

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LA SEMPLIFICAZIONE****RESOCONTO STENOGRAFICO****INDAGINE CONOSCITIVA****14.****SEDUTA DI MARTEDÌ 20 DICEMBRE 2016****PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BRUNO TABACCI****INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		<b>Audizione del Direttore generale della Banca D'Italia e presidente dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS), Salvatore Rossi:</b>	
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i> .....	3	Tabacci Bruno, <i>Presidente</i> .....	3, 9, 10
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE E SULLA TRASPARENZA NEI RAPPORTI CON GLI UTENTI NEI COMPARTI FINANZIARIO, BANCARIO E ASSICURATIVO</b>		Rossi Salvatore, <i>Direttore generale della Banca d'Italia e presidente dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS)</i> ....	3, 10

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
BRUNO TABACCI

**La seduta comincia alle 13.30.**

**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 e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione del Direttore generale della Banca D'Italia e presidente dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS), Salvatore Rossi.**

PRESIDENTE. L'indagine conoscitiva sulla semplificazione e sulla trasparenza nei rapporti con gli utenti nei comparti finanziario, bancario e assicurativo prosegue oggi con l'audizione del direttore generale della Banca d'Italia e presidente dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS), Salvatore Rossi, accompagnato dalla dott.ssa Magda Bianco, Capo del Servizio Tutela dei clienti a antiriciclaggio della Banca d'Italia, dalla dott.ssa Antonella Dragotto, Capo della Divisione Stampa e relazioni esterne della Banca D'Italia, dal dott. Roberto Novelli, Capo dell'Ufficio Segreteria di Presidenza e del Consiglio dell'IVASS e dal professor Riccardo Cesari, Consigliere IVASS.

Ringrazio particolarmente il dottor Rossi per la disponibilità; noi tra l'altro abbiamo il vincolo di concludere questo ciclo di audizioni con un documento che deve essere approvato dalla Commissione entro il

31 dicembre, per cui questa è l'ultima audizione. Poi dovremo mettere insieme tutti gli elementi più rilevanti che sono emersi, quindi è giusto che l'incontro odierno sia conclusivo per la qualità del relatore, il direttore della Banca d'Italia, e soprattutto per la strategicità dell'istituzione.

Ringrazio quindi il dottor Rossi e i suoi accompagnatori per la disponibilità dimostrata, tra l'altro rinviando di una settimana l'audizione. Ringrazio anche il professor Donato Masciandaro, docente di Economia politica e direttore del Dipartimento di Economia Ettore Bocconi presso l'Università Luigi Bocconi di Milano, che non ha potuto essere presente oggi, ma ha inviato una memoria scritta che sarà pubblicata nel volume degli atti dell'indagine ed è in distribuzione.

Lascio quindi la parola al dottor Salvatore Rossi per la sua relazione e lo ringrazio anche perché il documento che ci ha portato ci consente di seguire la sua illustrazione, ma ci aiuta anche a elaborare la nostra relazione conclusiva.

SALVATORE ROSSI, *Direttore generale della Banca d'Italia e presidente dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS)*. Grazie, Presidente Tabacci, sono io che ringrazio la Commissione parlamentare per avermi invitato, nella duplice veste da lei ricordata, a fornire una testimonianza nell'ambito di questa 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, come questa volta ha fatto il Professor Donato Masciandaro, alcune consi-

derazioni sulla regolazione finanziaria e notai come questa fosse in misura crescente determinata fuori dai confini del nostro Paese, in sedi internazionali, europee o addirittura mondiali.

Nel tempo da allora trascorso quella tendenza si è ancora di più accentuata, in Europa con l'avanzare dell'Unione bancaria e la definizione del quadro regolamentare assicurativo detto *Solvency II*, nel mondo con i lavori del *Financial Stability Board* e del Comitato di Basilea.

La strada intrapresa (bisogna che ne siamo tutti consapevoli) non è verso la semplificazione delle regole, ma al contrario verso la loro complicazione. Come ebbi a dire allora, il tentativo 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 circa 9 anni fa. In molti casi quella strada è l'unica percorribile, ma non in tutti.

