Tavolo di lavoro congiunto

Consob – Associazioni dei Consumatori

Il Progetto
Carta degli Investitori

gennaio 2014

ADUC

Adoc

ALTROCONSUMO

ASSOUTENTI

CODACONS

CONSOB
COMMISSIONE NAZIONALE PER LE SOCIETÀ E LA BORSA

Difesa del Cittadino

LEGA CONSUMATORI

CONFCONSUMATORI
CONFEDERAZIONE GENERALE DEI CONSUMATORI

CODICI
Centro per i Diritti del Cittadino

Il Progetto

Carta degli Investitori

I Introduzione 5

II Gli obiettivi e l'articolazione del progetto "Carta degli Investitori" 9

1 Le motivazioni 9

2 Le attività relative al Progetto 10

III Gli strumenti utilizzati per la definizione della carta 13

1 SOTTO-PROGETTO N. 1 - Campagna di sensibilizzazione dei risparmiatori sui propri diritti 13

2 SOTTO-PROGETTO N. 2 – Riforma della Camera di Conciliazione e Arbitrato 22

3 SOTTO-PROGETTO N. 3 - Gestione degli esposti 30

IV La fase di implementazione del progetto 39

V Considerazioni conclusive 41

Lista dei partecipanti al Tavolo di Lavoro 42

Introduzione I

La protezione del consumatore rappresenta un'area tematica di grande rilievo istituzionale, tanto più importante nel settore dei servizi finanziari da costituire la stessa ragion d'essere della disciplina speciale e della vigilanza pubblica, in attuazione del principio costituzionale (art. 47) dell'incoraggiamento e della tutela del risparmio.

La crisi finanziaria di questi lunghi anni ha posto in rilievo la stretta relazione positiva tra protezione degli investitori e robustezza del sistema finanziario.

La profonda revisione ed innovazione in atto del quadro regolamentare europeo nelle materie connesse ai mercati finanziari costituisce la risposta alle deficienze e alle fragilità strutturali rivelate crudamente dalla crisi attuale.

L'ampliamento dei poteri di *enforcement* delle Autorità nazionali di controllo costituisce l'altra componente del processo di rafforzamento e di salvaguardia dell'affidabilità e dell'efficienza dell'allocazione del risparmio finanziario.

In tale contesto, è avvertita la necessità di assicurare condizioni e strumenti per un significativo miglioramento della capacità di auto-tutela degli investitori allo scopo di innalzare il livello di "immunizzazione" del sistema finanziario nel suo complesso.

Dai loro diversi ambiti di azione, Autorità di vigilanza e Associazioni dei Consumatori (di seguito, le "Associazioni") operano nel quotidiano per dare un'attuazione concreta al dettato costituzionale della tutela del risparmio e, in modo naturale, si ritrovano spesso a interagire/interloquire in vista delle numerose aree di contatto che ne caratterizzano le attività.

È pertanto interesse generale che il rapporto tra la Consob e le Associazioni possa svilupparsi su basi di reciproca considerazione e venga improntato a una logica condivisa di attenzione alle caratteristiche e alle prerogative del risparmiatore, bilanciando gli obiettivi di un'attività di vigilanza che mira alla tutela complessiva del risparmio con la cura degli specifici interessi del singolo investitore.

L'incontro del CNCU[1] in data 24 gennaio 2013 presso il Ministero dello Sviluppo Economico, cui la Consob è stata invitata a intervenire, è stato l'occasione per presentare un documento in chiave propositiva in cui sono state esposte, tra le altre, alcune considerazioni relative ai rapporti tra l'Istituto e le Associazioni[2].

Tra i passaggi principali toccati nel corso dell'audizione c'è stato quello di riprendere forme di collaborazione ampie e durature tra i soggetti coinvolti, invito che è stato raccolto dalle Associazioni tramite la manifestazione di disponibilità a prendere parte a iniziative congiunte.

Nell'occasione le Associazioni hanno confermato il loro interesse alla creazione di opportunità di contatto e, al contempo, hanno riproposto temi di interesse generale considerati prioritari quali, tra gli altri, (i) la riforma dell'attuale configurazione della Camera di Conciliazione e Arbitrato in modo da renderla uno strumento più vicino alle esigenze dei risparmiatori; (ii) la rilevanza dell'educazione finanziaria per i singoli risparmiatori, anche attraverso la corretta formazione delle Associazioni; e (iii) la conduzione di una campagna informativa sui diritti fondamentali dei risparmiatori.

