

Giornata mondiale dei diritti dei consumatori

Commissione parlamentare d'inchiesta sulla tutela dei consumatori e degli utenti

Intervento di Luigi Federico Signorini
Direttore Generale della Banca d'Italia e Presidente dell'IVASS

Roma, 15 marzo 2022
Palazzo San Macuto

Signor Presidente, Onorevoli Deputati e Senatori, sig. Vice Ministro,

sono lieto di partecipare a questo evento celebrativo della "Giornata mondiale dei diritti dei consumatori" e di farlo nella mia doppia veste di Direttore Generale della Banca d'Italia e di Presidente dell'Ivass, l'Istituto per la Vigilanza sulle assicurazioni; due entità distinte, che operano però in ambiti contigui anche sotto il profilo delle esigenze di tutela dei cittadini che utilizzano prodotti e servizi finanziari.

Alla Banca d'Italia sono affidate funzioni di tutela nell'ambito dei servizi bancari e di pagamento e all'Ivass quelle sul comparto assicurativo. Le sinergie presenti tra questi ambiti hanno condotto negli ultimi anni a frequenti azioni coordinate nell'esercizio della vigilanza, con l'attuazione di interventi congiunti per risolvere problematiche trasversali.

La tutela del consumatore è, in generale, un compito impegnativo, e richiede l'uso congiunto di più strumenti. Lo scenario di riferimento muta di continuo; la comparsa di nuovi prodotti, di nuovi operatori, di nuove modalità di vendita o anche di nuove forme di pubblicità richiede interventi rapidi, e talvolta innovazioni sostanziali negli stessi strumenti della tutela, perché questa possa stare al passo con l'evoluzione dei mercati.

Tutte queste considerazioni sono particolarmente rilevanti quando parliamo di prodotti e servizi finanziari e assicurativi: sia perché si tratta di ambiti nei quali le capacità di autotutela del consumatore sono frenate da un'accentuata presenza di asimmetrie informative e dei cosiddetti *bias* cognitivi; sia perché gli effetti di decisioni errate possono produrre effetti di lungo termine; sia, infine, perché talvolta il cambiamento delle caratteristiche dei prodotti e delle modalità con cui vengono offerti è particolarmente rapido. Gli stessi intermediari cambiano volto, nome, ubicazione, modalità operative, molto più frequentemente che in passato.

Fino a una generazione fa o poco più, alcune decisioni finanziarie (ad esempio cambiare banca, programmare un piano assicurativo o pensionistico per sé o per i figli, investire o disinvestire il risparmio confrontando rischi e rendimenti) non figuravano tra quelle

ricorrenti nella vita quotidiana della maggior parte della popolazione. Oggi non è più così. Queste decisioni richiedono conoscenze minime di natura economica, giuridica, tecnologica che il consumatore di servizi finanziari – come ci indicano le indagini sull’alfabetizzazione finanziaria e assicurativa – non sempre possiede. I consumatori sono esposti a un rischio di esclusione finanziaria, o a quello di essere vittima di comportamenti scorretti. La complessità con cui le decisioni finanziarie vengono percepite da molti può a volte anche rendere difficile per il consumatore riconoscere i propri diritti, o disincentivarlo dall’attivare tempestivamente gli strumenti disponibili per farli valere.

Occorre dunque non solo emanare norme a protezione del consumatore, ma anche mettere questi in condizione di servirsene. Ad esempio, le norme che impongono la trasparenza sul TAEG non servono molto a quei consumatori, non pochi secondo le indagini, che non si orientano bene sullo stesso concetto di tasso di interesse. Per questo, io ripeto ogni volta che l’educazione finanziaria è un elemento essenziale della difesa del consumatore: le norme di tutela sono importanti, ma è altrettanto importante fornire all’utente gli strumenti necessari per sfruttarle consapevolmente.