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

Le regole di cui ho parlato fin qui riguardano essenzialmente gli operatori professionali, cioè le banche, le assicurazioni, gli altri operatori finanziari. Vi sono poi regole che riguardano gli utenti dei servizi finanziari, 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 quindi mi concentrerò su queste regole e su come Banca d'Italia e IVASS provino a far funzionare meglio semplicità e soprattutto trasparenza.

Parliamo quindi di trasparenza innanzitutto. Nei mercati bancario e assicurativo i casi, come dicono gli economisti, 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, che pure è corrispondente alle sue esigenze, sia effettivamente il migliore disponibile sul mercato a quel prezzo.

Per porre riparo ad asimmetrie di questo tipo 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 a specialisti, magari con l'obiettivo di sgravarsi di responsabilità legali piuttosto che di illustrare ciò che è utile per i clienti, allora la trasparenza si trasforma in beffa.

La normativa europea non è estranea a questa deriva, in quanto è divenuta estremamente dettagliata e specifica; da un lato, la si è resa in questo modo 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 professionali (banche, assicurazioni) 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 tra finanziamenti bancari e polizze assicurative (ti do un mutuo se tu sottoscrivi una assicurazione sulla vita) vede la banca propriamente 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 una iniziativa congiunta della Banca d'Italia e dell'IVASS (quindi a qualcosa è servito mettere Banca d'Italia e IVASS sotto lo stesso ombrello), rivolta sia alle banche, sia 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 (basta il buon senso per capirlo, non c'è bisogno di studi sofisticati), spesso i consumatori 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 e prestano spesso attenzione a profili che non è detto siano quelli per loro più importanti.

Sono errori sistematici, quindi è razionale per gli operatori professionali, se chi vigila non lo impedisce, provare a trarne vantaggio, ad esempio enfatizzando le informazioni che possono invogliare i compratori ad assumere una decisione che è favorevole al venditore più che al compratore stesso.

Penso a quando per promuovere un prestito bancario si pubblicizza molto l'ammontare unitario delle rate da restituire, sottacendo o comunque relegando ai margini della comunicazione durata complessiva del finanziamento, importo totale che dovrà essere restituito, tasso annuo effettivo globale (TAEG), oppure nel mondo assicurativo penso a quando al sottoscrittore di una polizza non si spiegano bene i casi in cui la copertura assicurativa viene meno (ci sono sempre clausole di questo tipo in una polizza assicurativa).

Le norme cercano ora di tenere conto di tutto ciò attraverso due strategie di fondo: 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 irrilevanti, gli obblighi di comportamento devono essere stabiliti da procedure interne alle imprese, naturalmente con la flessibilità richiesta dalla peculiarità di ciascuna, in modo che il cliente non venga indirizzato verso prodotti inadatti e che i reclami ottengano risposte sollecite ed esaustive. La gestione dei reclami è una tipica caratteristica dell'orga-

nizzazione di una banca o di un'assicurazione.

Questi presidi comunque non possono funzionare 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, che sono stabiliti dalla organizzazione interna di ciascuna impresa, a fronte di violazioni e di comportamenti scorretti possono essere inflitte sanzioni amministrative, possono essere chiesti adeguamenti organizzativi, nel caso di addebiti non dovuti la Banca d'Italia ordina la restituzione delle somme alla clientela.

Nel 2015 gli intermediari hanno restituito circa 65 milioni, ma in realtà questa frase non rende giustizia alla verità, perché l'anno prima erano stati 100 milioni e quest'anno ne aspettiamo più di 100. L'azione di vigilanza non può però esaurirsi nel correggere le storture, deve evitare che si producano. Stiamo allora 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 dell'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 che sia una fabbrica di chiodi o di scarpe, la principale materia prima è la fiducia della gente, fiducia nella solidità e stabilità delle singole imprese, del settore cui vengono affidati i risparmi, da cui vengono ottenute risorse finanziarie in prestito oppure coperture assicurative.