La creazione di una relazione stabile tra la Consob e talune Associazioni dei consumatori[3] che aderiscono al CNCU, attraverso modalità di interazione che garantiscano un flusso informativo costante e biunivoco tra i soggetti coinvolti, costituisce un importante tassello nella strategia di contrasto e repressione legale delle pratiche scorrette (e, implicitamente, di evidenziazione delle pratiche virtuose, per un loro apprezzamento e diffusione), consentendo di riprendere un cammino in direzione del tema dell'educazione finanziaria quale elemento fondamentale per la funzionalità e la competitività del sistema finanziario.

In questa prospettiva, è stato istituito un Tavolo di lavoro congiunto permanente (il "Tavolo"), ove discutere e consolidare contenuti/orientamenti di medio-lungo termine sul tema della protezione dei consumatori-investitori, valorizzando le reciproche esperienze e visioni all'interno di un processo di collaborazione operativa stabile. Le Associazioni rappresentano infatti l'interlocutore ideale per via della loro capillare distribuzione sul territorio nazionale e per la loro veste di terminali sensibili delle esigenze dei risparmiatori.

---

1 Il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti ("CNCU"), presieduto dal Ministro dello Sviluppo Economico, è l'organo rappresentativo di 18 associazioni dei consumatori e degli utenti a livello nazionale.

2 L'audizione, dal titolo "*Alcune iniziative della Consob in tema di tutela dei risparmiatori*", è stata tenuta dal Vice Direttore Generale della Consob, in rappresentanza del Presidente dell'Istituto.

3 Le Associazioni che partecipano al Tavolo di lavoro sono:

ADICONSUM - Associazione Italiana Difesa Consumatori e Ambiente; ADOC - Associazione per la Difesa e l'Orientamento dei Consumatori; ALTROCONSUMO; ASSOUTENTI - Associazione Nazionale Utenti dei servizi pubblici; CODACONS - Coordinamento di associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti di utenti e consumatori; CODICI - Centro per i diritti del cittadino; CONFCONSUMATORI - Confederazione Generale dei Consumatori; LEGA CONSUMATORI; MDC - Movimento Difesa del Cittadino.

Il Tavolo ha sviluppato un percorso progettuale contenente precisi riferimenti operativi e temporali utili a una migliore definizione del complesso di servizi formativi/informativi e di tutela dei risparmiatori, sinteticamente denominato il Progetto "Carta degli investitori" (di seguito, anche il "Progetto" o la "Carta").

Nel prosieguo del documento si darà una panoramica delle principali finalità e obiettivi legati all'ideazione e all'implementazione del Progetto (cap. II), si descriveranno le attività poste a livello di singoli sotto-progetti per raggiungere gli scopi precedentemente citati (cap. III), si forniranno informazioni sulle fasi conseguenti all'approvazione del Progetto (cap. IV) per poi concludere con alcune considerazioni generali finali (cap. V).

Gli obiettivi e l'articolazione del progetto "Carta degli Investitori" II

1 Le motivazioni

Tramite l'organizzazione del Tavolo di lavoro congiunto è stato avviato un percorso progettuale che punta a rendere più informati e consapevoli i cittadini sfruttando le sinergie esistenti tra Consob e Associazioni.

Lo scopo del Progetto è, difatti, fornire ai risparmiatori concreti strumenti operativi per l'apprendimento delle nozioni elementari in materia di "gestione" del risparmio personale, per acquisire conoscenza dei propri diritti nell'interlocuzione con gli intermediari finanziari e con gli emittenti di strumenti finanziari, delle loro concrete modalità di esercizio e, qualora necessario, delle forme di tutela più consone per la difesa delle proprie prerogative.

Dal suo ambito, la Consob deve poter esercitare gli importanti compiti assegnatile attraverso il monitoraggio continuo delle attività sottoposte alla propria vigilanza, da adattare ai diversi scenari di mercato e da modellare in considerazione degli obiettivi di interesse nazionale cui conformarsi, sintetizzabili in: (a) protezione dell'investitore, (b) integrità dei mercati finanziari e (c) competitività del sistema finanziario nazionale.

La reale possibilità di limitare l'accadimento di eventi sfavorevoli risiede nelle capacità delle Autorità di cogliere i segnali provenienti dall'esterno e di agire prontamente al loro manifestarsi.

La qualità delle informazioni possedute e il loro tempestivo aggiornamento sono variabili critiche per l'efficacia delle azioni di vigilanza. In questa prospettiva, è da apprezzare il contributo informativo che il pubblico dei risparmiatori fornisce alla Consob in ausilio all'opera svolta d'identificazione di potenziali comportamenti illeciti.

