

**COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA
SEMPLIFICAZIONE**

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

14 luglio 2016

Audizione del Direttore generale dell'ABI

Giovanni Sabatini

Premessa

1. L'Associazione Bancaria Italiana, anche a nome del Presidente Antonio Patuelli, ringrazia la Commissione Parlamentare per la Semplificazione dell'invito a partecipare all'indagine conoscitiva volta a individuare le possibili linee d'azione per rendere più semplici e trasparenti i rapporti con gli utenti nei comparti bancario, finanziario ed assicurativo.

Il Presidente Patuelli in occasione dell'Assemblea annuale dell'Associazione Bancaria ha sottolineato che <<Occorre una "trasparenza semplice", perché ciascuno, con prospetti identici in Europa, come ha proposto il Sole 24 ore col pieno nostro consenso, sia pienamente consapevole e responsabile delle proprie scelte di investimento.>>. Pertanto attribuiamo grande importanza ai lavori di codesta Commissione e siamo lieti di portare il nostro contributo ai suoi lavori.

E' infatti del tutto condivisibile l'obiettivo di codesta Commissione: *"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"*, e assolutamente tempestiva ed opportuna l'indagine conoscitiva da essa disposta.

Nel corso degli anni la disciplina, nel perseguire il condivisibile obiettivo di innalzare le tutele per la clientela, ha sofferto di una serie di stratificazioni normative che hanno provocato l'effetto indesiderato di aumentare la complessità della relazione, a discapito della sua chiarezza e "comprensibilità".

Una disciplina che combini efficacemente – insieme a presidi di maggiore trasparenza – anche una specifica attenzione alla semplificazione (in senso ampio ed omnicomprensivo) delle regole può efficacemente contribuire allo sviluppo dei mercati finanziari, in quanto aumenta il grado di fiducia che la clientela ripone negli intermediari, apportando benefici al sistema nel suo complesso.

Occorre anche premettere che dal novembre del 2014 le banche europee operano in un contesto totalmente nuovo, definito dall'Unione Bancaria che impone regole e vigilanza identici all'interno dell'area dell'Euro. E' dunque necessario anche avere presente che interventi normativi nazionali che non siano allineati con il quadro europeo creano disparità giuridiche e tecniche non compatibili con il nuovo contesto.

2. Che la semplificazione delle regole sia un tema chiave anche europeo è confermato dall'Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea "Legiferare meglio",

siglato nel mese di aprile di quest'anno. L'accordo apporterà modifiche nell'intero *iter* legislativo, dalla consultazione e valutazione d'impatto all'adozione, attuazione e valutazione della legislazione dell'UE. ABI segue con attenzione la sua attuazione pratica.

Questo accordo si accompagna alla "Piattaforma REFIT", istituita nel maggio 2015, con l'obiettivo di fornire consulenza alla Commissione su come semplificare la normativa dell'UE e renderla più efficiente ed efficace.

3. In primo luogo, nella fase di formazione delle norme un importante contributo anche nel perseguire la semplificazione risiede nell'incremento delle pubbliche consultazioni preventive all'emanazione di nuova regolamentazione e nelle connesse analisi di impatto. Molto spesso, tuttavia, esigenze contingenti o la necessità di rispettare i termini di recepimento dettati dall'UE riducono i periodi di consultazione, o provocano un "cumulo" di consultazioni aperte anche dal medesimo Legislatore in un ristretto arco temporale, a detrimento del contributo che i destinatari delle regole potrebbero apportare per una loro migliore formulazione.

Questa situazione costituisce sovente un *vulnus* ad una produzione normativa "di qualità", ed auspichiamo che questa Commissione condivida l'opportunità di sensibilizzare il Legislatore – primario e secondario - ad un'applicazione più efficace e costante degli strumenti di *better regulation* già esistenti (in materia di qualità della legislazione, di redazione dell'analisi di impatto della legislazione, dell'analisi tecnico- normativa, nonché di verifica dell'impatto della regolamentazione).