Non si possono naturalmente evitare al 100 per cento fallimenti di banche o di assicurazioni, si possono però minimizzare. Questo è avvenuto nella storia d'Italia, a garantirlo erano norme la cui finalità ultima era la tutela di quella fiducia, esercitata in primo luogo vigilando, naturalmente con gli strumenti messi a disposizione dalla legge, sulla gestione sana e prudente delle imprese finanziarie, ma poi anche sulla correttezza dei loro comporta-

menti nei confronti di ciascun singolo cliente. In genere peraltro le due cose vanno insieme: se c'è correttezza nei confronti della clientela, l'impresa, che sia banca o assicurazione, è gestita in modo sano e prudente.

La Banca d'Italia e l'IVASS si adoperano innanzitutto negli organismi tecnici europei di normazione secondaria, l'EBA per le banche, l'EIOPA per le assicurazioni. La Banca d'Italia ha di recente contribuito alla predisposizione di orientamenti, *guidelines* europee in materia di remunerazione degli addetti alla vendita di prodotti bancari e finanziari destinati ai consumatori. L'obiettivo è quello di evitare che gli incentivi per il personale che cura il collocamento di questi prodotti siano commisurati esclusivamente al profitto dell'impresa, che naturalmente è sacrosanto però non può esaurire tutto, 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 bancario che in Italia è tuttora il canale principale di accesso del cittadino qualunque ai servizi finanziari, abbiamo collaborato nella sede dell'EBA — come Banca d'Italia — alla predisposizione dei 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 una impostazione condivisa in Europa ci siamo impegnati per preservare alcune soluzioni nazionali italiane più avanzate che in altri Paesi europei, 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 altri orientamenti in materia di *governance* e di monitoraggio dei prodotti sia bancari, sia assicurativi. Queste *guidelines*, che riceveremo prossimamente nei regolamenti della

Banca d'Italia e dell'IVASS, mirano a responsabilizzare gli operatori professionali fin dalla fase di progettazione dei prodotti, quindi non solo quando li si vende, ma anche quando li si disegna, li si progetta.

Nella nostra attività di regolatori nazionali ci sforziamo, per quanto possibile, di limitare il numero dei testi normativi, di aggiornarli sistematicamente. La stella polare resta sempre quella: gli operatori professionali devono fornire ai clienti solo le informazioni davvero utili a 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 dipende molto 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 i clienti, per valutare quali informazioni sia necessario fornire e quando sia opportuno fornirle. Abbiamo raccomandato accorgimenti anche di carattere linguistico, ripresi dalle migliori prassi internazionali, per evitare che il cliente non comprenda le informazioni a lui utili.

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

Torno a dire che le banche e le assicurazioni migliori sono quelle che fanno questo, cioè migliori in termini di loro profitabilità nel lungo termine, di loro capacità di stare sul mercato. Crediamo molto nei vantaggi che possono derivare dalla stan-

standardizzazione sia dei prodotti finanziari, sia delle commissioni incassate dagli operatori, per favorire una maggiore inclusione finanziaria dai cittadini abbiamo dapprima promosso un conto corrente semplice, poi abbiamo collaborato alla Convenzione sul conto di base e collaboreremo ancora con il MEF, se necessario, a rafforzare le disposizioni sul conto di base, per dare completa attuazione alla direttiva sui conti di pagamento.

Dal suo canto l'IVASS ha emanato disposizioni per rendere più agevoli e snelle le comunicazioni fra imprese assicurative e distributori da un lato, e clienti dall'altro. Sempre come IVASS stiamo finalizzando la definizione di un modello uniforme di informativa precontrattuale per il ramo danni, inclusa la RC auto che è la polizza più largamente diffusa perché è obbligatoria, tenendo conto dei principi che ispirano la disciplina europea sulla distribuzione assicurativa, disciplina molto recente, emanata quest'anno.