La piena consapevolezza degli investitori di essere portatori di interessi legittimi, acquisita anche attraverso l'opera di sensibilizzazione delle Associazioni, rappresenta un fattore cruciale nella strategia d'intervento pubblico nel campo dei controlli amministrativi, volta a scoraggiare in modo significativo e duraturo la diffusione di pratiche finanziarie scorrette.

Il rafforzamento del collegamento tra le Autorità di controllo e i risparmiatori può generare un circolo virtuoso nel mercato dei servizi

finanziari, teso a premiare le migliori condotte e a marginalizzare quelle sleali, con ciò favorendo il corretto funzionamento dei meccanismi di selezione degli operatori sul mercato.

Ogni proposta di rilievo nel campo dell'educazione finanziaria, intesa in senso lato, rappresenta il modo più naturale per rafforzare le reali capacità di discernimento dei risparmiatori.

Pur sapendo che i risultati sono ottenibili solo nel lungo periodo, un'iniziativa come quella della Carta mira a divenire un *benchmark* di riferimento in tema di sensibilizzazione degli investitori e, più in generale, dei cittadini, sull'importanza di una corretta informazione sui propri diritti in ambito finanziario.

2 Le attività relative al Progetto

Il primo incontro del Tavolo nell'aprile del 2013 è stato l'occasione per formalizzare le dichiarazioni di intenti assunte e per far partire le attività operative connesse alla Carta.

Il progetto "Carta degli investitori" è stato articolato in tre distinti sotto-progetti strettamente interrelati, ciascuno dei quali seguito da apposito gruppo di lavoro, presieduto da un dirigente della Consob, che di seguito si rappresentano:

1) campagna di sensibilizzazione dei risparmiatori sui propri diritti e sulle forme di tutela previste dall'ordinamento, attraverso la creazione di un network informativo/formativo tra la Consob e le Associazioni ("Sotto-progetto 1");

2) progetto di riforma della Camera di Conciliazione e Arbitrato tramite l'introduzione anche nelle materie di competenza Consob di un Organismo di risoluzione stragiudiziale delle controversie a partecipazione obbligatoria (e non più volontaria) degli intermediari, sul modello dell'Arbitro Bancario Finanziario ("Sotto-progetto 2");

3) perfezionamento della gestione degli esposti/segnalazioni presentati alla Consob, in modo da migliorare la capacità di filtro e di selezione delle informazioni utili a orientare possibili azioni di vigilanza ("Sotto-progetto 3").

I gruppi di lavoro hanno prodotto i vari documenti intermedi necessari per l'avanzamento dei singoli sottoprogetti – illustrati nel corso delle successive riunioni del Tavolo – che sono stati integrati nel documento finale.

Nel grafico seguente sono rappresentati gli obiettivi principali della Carta degli Investitori.

Innalzare il livello di auto-tutela dei risparmiatori

- conoscenza dei propri diritti
- accrescimento della conoscenza finanziaria (percorso logico per le decisioni di investimento)
- approccio da tenere con gli intermediari finanziari
- esercizio delle diverse forme di tutela

Migliorare l'efficienza della vigilanza Consob

- acquisizione di elementi informativi tempestivi circa i concreti "comportamenti" tenuti dagli operatori sul mercato italiano, così come percepiti dai risparmiatori

Gli strumenti utilizzati per la definizione della Carta III

Di seguito si riportano finalità, profili rilevanti e sviluppi applicativi/operativi legati ai sotto-progetti.

3 SOTTO-PROGETTO N. 1

Campagna di sensibilizzazione dei risparmiatori sui propri diritti

3.1 Finalità

L'obiettivo "complessivo" del sotto-progetto è promuovere la consapevolezza dei risparmiatori sui propri diritti in ambito finanziario e sulla corretta attivazione delle forme di tutela previste dall'ordinamento, da attuare attraverso un'opera di coinvolgimento/coordinamento sinergico tra la Consob e le Associazioni.

3.2 Principali profili

I lavori sono stati avviati con l'analisi dei siti Internet dei soggetti selezionati (Autorità italiane ed estere, intermediari italiani, Associazioni dei Consumatori nazionali ed estere) al fine di individuare gli spunti più interessanti in tema di *investor education*.

Il passo successivo è stato, come indicato di seguito, avviare il piano di lavoro per lo sviluppo del sistema informativo/formativo integrato tra Consob e Associazioni, operando lungo due direttrici: (i) l'adeguamento e l'integrazione dei contenuti dei siti *web* delle entità coinvolte per la realizzazione di sinergie informative e formative e (ii) la creazione di un *network* organizzativo di contatto/collaborazione articolato per l'assistenza fattiva ai risparmiatori.