4. Con riferimento alla normativa già in essere avente ad oggetto i rapporti tra intermediari e clientela, il mondo bancario ha pieno la consapevolezza – come testimoniato dalle parole del Presidente Patuelli che ho citato - che sussistono ancora significativi spazi di intervento sul piano sia della normativa primaria sia secondaria, per dare nuovo impulso all'opera di semplificazione in Italia e in Europa.

In questo sforzo, anche il nostro settore sta svolgendo un ruolo importante, con le iniziative intraprese dal mondo bancario, in un costante e fattivo dialogo con le Associazioni dei Consumatori e le Autorità di Vigilanza, per conciliare esigenze di trasparenza ed istanze di semplificazione, nel convincimento che l'azione "combinata" di questi due fattori consenta di effettuare scelte più ponderate e coerenti con le esigenze finanziarie, familiari e professionali.

Intendo quindi soffermarmi sulle iniziative già poste in essere e su quelle ancora *in fieri*, che costituiscono il segno tangibile dell'impegno dell'industria bancaria nel suo complesso in questo fondamentale aspetto della relazione con la clientela.

- **Progetto “Trasparenza Semplice”**

In tema di “semplificazione e trasparenza” ABI ha avviato dal 2010 un Progetto denominato appunto “Trasparenza Semplice”, che si caratterizza per la definizione di iniziative/proposte/progetti volti ad accrescere la trasparenza informativa dei documenti destinati alla clientela, in chiave di maggiore comprensibilità, e per la semplificazione dell’operatività in termini di razionalizzazione, comparabilità e chiarezza. Il tutto con l’obiettivo di aumentare il livello di consapevolezza del cliente e la sua possibilità di confrontare le diverse offerte di prodotti bancari e finanziari disponibili.

Il progetto “Trasparenza Semplice” si sviluppa attraverso il confronto e la cooperazione dialettica tra l’Associazione Bancaria Italiana - con il supporto attivo delle banche ad essa associate - e le Associazioni dei consumatori e degli utenti, riconosciute a livello nazionale. Un impegno che si muove nel contesto di un imprescindibile confronto periodico con le Autorità di Vigilanza di volta in volta coinvolte.

Dal 2010 ad oggi risultati significativi sono stati conseguiti nei seguenti cinque ambiti: (i) conti correnti; (ii) mutui e credito al consumo; (iii) accessibilità alle informazioni di trasparenza sui canali web; (iv) servizi di pagamento - pagamenti mediante carte; (v) prodotti di investimento.

- (i) Conti correnti**

Con Protocollo d’intesa sottoscritto nel 2011 da ABI e 14 Associazioni dei consumatori sono state promosse presso Banca d’Italia alcune proposte congiunte riferibili alla razionalizzazione/semplificazione del Foglio Informativo (FI) del conto corrente:

- la riduzione fino al 50% del numero delle pagine del FI precedentemente in uso;
- la razionalizzazione delle informazioni e maggiore chiarezza dei contenuti del FI;
- la semplificazione del linguaggio e spiegazione dei principali termini tecnici utilizzati;
- l’invio del Documento di Sintesi Periodico (DDS periodico) solo in caso di variazione delle condizioni economiche, con conseguente minore ridondanza delle informazioni;
- l’eliminazione dell’Indicatore Sintetico di Costo (ISC) dal DDS periodico ed inserimento dello stesso nell’Estratto Conto di fine anno.

Nell’ambito delle Disposizioni di “Trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari” Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti”,

emanate dalla Banca d'Italia il 15 luglio 2015, sono state accolte le principali proposte contenute nel citato Protocollo d'intesa.

A tale riguardo, il nostro auspicio è certamente quello che lo spirito del Progetto e le ulteriori riflessioni formulate congiuntamente con le Associazioni dei consumatori in un'ottica di maggiore semplificazione, siano prese in considerazione nei successivi interventi che verranno posti in essere sulla disciplina secondaria di riferimento.