Poco meno di due anni fa la Banca d’Italia ha introdotto una importante riforma organizzativa, istituendo una struttura dedicata alla tutela della clientela e all’educazione finanziaria e attribuendo ad essa il rango di Dipartimento, al pari delle altre funzioni istituzionali. Completando un processo avviato agli inizi degli anni Duemila, sono state potenziate e rese più integrate quattro funzioni, valorizzandone le sinergie: la regolamentazione (che include la collaborazione nella definizione di interventi legislativi in ambito europeo e nazionale), le attività di supervisione e controllo sugli intermediari, la tutela individuale dei clienti (che offre canali di ascolto e sistemi per la risoluzione delle controversie: qui rileva l’Arbitro bancario e finanziario, esperienza positiva ormai consolidata) e l’educazione finanziaria.

La stessa integrazione e ricerca di sinergie è presente da tempo nell’organizzazione e nell’azione dell’Ivass. Negli ultimi anni, in coerenza con l’obiettivo strategico di rafforzare ancora l’azione di tutela dei clienti dei servizi assicurativi, si è intensificato il raccordo tra il servizio di tutela individuale del consumatore e il servizio di supervisione sulle condotte di mercato. È stata potenziato il collegamento tra verifica dei processi sottostanti la filiera del prodotto assicurativo – dalla sua ideazione, alla distribuzione, fino al momento della prestazione promessa – e le informazioni provenienti dai reclami dei consumatori. La prevista istituzione dell’Arbitro Assicurativo completerà questo processo.

Esempi concreti di come questi diversi strumenti possano interagire sono emersi nella prima fase dell’emergenza sanitaria. In quei mesi la Banca d’Italia ha collaborato con le istituzioni governative per la definizione e il monitoraggio delle iniziative di sostegno all’economia e alle famiglie. A tale attività ha corrisposto, sul fronte della tutela individuale, l’attivazione di un canale di ascolto continuo, dedicato a rilevare eventuali difficoltà nell’accesso alle misure di sostegno. Le segnalazioni pervenute – unitamente a quelle indirizzate alla Commissione di inchiesta e poi inoltrate alla Banca d’Italia – ci hanno consentito di cogliere spunti per interventi migliorativi sulle disposizioni, di sollecitare le banche a dare risposte concrete ai clienti e di definire i contenuti di iniziative di educazione finanziaria mirate.

L'attività di ascolto dei consumatori avviene anche attraverso le loro associazioni, che contribuiscono alla raccolta di informazioni e all'analisi dei fenomeni rilevanti. Questa attività è una tradizione consolidata anche in ambito assicurativo. I reclami dei consumatori, ma anche il servizio di *Contact Center* che l'Ivass da tempo assicura, sono infatti mezzi potenti per seguire le evoluzioni del mercato, scovarne le fragilità e le debolezze, individuare le aree di malcontento che necessitano non solo della trattazione di singoli casi, ma a volte anche di interventi strutturali. Nel 2021 il *Contact Center* dell'Ivass ha ricevuto in media 180 telefonate al giorno e, oltre ad essere uno strumento di immediato supporto per assicurati e danneggiati, rileva fenomeni patologici episodici o ricorrenti, come le truffe attraverso siti falsi, che ingannano i clienti con messaggi menzogneri ma verosimili, producendo (oltre al danno economico del pagamento di una polizza inesistente), la mancanza della copertura assicurativa, con le relative, severe sanzioni.

Sia in Banca d'Italia sia all'Ivass, un'ormai consolidata esperienza fa insomma emergere il ruolo che le segnalazioni dei cittadini, i ricorsi ai servizi di arbitrato e, in generale, il contenzioso con la clientela svolgono come *input* per l'attività di controllo e di orientamento per la pianificazione delle iniziative di vigilanza.