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 (il professor Cesari è un vero esperto di questa materia, perché fondamentalmente è l'autore di questa nota), sarà più semplice e snella di quella finora vigente, avrà un formato standardizzato per facilitare la confrontabilità delle diverse offerte presenti sul mercato, e 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 nei rapporti fra IVASS e operatori (le assicurazioni) per permettere all'Istituto di devolvere le sue risorse e dedicarle ad attività utili alla collettività e non sprecarle in adempimenti amministrativi manuali e quindi inefficienti.

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; quindi, se si accetta questa

premessa, diventa più facile comprendere come il vero obiettivo da perseguire non sia quello di fuggire sempre e comunque la complessità, bensì quello 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 quella 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 e scegliendo canali distributivi appropriati, assicurandosi che essi garantiscano un'adeguata assistenza alla clientela nella fase che precede l'acquisto dei prodotti, non incentivando invece comportamenti scorretti nella rete distributiva, in quella commerciale che li vende.

Le autorità di settore a livello sia europeo, sia 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 in questo momento è impegnata nel potenziamento del cosiddetto « Arbitro bancario finanziario » (ABF). Si tratta di un organismo di risoluzione alternativa delle controversie, è un arbitrato, quindi non è un giudice togato, anche se i componenti i collegi dell'arbitro spesso sono magistrati in pensione.

Questo è finanziato e gestito dalla banca, è composto da collegi indipendenti con personalità terze, nominate in parte dalla banca stessa, 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 3 collegi di Roma, Milano e Napoli se ne stanno aggiungendo (sono partiti ieri) altri

4 a Torino, Palermo, Bologna e Bari, ciascuno assistito da una segreteria tecnica che è situata presso la rispettiva sede regionale della Banca d'Italia.

L'ABF è uno strumento semplice, poco costoso (20 euro) per dirimere le 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 mila clienti di banche, quest'anno a novembre sono quasi 14 mila, quindi in crescita continua; le decisioni dell'ABF fanno emergere tempestivamente soluzioni ai problemi di una disciplina in continua evoluzione, detto per inciso fanno anche giurisprudenza in un numero crescente di casi, poi quando i casi vengono portati in tribunale i giudici togati fanno riferimento alla sentenza dell'arbitro. Gli orientamenti di questo organismo contribuiscono a sollecitare una maggiore attenzione alle esigenze dei clienti da parte delle banche.

Un'altra direttrice di impegno da parte della Banca d'Italia e dell'IVASS riguarda l'educazione finanziaria dei cittadini, sia quelli di domani che sono gli studenti, sia i cittadini oggi, cioè gli adulti. Lo scorso anno scolastico abbiamo raggiunto, pur indirettamente perché noi facciamo iniziative rivolte agli insegnanti che a loro volta li trasmettono ai loro studenti, circa 90 mila 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, ovviamente un intervento legislativo è benvenuto e ci porterebbe nella direzione dei Paesi più avanzati.

Quanto all'IVASS abbiamo intenzione di rafforzare la nostra azione di tutela diretta degli assicurati, che è 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, più chiari, più univoci. Per parte nostra, traendo spunto dai reclami dei consumatori che fanno reclamo non soltanto alle compagnie, ma anche a noi vigilanti IVASS,

e traendo spunto anche dalle segnalazioni pervenute al nostro *contact center* telefonico, che funziona molto meglio del *call center* di qualunque impresa privata, abbiamo individuato una serie di aree grigie delle polizze, che possono fuorviare il consumatore e creare motivi di conflitto in caso di sinistro.

In Italia i compiti di tutela diretta del cliente di servizi finanziari sono ripartiti fra diverse autorità, ciascuna è chiamata ad applicare normative che condividono analoghi obiettivi di tutela, ma possono — almeno in astratto — presentare sovrapposizioni, oppure all'estremo buchi nella rete dei controlli. Alla Banca d'Italia e all'IVASS si affiancano autorità trasversali, che quindi si occupano non di un settore in particolare, ma di tutti i settori come la CONSOB, che guarda ai prodotti finanziari, chiunque li emetta, e l'autorità Antitrust.