(ii) Mutui e credito al consumo

A novembre 2013 è stato stipulato un Protocollo d'intesa sottoscritto da ABI, Assofin e 14 Associazioni dei consumatori, volto a favorire la trasparenza e ad accrescere la piena consapevolezza del consumatore nel processo di collocamento delle polizze assicurative facoltative, ramo vita o miste, accessorie ai mutui e agli altri finanziamenti. Esso prevede una serie di impegni per le banche e gli intermediari in ottica di trasparenza, da inserire nella documentazione precontrattuale e contrattuale:

- l'evidenziazione della facoltatività delle polizze;
- l'indicazione del costo complessivo del finanziamento con o senza polizza.

Ad esse si aggiungono proposte operative tra cui:

- l'estensione a 60 giorni del periodo per l'esercizio del diritto di recesso;
- l'invio di una "lettera di benvenuto" a ciascun cliente dopo il perfezionamento del contratto assicurativo;
- la verifica della soddisfazione del cliente.

Il Protocollo – che è stato citato anche nelle comunicazioni al mercato effettuate da IVASS e Banca d'Italia il 26 agosto e il 19 novembre 2015 - prevede anche la costituzione di un Osservatorio con l'obiettivo di monitorare la corretta implementazione degli impegni suindicati e di analizzare i dati sulla soddisfazione della clientela in relazione al processo di vendita delle polizze.

Il prossimo obiettivo di questo ambito di lavoro attiene alla realizzazione di un *manuale tecnico* con la finalità di (i) supportare in modo semplice e comprensibile il consumatore mutuatario nelle diverse fasi del contratto di mutuo e (ii) far comprendere meglio le possibilità e gli elementi procedurali che orbitano attorno a tale contratto.

In questo ambito, il mondo bancario auspica che vengano adeguatamente colte tutte opportunità presenti nel testo del D.lgs 21 aprile 2016, n. 72 in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali, di recepimento della Direttiva 2014/17/UE, per accrescere ulteriormente la semplificazione e la trasparenza nella relazione banca -

cliente, massimizzando così i risultati già ottenuti grazie all'iniziativa in parola.

(iii) *Accessibilità alle informazioni di trasparenza sui canali web*

Il Protocollo d'intesa di novembre del 2013 - sottoscritto da ABI e da 17 Associazioni dei consumatori – ha ad oggetto le "Linee guida per favorire la fruizione da parte della clientela delle informazioni di trasparenza sui siti Internet delle banche". Le Linee guida forniscono 5 criteri generali che consentono la semplificazione dei percorsi di navigazione sui siti internet delle banche per l'accesso alle informazioni di trasparenza e sono volte a favorire:

- la visibilità del *link* sulla *homepage* attraverso l'utilizzo di una icona ben riconoscibile (diamante);
- la riduzione del numero di "click" per arrivare ai documenti;
- la fruibilità delle pagine interne contenenti le informazioni di trasparenza;
- la possibilità di scaricare i documenti dagli stessi siti web in modo più rapido e immediato.

Il prossimo obiettivo di questo ambito di lavoro riguarda la definizione di un *glossario di base*, finalizzato a fornire definizioni semplici e comprensibili negli ambiti in cui sono state già realizzate specifiche iniziative, destinato agli Associati e alle Associazioni dei consumatori.

Viste le sue finalità, crediamo che l'iniziativa possa fornire un contributo utile rispetto alla più ampia riflessione attualmente in corso da parte del legislatore, su come sfruttare al meglio le opportunità connesse all'utilizzo dei canali web da parte della generalità della popolazione.

(iv) *Servizi di pagamento - pagamenti mediante carte*

L'iniziativa è finalizzata a "semplificare, razionalizzare ed accrescere la comprensibilità delle comunicazioni - obbligatoriamente previste – relative a carte di credito, di debito e prepagate, fornite alla clientela privata".