La contiguità tra la funzione normativa e quella di controllo consente poi di rendere vive le norme, di cogliere con prontezza gli eventuali problemi interpretativi o applicativi e di individuare le esigenze di intervento, alla luce della evoluzione del mercato. Uno strumento che in Banca d'Italia abbiamo utilizzato negli ultimi anni, e si è dimostrato particolarmente efficace, è la pubblicazione di "Orientamenti". Questi forniscono elementi interpretativi delle norme, chiariscono le aspettative della vigilanza e indicano le buone prassi rilevate sul mercato. Pur non avendo valore regolamentare, gli Orientamenti, che scaturiscono da una sintesi tra norme ed esperienza di controllo, forniscono indicazioni sui comportamenti e le prassi che l'Autorità considera conformi alle norme.

Avviandomi a concludere, segnalo alcune iniziative di potenziamento già previste.

L'Arbitro assicurativo, una volta completata la cornice normativa ministeriale in cui collocare il nostro intervento regolamentare, si affiancherà agli analoghi organismi già operanti nel settore bancario e in quello finanziario, completando l'insieme degli strumenti di risoluzione stragiudiziale delle controversie a disposizione del consumatore.

Sia l'Ivass sia la Banca d'Italia hanno avviato iniziative per lo sfruttamento dell'intelligenza artificiale nelle fasi iniziali di valutazione degli esposti e dei ricorsi, per classificare in via automatica le loro caratteristiche, agevolare e omogeneizzare il loro trattamento, sveltire i tempi del giudizio e quindi accrescere sia la capacità dell'Arbitro, sia l'efficienza del servizio per gli utenti.

Il *Mystery shopping*, uno strumento molto usato sino ad ora dalle Associazioni dei consumatori ma nuovo per le Autorità di vigilanza, è stato oggetto di sperimentazione in ambito assicurativo; contiamo di metterlo presto a regime (è imminente l'avvio della pubblica consultazione del Regolamento Ivass che ne definisce le modalità di concreta applicazione). Il "*mystery shopping*" consentirà di monitorare fenomeni di mercato e di orientare e facilitare l'attività di vigilanza vera e propria sulla condotta degli operatori.

Anche la Banca d'Italia sta conducendo approfondimenti per poter utilizzare presto questo strumento di indagine.

Per quanto riguarda l'educazione finanziaria e assicurativa, ricordo che la Banca d'Italia ha una lunga tradizione in merito, in collaborazione con le scuole e con molte istituzioni. Sia la Banca d'Italia sia l'Ivass sono inoltre membri del Comitato per la programmazione e coordinamento delle attività di educazione finanziaria fin dalla sua costituzione e hanno in programma linee di azione conformi alla "Strategia nazionale per l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale". In tale ambito abbiamo sempre sostenuto la necessità di inserire l'educazione finanziaria nei programmi curriculari, fin dai primi anni di scuola; siamo lieti che si stia finalmente andando in questa direzione.

Desidero concludere con un messaggio rivolto a tutti gli intermediari, bancari, finanziari, assicurativi. Le norme di legge e i criteri di vigilanza in materia di tutela del cliente oggi sono una cornice robusta, entro la quale gli intermediari sono chiamati a operare. La sensibilità rispetto a questi temi è cresciuta nel corso degli anni, e la *compliance* è oggi presa seriamente; ma occorre che questa sensibilità cresca ancora. Gli esposti, le ispezioni, l'attività di vigilanza non di rado mettono tuttora in evidenza lacune da colmare. I nostri interventi di natura orientativa, anche se non costituiscono norme rigide, indicano comportamenti necessari per costruire rapporti corretti con la clientela; la loro applicazione rileva per il giudizio complessivo della vigilanza. Banca d'Italia e Ivass non esitano, ovviamente, ad applicare le norme e a comminare sanzioni quando necessario. Tuttavia, è anche bene ricordare che la fiducia del pubblico, che le norme sulla correttezza e sulla trasparenza aiutano a consolidare, è un ingrediente imprescindibile dello sviluppo di un intermediario e un presidio fondamentale di stabilità.