Il sistema descritto è incentrato sulla Consob quale punto riconosciuto e riconoscibile di accesso per le informazioni e i modelli di apprendimento connessi all'*investor education* e sulle Associazioni che fungono, in piena autonomia gestionale e nelle modalità ritenute più consone, da collettori/divulgatori dell'intero processo sottostante.

Gli elementi fondanti del sistema suddetto, frutto delle sinergie Consob – Associazioni, sono identificabili come segue:

a) organizzazione di un portale *web* tematico di *Investor Education* gestito dalla Consob;

b) realizzazione di un'opera di collegamento/integrazione tra il portale della Consob e i siti delle Associazioni;

c) attuazione di attività strumentali al funzionamento del *network* operativo di assistenza del risparmiatore.

Per lo sviluppo dell'area tematica di *Investor Education* nel proprio sito (punto **a.**), la Consob ha individuato nelle esperienze dei principali Paesi anglosassoni (Regno Unito, USA e Australia) la *best practice* con riguardo al contenuto informativo, alla diversificazione delle materie trattate e ai diversi servizi forniti, oltre alla elevata facilità di accesso e comprensibilità per i risparmiatori.

Investor.gov | www.moneyadviceservice.org.uk/ | www.moneysmart.gov.au/

Le scelte di fondo per definire l'architettura logica e il contenuto informativo di un portale di *Investor Education* dedicato al risparmio poggiano sulle seguenti considerazioni:

- nel mondo anglosassone esistono portali pubblici di riferimento per i risparmiatori (USA, Gran Bretagna e Australia);
- i siti italiani di riferimento sono settorializzati e differenti sotto il profilo contenutistico e di accessibilità alle informazioni, compensate dalla presenza di canali diretti di contatto (anche tramite URP);
- il contenuto dei siti delle autorità di vigilanza italiane non è dissimile da quello di altre autorità estere (si veda il sito dell'autorità tedesca BaFIN e di quella francese AMF);
- l'alta capacità informativa e formativa dei siti appartenenti alle autorità di matrice anglosassone è ampiamente fondata sui siti tematici per l'investitore *retail*, che contengono sia elementi di indirizzo generale sia temi specifici di *education*, anche tramite giochi e calcolatori.

Le opportunità legate allo sviluppo del portale tematico sono molteplici e potenzialmente assai vaste (fino ad arrivare a ipotizzare un portale nazionale del risparmio, mediante il coinvolgimento di tutte le altre Autorità di vigilanza competenti nei diversi settori del sistema finanziario nazionale, così come prospettato in un accordo del 2010).

Inoltre, l'implementazione del suddetto portale è da ascriversi al progetto di revisione complessiva del sito Internet dell'Istituto quale strumento interattivo di comunicazione con il pubblico generale e con gli operatori (si rimanda al Riquadro 3.1 che segue per una rappresentazione di una possibile alberatura della sezione di educazione finanziaria).

RIQUADRO 3.1

La possibile alberatura del portale di educazione finanziaria

Introduzione al percorso consapevole di investimento	Individuazione dei passi logici necessari da intraprendere prima di effettuare un investimento finanziario

▪ Perché investire
▪ Il percorso per investire
▪ I principali interlocutori
▪ I rischi maggiori
▪ Le dieci regole d'oro
  ▪ Percezione del rischio
  ▪ Errori comportamentali
▪ Glossario finanziario
	La sezione sarà strutturata come un vero e proprio vademecum per la persona che vuole intraprendere un investimento finanziario, nella forma di principi e regole d'oro. I contenuti già presenti sul sito della Consob (vedi nell'attuale sezione Risparmiatori – Educazione Finanziaria – Impariamo a Investire e Il percorso per investire) saranno ripresi e opportunamente integrati/riadattati, anche in base alle osservazioni dei partecipanti al GdL.

Introduzione ai mercati/prodotti	Panoramica sulle caratteristiche dei mercati finanziari e sui principali prodotti finanziari
▪ I mercati regolamentati ▪ I mercati *over-the-counter* ▪ Cos'è un'azione ▪ Cose'è un'obbligazione ▪ I fondi di investimento ▪ I derivati ▪ Trading *on-line*	La sezione includerà la descrizione dei principali mercati finanziari e delle categorie di prodotti finanziari maggiormente diffusi. Alcuni contenuti sono già disponibili sul sito della Consob e verranno conseguentemente utilizzati/riadattati per l'allestimento del portale. I partecipanti al GdL forniranno indicazioni aggiuntive per arricchire l'area con nuovi contenuti relativi ai mercati/strumenti finanziari di interesse.