La presenza di più autorità non è una questione o un problema solo italiano: si tratta di un'inevitabile conseguenza della specializzazione accentuata dei compiti di controllo. Aiutano molto i protocolli scritti di coordinamento, come quello definito dalla Banca d'Italia e dall'IVASS con l'Antitrust nella materia della tutela dei consumatori.

Non possiamo tuttavia nasconderci che il coordinamento è complesso e costoso, che l'efficacia del coordinamento non può essere data per scontata, e questo indipendentemente dalla buona volontà delle autorità coinvolte. I nostri rapporti con le altre autorità, con l'Antitrust, con la CONSOB, sono buoni, sono le norme che a volte ci costringono a sovrapporci o ad entrare in conflitto.

Risulta ad esempio problematico il riparto di competenze fra IVASS e CONSOB nella vigilanza su alcuni prodotti assicurativi che hanno finalità di investimento, i cosiddetti IBIP, i quali sono soggetti a normative nazionali, quindi italiane, che variano a seconda del canale distributivo impiegato. Il canale bancario è sottoposto alla disciplina del TUF e quindi vigila la CONSOB, la distribuzione tramite agenti e *broker* assicurativi dello stesso prodotto è invece disciplinata dal codice delle assicurazioni e quindi è l'IVASS che vigila.



In quest'ambito il coordinamento può funzionare solo se si accompagna a una semplificazione legislativa. Le direttive europee MiFID 2 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, quindi una volta tanto le norme europee vanno bene.

L'adeguamento della normativa italiana ancora da farsi potrebbe essere l'occasione di una razionalizzazione legislativa in Italia; devo dire con rammarico che finora la strada che sembra intrapresa dal Parlamento italiano non è questa.

Concludo segnalando l'impegno che la Banca d'Italia e l'IVASS approfondono per rendere più trasparente la propria stessa azione di vigilanza, nei limiti ovviamente consentiti dalla legge, che a volte impone il segreto d'ufficio. Siamo consapevoli del fatto che rendere conto all'opinione pubblica del nostro operato ne rafforza la legittimità, le nostre iniziative regolamentari, quindi le norme secondarie che emaniamo come Banca d'Italia e come IVASS, sono precedute da approfondimenti sui loro potenziali effetti, quindi da cosiddette « analisi di impatto », pubblichiamo i risultati di queste analisi di impatto della regolamentazione, consultiamo pubblicamente e formalmente tutti coloro che sono coinvolti in nuove regole prima di emanarle.

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. Grazie molte per l'attenzione.

**PRESIDENTE.** Grazie, direttore. Sono costretto a concludere i nostri lavori perché tra pochi minuti si apre la seduta della Camera, quindi non vi possono essere sovrapposizioni.

A conclusione di questa indagine conoscitiva mi viene però da svolgere una riflessione molto semplice sul fatto che abbiamo puntato un obiettivo così complesso da rendere difficile l'idea di una razionalizzazione legislativa, perché ci siamo trovati di fronte ad una contraddizione evidente già nel tema fissato, semplificazione e trasparenza. È infatti come mettere a confronto tecnicismi e chiarezza, perché molti di questi prodotti hanno una complessità tecnica che non può essere misconosciuta, e d'altro canto l'esigenza di semplificare vorrebbe dire metterli a disposizione dell'utente in maniera tale che possa capire quasi guardando negli occhi, cosa molto diversa, che chiama in causa il rapporto di fiducia e il contrasto di interessi tra il collocamento di un prodotto e la difesa dell'utente.

È l'equilibrio difficile che c'è tra rischio e opportunità, quindi come identificare il sottile crinale che divide tali elementi? Tanto che poi questi assumono nella vulgata generale anche caratteristiche che dovrebbero farci sorridere, perché dovrebbero tener conto di una capacità di leggere il valore di alcune istituzioni o istituti che sono codificati dai codici, l'azione, l'azionista. Non si vuole sapere del prodotto, si vorrebbe conoscere il rischio, cosa molto complicata, e siamo in grado di definire il rischio di ogni prodotto che offriamo all'utente in quanto lo legghiamo a un prospetto informativo, ma da quello non ricaviamo esattamente la natura del rischio che è sotteso.