La prima fase dell'iniziativa - confluita in un Protocollo d'intesa sottoscritto il 20 maggio 2015 da ABI e da 14 Associazioni dei consumatori - si è focalizzata sui seguenti obiettivi:

- rendere più fruibile il Foglio Informativo (FI) delle carte di credito, riducendo il numero delle pagine e semplificando il linguaggio in funzione di una maggiore comprensibilità da parte del cliente;
- favorire la comparabilità dei FI, adottando una struttura omogenea, anche standardizzando alcune sezioni del documento, al fine di facilitare la scelta del cliente verso il prodotto più adeguato alle proprie esigenze;

- rappresentare il riepilogo delle spese del Rendiconto in modo efficace e trasparente.

Allo scopo di soddisfare i suddetti obiettivi sono stati realizzati due *prototipi* che – nel rispetto della disciplina in vigore – consentono la semplificazione delle comunicazioni di trasparenza attualmente trasmesse con il FI e con il Rendiconto delle carte di credito offerte ai consumatori:

- il “Foglio Informativo delle carte di credito a saldo”, standardizzato nella struttura e nei contenuti minimi, redatto con un linguaggio semplice ed accessibile;
- il “Rendiconto delle carte di credito a saldo”, redatto prevedendo un riepilogo dettagliato delle spese, efficace e trasparente, nel quale è data inoltre evidenza della regolarità/irregolarità dei pagamenti.

Il prossimo obiettivo dell’iniziativa è di elaborare un analogo prototipo del *Foglio informativo per le carte di debito*.

A conclusione di tale ulteriore fase, entrambe le iniziative saranno poste all’attenzione dell’Autorità di Vigilanza competente, con l’auspicio che vengano recepite le proposte elaborate in collaborazione con le Associazioni dei consumatori.

La disciplina dei servizi di pagamento e delle materie a questi connesse sono peraltro tra quelle che più soffrono delle stratificazioni di normative nazionali ed europee: in tale settore è ben evidente l’aumento la complessità della relazione tra fornitore e utente del servizio, a tratti a scapito sia della chiarezza delle regole che i fornitori dei servizi debbono applicare, sia della comprensibilità da parte degli utenti.

Tre i campi dove appare necessaria un’azione di semplificazione.

In primo luogo, un’opera di razionalizzazione ci pare indispensabile sulle materie oggetto della Direttiva n. 92/2014, sulla comparabilità delle spese dei conti di pagamento, il trasferimento di tali conti e l’accesso ai conti di base (*“Comparability of fees related to payment accounts, payment account switching and access to payment accounts with basic features” - Payment Accounts Directive – PAD*).

Mediante norma nazionale (art. 2 del decreto legge 24.1.2015 n. 3 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015 n. 33) è stato anticipato il recepimento di tale Direttiva per la sola parte relativa al trasferimento e un’ulteriore anticipazione di recepimento parziale si prefigura mediante l’art. 39 della legge annuale per la concorrenza in materia di comparabilità delle spese.

Auspichiamo che, in occasione del complessivo recepimento della Direttiva, che dovrà avvenire entro il settembre 2016, tutte le norme vengano

razionalizzate, e vengano chiariti quegli aspetti che hanno creato incertezza negli operatori e che né la Direttiva, per sua natura generale, né la norma nazionale, che come detto ha natura parziale, chiariscono.

Il decreto legislativo di recepimento dovrà in ogni caso tenere in opportuna considerazione i tempi di implementazione delle procedure che i Prestatori di Servizi di Pagamento dovranno elaborare per rendere operative le norme stesse.

In secondo luogo, occorre procedere speditamente con l'emanazione del decreto del MEF (atteso per il febbraio scorso) – di concerto con il MISE, sentita la Banca d'Italia – previsto dall'art. 1, comma 900 della legge 208/2015 (Legge di Stabilità 2016) che da un lato disciplina i profili applicativi del Regolamento 751/2015 relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta e, dall'altro, deve realizzare un pieno coordinamento del Regolamento stesso con ogni altra disposizione vigente in materia. Si fa riferimento, in particolare, al c.d. decreto POS (D.M. 24/1/2014) e al c.d. decreto *merchant fee* (D.M. 51 del 2014) e alle norme di trasparenza ivi contenute.