Strumenti e risorse	Raccolta di *utilities* e giochi didattici/interattivi, calcolatori e simulatori
▪ Calcolatori ▪ Giochi didattici interattivi ▪ Pianificazione finanziaria ▪ Area *download* ▪ Area *upload* ▪ *E-learning*	In questa sezione si potrà accedere a una serie di strumenti utili per verificare la propria preparazione in ambito finanziario, l'attitudine al rischio, le conoscenze finanziarie e per pianificare i propri investimenti. Una particolare attenzione verrà dedicata a giochi di simulazione (c.d. "virtual game") che consentano agli utenti di cimentarsi in un'ipotesi di operazione finanziaria e, nel corso del gioco, di avere informazioni e suggerimenti correttivi. Inoltre, si prevede la creazione di apposite app scaricabili che possano catturare l'attenzione dei più giovani sulle tematiche dell'educazione finanziaria.

- segue Riquadro 3.1 -

Truffe finanziarie	Principali casistiche e suggerimenti per evitare di rimanere vittima di una truffa finanziaria
▪ Come identificare una possibile truffa ▪ Le truffe finanziarie più frequenti ▪ Cosa fare in presenza di possibili truffe ▪ Cosa fare se truffati ▪ Truffe via internet ▪ Casi reali ▪ Link utili	La sezione conterrà delle indicazioni utili per l'individuazione dei casi che possano configurare la fattispecie di truffa finanziaria. Al contempo verranno presentate le casistiche più ricorrenti e, ove possibile, alcuni episodi realmente accaduti tra quelli che hanno avuto ampio risalto nei media nazionali e internazionali.

Forme di tutela attivabili	Focalizzazione sulle tutele a disposizione nel caso di danni derivanti da accadimenti/comportamenti illeciti
▪ Forme di difesa preventiva ▪ Come tutelarsi in caso di danni ▪ Il ruolo di vigilanza della Consob ▪ L'Organismo di risoluzione stragiudiziale delle controversie ▪ L'invio di esposti	In questa area troveranno spazio le informazioni utili nel caso l'utente pensi di aver subito un danno dal comportamento di un soggetto vigilato relativamente ai propri investimenti e si trovi, pertanto, nella necessità di decidere quale strada/e percorrere per la tutela dei propri diritti. Tramite appositi link verranno richiamati l'Organismo di risoluzione stragiudiziale delle controversie e la sezione per l'inoltro di un esposto tramite il sito della Consob, che sono i due temi principali dei progetti n. 2 e 3 afferenti al Tavolo di lavoro congiunto.

Informazioni per categorie	Percorsi speciali di apprendimento suddivisi per categorie di soggetti
▪ Bambini ▪ Ragazzi ▪ Adulti ▪ Famiglie ▪ Insegnanti	Nell'area verranno individuati dei percorsi speciali di apprendimento in base a determinate caratteristiche dell'utente, come ad esempio la sua età anagrafica. Più specificamente, sarà possibile accedere a contenuti tipizzati relativi a categorie individuate di potenziali investitori, es: in base all'età > studente, investitore single, investitore con famiglia, pensionato, ecc.

- segue Riquadro 3.1 -

Approfondimenti tematici	Monografie, studi e altri documenti relativi ad argomenti d'investimento specifici
▪ Contributi Consob ▪ Contributi esterni in lingua italiana ▪ Contributi esterni in lingua inglese ▪ Materiale di eventi/seminari ▪ Link utili	La sezione ospiterà documenti ritenuti interessanti per l'approfondimento di specifiche tematiche da parte dell'investitore, sia di provenienza Consob sia di provenienza esterna (anche tramite appositi link). Nell'area troveranno inoltre spazio i materiali seminariali eventualmente utilizzati per gli eventi organizzati congiuntamente (vedi infra).