Se andiamo a vedere taluni titoli azionari anche nella storia più recente (non mi riferisco a quella passata), magari anche di qualche società che originava da un controllo pubblico, il cui problema avrebbe dovuto essere risolto con un prospetto informativo ben articolato, in realtà le cose sono andate diversamente, perché i mercati internazionali, il quadro complessivo in cui si colloca l'attività economica di una certa

azienda che ha degli azionisti si apre ad una serie di punti interrogativi.

Certo, ci sono stati eccessi che balzano agli occhi di tutti, ad esempio (lei lo ha citato) l'incentivo al personale che cura il collocamento dei prodotti è una contraddizione nei termini, perché qual è il punto che devo tenere in evidenza, l'interesse dell'utente o l'interesse del collocamento, quale che sia? Il premio sul collocamento non incorpora la difesa dell'utente, anche se questa mette in discussione l'elemento più delicato, che è la durata del rapporto di fiducia, e quanto vale il rapporto di fiducia?

Oggi si potrebbe dire che rispetto a quello che è accaduto il rapporto di fiducia vale più del prodotto in sé, ma, nel momento in cui devo stringere sul collocamento di taluni prodotti, il rapporto di fiducia resta sullo sfondo, quindi è una materia molto complicata, anche per un depositario della migliore cultura giuridica non è facile da tradurre in norme che devono orientare anche le autorità indipendenti. Lei giustamente ha fatto una mera fotografia di quello che dovrebbe fare una e di quello che dovrebbe fare l'altra.

Non dico quindi che siamo al punto di partenza, ma forse sono stato un po' superficiale nell'impegnare la Commissione su una domanda che è davvero al limite, perché le variabili sono molte. Considero questo vostro lavoro molto importante e ne terremo conto in sede di stesura del documento conclusivo, va da sé che anche le vicende che hanno accompagnato gli ultimi « scandali » si prestano comunque a questioni assai delicate.

Quando siamo andati a scuola abbiamo imparato che non è possibile tutelare l'azionista se non attraverso il rafforzamento della capacità di quella impresa a svolgere sul mercato la sua azione, ma non ci può essere poi la legge per cui ti faccio causa, e sulle quattro banche era sorto il problema che nella protesta generale si tiravano dentro anche gli azionisti, che sono però cosa diversa dagli obbligazionisti, legati ad un rapporto particolare dall'esigenza di riac-

corpore la patrimonializzazione di un istituto.

Mi fermo qui e vi ringrazio del contributo che ci avete dato, sarà molto utile, non so come riusciremo a concludere con un nostro documento, comunque daremo conto di quella che senza dubbio è una complessità oggettiva. Intanto vi sproniamo ad andare avanti sulla strada che avete intrapreso, consapevoli che sono diverse le istituzioni internazionali che hanno delle cose da dire oggi non solo in Europa, quindi in questa parte conclusiva non possiamo immaginare norme che prescindano dal quadro di carattere generale.

Si tratta quindi di una questione davvero molto complessa, mi rendo conto di avere complicato a mia volta con queste conclusioni quello che dovremo decidere nei prossimi incontri, però mi ha molto incuriosito il fatto che nella penultima pagina il Direttore Rossi scriva che « 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 »...

**SALVATORE ROSSI**, *Direttore generale della Banca d'Italia e presidente dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS)*. Qui sta infatti il vero problema.

**PRESIDENTE**. Quindi non so quale sarà la strada che potremo intraprendere. Comunque ringrazio ancora il direttore Rossi e la delegazione di Banca d'Italia e dell'IVASS e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 14.**

---

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

DOTT. RENZO DICKMANN

---

*Licenziato per la stampa  
il 21 febbraio 2017*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA



\*17STC0021540\*