Infine, in prospettiva, si auspica che, così come indicato nella Legge di delegazione all'attenzione del Parlamento in cui è stato inserito un articolo riguardante il recepimento della Direttiva 2366/2015 sui servizi di pagamento (c.d. PSD2), con tale intervento si possa addivenire a una complessiva razionalizzazione della disciplina di settore, ivi compreso ciò che riguarda i pagamenti nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni – ovvero a un vero e proprio *Testo unico dei pagamenti*.

(v) Prodotti di investimento

Appaiono anche urgenti – in Europa e in Italia - scelte di semplificazione dell'informativa precontrattuale riguardanti anche gli strumenti finanziari e che coinvolgano tutte le Autorità competenti e tutte le banche.

Con questo spirito, lo scorso mese di febbraio l'ABI ha ufficialmente sollevato la questione in una lettera inviata alla Consob, segnalando la necessità di adozione in Italia al più presto del modello semplificato di informativa precontrattuale ai risparmiatori condiviso a livello europeo.

Al fine di agevolare la comprensione e comparabilità degli strumenti finanziari l'ABI ha peraltro avviato da tempo, nell'ambito del progetto Trasparenza Semplice, una specifica iniziativa avente ad oggetto le "Linee guida per la redazione delle schede prodotto degli strumenti finanziari". Tale iniziativa, oggetto tra le parti di una lunga interlocuzione, dialetticamente complessa, è stata in più momenti sottoposta alla Consob per aggiornamenti e per avere indicazioni di indirizzo, e poi sospesa in attesa di provvedimenti normativi di livello europeo.

Anche sulla base dei ragionamenti elaborati in relazione a questa iniziativa lo scorso mese di febbraio ABI ha inviato a Consob una lettera, segnalando la necessità di adozione in Italia del modello semplificato di informativa precontrattuale ai risparmiatori condiviso a livello europeo.

L'ABI condivide i principi generali e gli obiettivi della consultazione recentemente avviata dalla Consob volta a ribadire l'importanza di focalizzare la trasparenza informativa agli investitori al dettaglio sulle informazioni-chiave dei singoli prodotti e strumenti finanziari, eventualmente con il supporto di un apposito documento informativo (c.d. "scheda prodotto"), formulato con un linguaggio chiaro e comprensibile. Al riguardo constatiamo che i principi di redazione della scheda prodotto - proposti dalla Consob nel proprio documento di consultazione - sono fundamentalmente in linea con quelli individuati fin dal 2013/2014 dall'ABI e da numerose Associazioni dei consumatori.

Nella logica di garantire che non si determinino disallineamenti tra quadro normativo europeo e quadro italiano e con l'obiettivo di tutelare la certezza del diritto, nella risposta alla recente consultazione della Consob, abbiamo evidenziato come sia essenziale che si chiarisca il rapporto tra la scheda prodotto e l'analogo documento recante le informazioni chiave per gli Organismi di Investimento Collettivo in Valori Mobiliari (c.d. KIID degli UCITS), peraltro già in vigore, e il documento recante le informazioni chiave per i prodotti d'investimento e assicurativi al dettaglio preassemblati (c.d. KID dei PRIIPs), che entrerà in vigore dal 1° gennaio 2017, al fine di evitare duplicazione di informazioni e incertezza sulla regolamentazione applicabile.

Le Autorità europee di vigilanza (Eba, Eiopa, Esma) hanno, infatti, messo a punto una proposta di regolamentazione delle «informazioni chiave» per gli investitori al dettaglio nell'Unione Europea.

Si tratta di un nuovo approccio innovativo sulla rappresentazione di rischi, prestazioni e costi di un prodotto finanziario che viene incontro proprio all'esigenza di fornire informazioni semplici e comparabili per gli investitori al dettaglio in tutti i settori finanziari nell'Unione Europea. Il che rappresenta una nuova e più solida base per una maggiore tutela dei consumatori.