Contatti	Strumenti di contatto con la Consob (e-mail, help-desk, chat, Facebook, Twitter), link delle Associazioni
▪ E-mail ▪ Help desk ▪ Social network ▪ Associazioni dei consumatori ▪ Link utili	Nella sezione saranno disponibili le opzioni a disposizione dell'utente per entrare in contatto con la Consob per chiedere informazioni, chiarimenti e suggerimenti relativamente alle tematiche contenute nel portale e, più in generale, al tema dell'educazione finanziaria. Inoltre, saranno presenti i link alle Associazioni partecipanti al Tavolo congiunto. È opportuno fin da subito considerare che l'ampiezza finale del "ventaglio" degli strumenti di contatto dipenderà dalle risorse disponibili per l'impiego diretto. In un ottica di complementarietà, soprattutto nella fase di avvio del portale, potrebbe essere ragionevole supportare le Associazioni nell'utilizzo – per finalità di pronta interlocuzione con il pubblico - dei social network basati su tecnologia web.

* * *

Per quanto riguarda i collegamenti tra il sito web della Consob e quelli delle Associazioni (punto **b.**), al fine di costituire un sistema integrato, potranno essere utilizzati forme di specializzazione e *link* incrociati e promossi criteri architetturali-redazionali comuni, in base a dei punti cardine appositamente individuati.

Infine, con riferimento al punto **c.**, per rendere ancora più efficace l'opera di collegamento tra Consob e Associazioni si ritiene opportuno prefigurare modalità d'interscambio informativo che, rispettose dei diversi ambiti di competenza, tendano a coprire l'intera filiera della relazione con il risparmiatore.

Nello specifico, in vista della distribuzione capillare sul territorio, le Associazioni hanno la possibilità di operare sul territorio al fine di diffondere l'iniziativa della Carta degli Investitori e indirizzare correttamente l'esercizio dei propri diritti e l'utilizzo delle forme di tutela da parte dei risparmiatori.

Inoltre, il sistema di collegamento suddetto necessita di un'attività formativa periodica ai quadri e al personale operativo delle Associazioni, a carico della Consob. Al riguardo è già stato delineato un possibile programma di formazione, sul modello seminariale, per l'anno 2014, incentrato su tre incontri (si rimanda al riquadro che segue per una sintesi del citato programma).

Da ultimo, in considerazione della rilevanza del sotto-progetto in parola, si ritiene opportuno ipotizzare l'organizzazione di eventi/iniziative congiunti con l'intento generale di presentare al pubblico la Carta degli Investitori e di trattare taluni temi considerati importanti per far crescere la cultura finanziaria in Italia.

RIQUADRO 3.2

Il programma di formazione indicativo per le Associazioni per il 2014

1° seminario: fine marzo	**Incentrato sul background del Progetto e sull'attività della Consob** ▪ Il progetto: "Carta degli Investitori" ▪ La Consob: compiti/poteri, regolamentazione, relazioni con le altre autorità di vigilanza nazionali e internazionali ▪ Introduzione ai principi generali che regolano le relazioni tra clienti e intermediari
2° seminario: metà giugno	**Incentrato sulle tematiche di maggior interesse per i risparmiatori** ▪ Servizi d'investimento / Prodotti finanziari ▪ Appello al pubblico risparmio ▪ Abusivismo via internet
3° seminario: metà ottobre	**Incentrato sulle interazioni dirette con i risparmiatori** ▪ Interlocuzione con la Consob / Esposti ▪ Organismo di risoluzione stragiudiziale delle controversie ▪ *Case studies*

* * *

3.3 Prossimi sviluppi

L'implementazione delle misure previste nell'ambito del sotto-progetto 1 richiederà i seguenti interventi:

i. progettazione e realizzazione del portale per l'educazione finanziaria (in parallelo al progetto relativo alla revisione del sito Internet della Consob)

ii. individuazione di un percorso a *step* successivi per ciò che riguarda il collegamento dei siti di educazione finanziaria coinvolti, che richiederà il coinvolgimento di risorse tecnico/informatiche:

- **I.** collegamento tra il portale tematico della Consob e le sezioni dedicate delle Associazioni (creazione di appositi *link*)
- **II.** a seguire, omogeneizzazione dei contenuti e del *format* delle sezioni delle Associazioni dedicate all'*investor education*, in base ai requisiti di accessibilità e alle informazioni già condivise (attività facoltativa in considerazione delle peculiarità di ogni Associazione sul tema). Le Associazioni che aderiranno potranno - da questo punto di vista - partecipare al processo di integrazione con il portale di educazione finanziaria nella sua forma più estesa
- **III.** sempre su base volontaria, partecipazione delle Associazioni aderenti alla fase di mantenimento e aggiornamento dell'area tematica del sito della Consob

iii. creazione di un punto di contatto operativo che favorisca il dispiegamento delle attività "quotidiane" di gestione e mantenimento del network Consob - Associazioni, anche attraverso l'individuazione dei referenti per le Associazioni, in affiancamento all'attività istituzionale del Tavolo

iv. definizione delle concrete modalità di interazione informativa tra Consob e Associazioni[4]

v. realizzazione del piano di formazione per i referenti delle Associazioni dei consumatori

vi. presentazione congiunta al pubblico del Progetto "Carta degli Investitori" tramite uno o più eventi mediatici

vii. individuazione di un piano di eventi/seminari congiunti da effettuare nel corso dell'anno su materie specifiche di interesse pubblico

viii. altre applicazioni informatiche di supporto allo sviluppo delle attività previste.

