosciute a livello nazionale in questa importante indagine conoscitiva e per la sensibilità dimostrata nell'iniziare proprio da chi rappresenta i consumatori, in questo caso i risparmiatori e gli assicurati.

Condivido molti dei passaggi dell'intervento della collega che mi ha preceduto. Il problema, a nostro avviso, non è la riduzione della documentazione prevista nei settori del risparmio, dei prodotti finanziari e delle assicurazioni. Si deve porre essenzialmente attenzione e intervenire incisivamente sul rispetto delle regole e delle leggi già esistenti e vigenti, ognuno in base ai propri compiti: l'operatore finanziario e assicurativo attenendosi alle norme; le autorità vigilando concretamente ed efficacemente su questi settori; la magistratura, in ultima istanza, auspicabilmente richiamando alle proprie responsabilità chi non ha vigilato e chi non ha rispettato le regole.

Questa è, in premessa, la posizione di *Altroconsumo*. Non condividiamo il fatto che ci sarebbe un *surplus* di normative europee. Il senso della normativa europea,

dalla direttiva MiFID in poi, è di aumentare la consapevolezza del risparmiatore e dell'investitore nel settore finanziario. Il problema non è che ci sono troppe norme a tutela del risparmiatore, bensì che i documenti che ne discendono vengono spesso mal forniti o forniti con modalità non precise e non regolamentari.

L'informativa precontrattuale, ad esempio, non viene consegnata preventivamente al risparmiatore che vuole investire, ma viene fatta sottoscrivere immediatamente, insieme alla stessa intervista MiFID. Non lo dico per un settore generalista e populista, ma perché *Altroconsumo* spesso ricorre al *mystery shopping*. Indossiamo le vesti di consumatori qualunque, ci rechiamo presso gli sportelli bancari e spesso ci capita di verificare che la scheda MiFID viene compilata dall'operatore senza neanche porre le domande all'interessato, profilando il cliente in modo da vendere i prodotti e non viceversa, cioè vendere il prodotto secondo la profilatura del cliente. Questa è una critica che da sempre noi rivolgiamo al settore.

I documenti, a nostro avviso, sono ben fatti. Come associazione siamo presenti anche nel *Bureau Européen des Unions de Consommateurs* (BEUC) e spesso contribuiamo con pareri tecnici e consultazioni pubbliche alla definizione di tali normative. Non possiamo dunque che essere d'accordo con il fatto che l'Unione europea intervenga in questo settore. Molti dei passi avanti che sono stati fatti nella tutela del risparmiatore e del consumatore si devono proprio all'Unione europea.

I documenti devono essere semplificati, ma non nel senso di darne meno. Devono piuttosto essere scritti meglio. Questo potrebbe essere un primo passo e in questo senso le associazioni danno piena disponibilità agli operatori del settore per rendere più fruibile la documentazione. Siamo la cerniera tra i risparmiatori e il settore finanziario e siamo già presenti in molti tavoli di lavoro, insieme alle autorità e alle associazioni di rappresentanza dei settori, per compiere questa operazione di semplificazione.

Occorre rendere più semplice, più immediato e meno tecnico il linguaggio ed evitare tutte quelle clausole, a volte vessatorie, che sembrano inserite nei contratti più per tutelare e rendere meno responsabili gli operatori finanziari che per chiarire le condizioni contrattuali ai risparmiatori e ai clienti.

Un altro intervento da realizzare è rendere maggiormente trasparenti i documenti. La trasparenza si può ottenere anche attraverso la disponibilità della documentazione stessa, ad esempio *on line*, oppure rendendo confrontabili i vari prodotti e le varie offerte del settore finanziario e assicurativo con un linguaggio abbastanza uniforme, in modo che il consumatore o il risparmiatore possa comparare i prodotti, la rischiosità e l'economicità dell'investimento e della scelta che intende fare.

È anche importante intervenire nell'ambito dell'educazione finanziaria non solo dei risparmiatori ma anche degli operatori finanziari e degli operatori di settore. Spesso sono lì solo per portare avanti il *diktat* aziendale e non sono in grado di tradurre per il cliente quello che stanno vendendo. Un esempio eclatante sono le Poste, diventate a tutti gli effetti una banca. Chi fino a due giorni prima vendeva franchobolli, si è messo a vendere azioni subordinate. Un minimo di formazione servirebbe anche a chi sta dietro lo sportello e non solo a chi sta davanti. Ho fatto l'esempio delle Poste, ma banche, finanziarie e assicurazioni hanno lo stesso problema.