Il documento recante le informazioni chiave (KID) per i prodotti di investimento al dettaglio e assicurativi fornirà per la prima volta in tutta l'Unione Europea informazioni semplici e comparabili sui prodotti di investimento nei settori bancario, assicurativo e mobiliare con un nuovo documento di tre pagine che aumenterà la trasparenza sulle informazioni sui rischi, prestazioni e costi. Tali nuove regole contribuiranno a migliorare la fiducia e rafforzare la protezione dei consumatori nell'Unione Europea verso tali prodotti finanziari.

Le nuove regole riguarderanno il contenuto e la presentazione del KID con un modello comune obbligatorio di tre pagine, con i testi da utilizzare e un indicatore sintetico di rischio suddiviso in sette diverse classi. Inoltre verranno indicati nel KID degli «scenari di rendimento», che avranno l'obiettivo di dare una rappresentazione equilibrata dei possibili "esiti" finanziari sia in condizioni favorevoli, sia sfavorevoli, con gli scenari ragionevolmente attesi, senza indebiti rilievi ai possibili risultati favorevoli a scapito di quelli sfavorevoli. I criteri di rappresentazione di tali scenari dovranno essere rappresentati in modo corretto, accurato, chiaro e non fuorviante e in modo che possano essere compresi dall'investitore medio al dettaglio.

Queste nuove regole, già approvate dalle citate Autorità europee, debbono ora essere sottoposte alla Commissione Europea per l'approvazione definitiva e per entrare in vigore il 31 dicembre 2016.

A partire dal 2017, in tutta l'Unione Europea dovrà così esserci un nuovo documento sintetico sulle «informazioni chiave» per gli investitori al dettaglio, anche con nuovi «scenari di rendimento».

Stiamo quindi vivendo un momento di svolta, nel quale regole di semplificazione di dimensione europea verranno calate nelle singole realtà nazionali. Auspichiamo che in Italia tale recepimento possa avvenire in assoluta aderenza alle regole UE.

Conclusioni

La disciplina delle banche - ivi compresa quella che regola i rapporti con la clientela - dà vita ad un sistema di regole sempre più complesso e globalmente integrato, che insiste su molteplici piani: internazionale, europeo, statale.

Il "reticolo" che ne scaturisce è caratterizzato da non poche oscurità, incoerenze e lacune, che rendono sempre più urgente intraprendere il cammino della redazione di *testi unici e di una nuova codificazione, in chiave europea*, della normativa.

ABI da tempo ha segnalato questa necessità: dal 4 novembre 2014, con l'avvio del Meccanismo Unico di Vigilanza (MVU), ha avuto inizio un nuovo e più avanzato percorso che vede impegnato l'intero mercato bancario europeo e che richiede riflessioni importanti circa la necessità di "ragionare" a tutti i livelli - legislatori, imprese, banche - in termini europei.

Condizione essenziale a far sì che l'avvio del MVU sia davvero foriero di stabilità e crescita è quella di disporre di un Testo Unico Bancario e Finanziario Europeo, cioè di regole identiche per tutti. Solo così l'Unione Bancaria potrà assicurare, all'interno dell'Area dell'Euro, un mercato finanziario unico e fortemente integrato in cui la politica monetaria possa efficacemente e in

maniera omogenea esplicitare i suoi effetti e in cui gli operatori possano competere, a parità di condizioni, su un campo da gioco livellato.

Occorre, quindi, uno sforzo ulteriore che porti verso una cornice normativa ancora più completa, chiara e uniforme, presupposto di un sistema bancario realmente integrato.

È un processo che ha già avuto luogo nei singoli Paesi – in Italia negli anni Novanta con l'adozione dei Testi unici bancario e della finanza – e che ora dovrà inevitabilmente aver luogo anche in Europa, per eliminare la possibilità di arbitraggi regolamentari e interpretazioni nazionali divergenti in grado di incidere sulla parità concorrenziale e sull'integrazione dei mercati nazionali.

In questo contesto, anche gli obiettivi di semplificazione perseguiti in ambito nazionale andrebbero colti in una *logica europea*, da perseguire, nell'immediato, nella fase di emanazione della normativa di attuazione del già citato Decreto legislativo n. 72/2016, relativo al recepimento della Direttiva 2014/17UE, in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi ai beni immobili residenziali.