---

4 Ad esempio, questo potrà riguardare lo sviluppo del lavoro relativo al questionario inviato alle Associazioni con riguardo alla propria organizzazione, nonché all'implementazione di altre modalità di cooperazione come - tra le altre - interviste con le singole Associazioni, eventuale redazione di questionari informativi da inviare direttamente agli associati per verificare il livello di gradimento di iniziative comuni quali la Carta e per raccogliere ulteriori suggerimenti, ecc.

4 SOTTO-PROGETTO N. 2

Riforma della Camera di Conciliazione e Arbitrato

4.1 Finalità

Con tale sotto-progetto si intende rafforzare le forme di tutela diretta del risparmio proponendo al legislatore la modifica dell'articolo 32-*ter* del TUF per introdurre anche nelle materie di competenza della Consob un Organismo di tipo "decisorio" per la risoluzione stragiudiziale delle controversie attinenti principalmente alla prestazione di servizi e di attività di investimento e di servizi accessori (riguardanti gli obblighi di informativa, correttezza e trasparenza)[5], a cui gli intermediari siano obbligati ad aderire sul modello di quello a tutt'oggi operativo in ambito creditizio (Arbitro Bancario e Finanziario istituito presso la Banca d'Italia).

Detta soluzione avrebbe il pregio di assicurare un trattamento molto più rapido ed economico rispetto al ricorso al Giudice delle istanze dei singoli risparmiatori che lamentano lesioni dei propri interessi da parte di soggetti abilitati, comportando altresì effetti deflattivi sul sistema giudiziario e rafforzando la fiducia nel sistema finanziario domestico.

4.2 Principali profili

La Camera di conciliazione e di arbitrato presso la Consob (di seguito anche la "Camera") è stata istituita dal D.lgs. n. 179/2007, in attuazione dell'art. 27, c. 1 della L. n. 262/2005. Ai sensi di quanto previsto dal menzionato decreto, la Consob ha emanato il Reg. 29 dicembre 2008, n. 16763 successivamente modificato con Del. n. 18275 del 18 luglio 2012.

Il sistema vigente si caratterizza per la partecipazione volontaria degli intermediari alle procedure di conciliazione (c.d. meccanismo facilitativo-consensuale). Tale impostazione, nell'esperienza operativa della Camera, ha fatto emergere i seguenti punti di debolezza:

- numerosi casi di mancate adesioni degli intermediari ai tentativi di conciliazione;
- basso numero di conciliazioni concluse con esito positivo (per maggiori informazioni si rimanda al riquadro 3.3)

5 Sono inoltre da considerare le liti relative alla prestazione del servizio di gestione collettiva del risparmio, di gestione di portali per la raccolta di capitali per le start-up innovative, nonché alla sottoscrizione e al collocamento di prodotti finanziari emessi da banche e imprese di assicurazione, concernenti ipotesi di violazione di regole di informazione, correttezza e trasparenza.

RIQUADRO 3.3

L'operatività della Camera: punti di debolezza di un sistema di risoluzione delle controversie a partecipazione volontaria

La Camera[6] al 29 novembre 2013 ha ricevuto un numero complessivo di istanze di conciliazione[7] pari a 775, di cui:

- numero istanze ricevute solamente in formato telematico (procedimenti non ancora avviati, in attesa di ricezione del formato cartaceo): 55;
- numero di istanze ricevute anche in formato cartaceo (procedimenti avviati): 720;
- istanze concluse per difetto di competenza/mancata risposta a richiesta di integrazione: 19;
- mancate adesioni alle richieste di conciliazione da parte degli intermediari: 379 (pari al 53% delle istanze avviate);
- istanze concluse con esito positivo: 134 (pari al 19%[8] delle istanze avviate);
- istanze concluse con esito negativo: 111 (pari al 15%[6] delle istanze avviate).

* * *

Si segnala che, con l'attuale sistema, anche laddove la conciliazione si concluda con esito negativo, gli investitori sono tenuti a sostenere, oltre alle spese di avvio della conciliazione (definite in misura fissa e pari a 30 €), anche il compenso del conciliatore (parametrato al valore della controversia[9]).