Non vogliamo meno informazioni, ma informazioni scritte meglio e operatori più chiari. L'eliminazione della documentazione può creare gravi problematiche. Fino al 2011 era previsto come facoltativo l'inserimento di scenari probabilistici negli schemi di investimento. A mio avviso, erano chiari perché mostravano le percentuali, il rischio e il rendimento e rappresentavano un *alert* per il risparmiatore. Eliminando lo scenario probabilistico, è stato possibile vendere subordinate e azioni che il risparmiatore più attento e più prudente non avrebbe mai acquistato.

Inutile che ricordi ai presenti gli ultimi scandali bancari e i prodotti venduti dalla

Banca Marche o dalle banche venete e tutte le problematiche sottese al settore. La responsabilità, anche a livello giudiziario, non credo sia da addebitare alla troppa documentazione, quanto al fatto che la documentazione non era stata illustrata o, circostanza questa ancora più grave, era stata modificata in maniera fraudolenta per scopi aziendali. Anche nella costruzione dei prodotti ci deve essere più chiarezza e più informazione.

Vorrei tuttavia concludere con un esempio positivo di collaborazione nel settore assicurativo. Nel 2005 è stato istituito un tavolo di confronto, voluto dall'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS), tra le associazioni dei consumatori riconosciute a livello nazionale e gli operatori del settore, come l'Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici (ANIA), i *broker* e gli agenti. Si è cercato di redigere per i prodotti assicurativi contro i danni un'informazione precontrattuale il più possibile chiara, diretta e immediata per i futuri assicurati.

Quello del citato tavolo ha comportato un lavoro lungo, non semplice, che ha dato però luogo a un documento condiviso sia dagli operatori del settore, sia da chi tutela i consumatori, sia da IVASS, che lo ha messo in consultazione pubblica. È un primo passo e potrebbe diventare una *best practice* da estendere ad altri settori e ad altri contratti. Potremmo dire che « si può fare ».

Vi ringrazio per l'attenzione e resto a vostra disposizione per qualsiasi chiarimento.

PRESIDENTE. *Confconsumatori*, la cui rappresentante non ha potuto partecipare, ha inviato un documento che sarà pubblicato nel volume che raccoglierà gli atti dell'indagine.

Acquisiti questi interventi, li approfondiremo. Ci sono aspetti sui quali bisognerà tentare di andare più in profondità. Mi riferisco, ad esempio, a quella frenesia ambientale che si è determinata di fronte alla storia di alcuni istituti. Sulle banche venete, la frenesia ambientale ha comportato una sorta di superiorità del Nordest, cui era consentito e permesso tutto, in una

filosofia nella quale i dirigenti si assemblavano in maniera stretta con il cosiddetto territorio. È un problema al quale non è facile porre rimedio con la documentazione allegata.

Nel caso delle altre quattro banche, lo scambio che si determinava era invece tra la concessione di prestiti o la concessione di mutui e la sottoscrizione dei documenti connessi. È chiaro che in questo caso non si tratta di un problema di documentazione in quanto tale. C'è una commistione che potremmo sanzionare perché si tratta spesso di una asimmetria informativa, ma in realtà c'è una sorta di subdola integrazione di ruoli. Se penso alla Banca Popolare di Milano e al fatto che per molti anni le assunzioni dei dipendenti passavano di padre in figlio, si capisce che le commistioni potevano essere molto rischiose.

Purtroppo con i moduli non ne usciamo. C'è un problema di comportamenti molto

delicato e che fatalmente si trasferisce sulla fascia più bassa dei consumatori, con le conseguenze che sono di fronte agli occhi di tutti.

Ringrazio le nostre prime due audite. La speranza di questa nostra indagine è di arrivare a qualche proposta concreta.

Nessun altro chiedendo di intervenire, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 12.40.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. RENZO DICKMANN

*Licenziato per la stampa
il 16 novembre 2016*



17STC0019590