La Corte Costituzionale - in data 24 ottobre 2012 - ha dichiarato la illegittimità costituzionale, per eccesso di delega legislativa, del d.lgs. 4 marzo 2010, n.28, nella parte in cui ha previsto il carattere obbligatorio della mediazione, quale condizione di procedibilità per adire il Giudice ordinario.

Successivamente, con l'approvazione dell'art. 84 del recente D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2013, n. 98,

6 La Camera ha iniziato la propria operatività (ricezione istanze di conciliazione e arbitrato) il 21 marzo 2011 in concomitanza con l'entrata in vigore della disposizione, contenuta nella nuova disciplina in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione (art. 5 del d.lgs. n. 28 del 4 marzo 2010).

7 Nel periodo considerato non è pervenuta alcuna istanza di arbitrato. L'utilizzo dello strumento dipende o dalla presenza, nei contratti stipulati con gli investitori, della "clausola compromissoria" (vincolante solo per l'intermediario) o dall'esito della procedura di cui all'articolo 810, primo comma del codice di procedura civile (invito e adesione rimesso alla volontà delle parti).

8 Risultato al netto degli esiti dei procedimenti in corso di svolgimento (pari a 77).

9 Dai dati finora registrati, il 50% dei procedimenti di conciliazione avviati dinanzi la Camera ha un valore medio della richiesta pari a circa 35.000 €. In tal caso il compenso del conciliatore è pari a circa 400 €.

è stato reintrodotto il ricorso alla procedura di mediazione per determinate materie, fra le quali anche quelle di competenza della Camera, quale condizione di procedibilità per poter adire il giudice, con effetti molto positivi sull'attività della Camera (il numero delle istanze ricevute su base mensile è aumentato in maniera significativa).

Si riporta di seguito un grafico di sintesi sull'andamento delle istanze di conciliazione ricevute dalla Camera su base mensile (aggiornamento alla data del 29 novembre 2013).

In generale, l'opzione di introdurre nel TUF meccanismi di risoluzione delle controversie a partecipazione obbligatoria, imponendo il rispetto dei principi di trasparenza e correttezza nelle relazioni con la clientela, contribuirebbe a i) migliorare la fiducia del pubblico nei prestatori di servizi finanziari; e ii) costituire un utile presidio dei rischi legali e reputazionali a beneficio del rispetto delle regole di correttezza comportamentale e di trasparenza del sistema finanziario nel suo complesso.

In materia, peraltro, l'Unione Europea ha progressivamente attribuito fondamentale importanza alla protezione del consumatore e ha portato avanti numerose iniziative volte a introdurre una disciplina armonizzata.

Nella prospettiva di assicurare un elevato livello di tutela dei consumatori e promuoverne la fiducia nel funzionamento del mercato interno, notevoli sforzi sono stati profusi dalle istituzioni comunitarie anche

con riguardo alla promozione di politiche di incentivazione e sviluppo delle forme di tutela alternative al tradizionale rimedio giurisdizionale, nel quadro di un programma mirato a garantire un accesso semplice ed effettivo alla giustizia e rimediare al consueto sovraccarico dei tribunali.

Tali forme di composizione delle liti al di fuori delle aule di giustizia hanno fatto registrare un considerevole sviluppo applicativo, in quanto apprezzate quali mezzo utile per assicurare al cittadino un'effettiva, rapida ed economica tutela dei suoi diritti e interessi.

In via generale, gli obblighi di derivazione comunitaria in materia di risoluzione stragiudiziale delle controversie (meglio conosciuti con l'espressione anglosassone *Alternative Dispute Resolution*, per l'innanzi "ADR") sono stati variamenti declinati nei Paesi europei (per maggiori informazioni si rimanda al riquadro seguente).

RIQUADRO 3.4

L'esperienza Europea: i sistemi alternativi di risoluzione delle controversie nel settore bancario e finanziario

- L'evoluzione della normativa (comunitaria e di conseguenza nazionale) nel settore bancario e finanziario si è concentrata sempre di più nel curare i profili di correttezza e trasparenza nel rapporto degli intermediari finanziari con la clientela[10]
- Tutte le Autorità di vigilanza in materia bancaria e finanziaria presenti nei principali Paesi europei (Francia, Spagna, Germania e Regno Unito) sono competenti – anche se non in via esclusiva - per la gestione e composizione dei reclami in modo funzionale a creare forti legami e utili sinergie con la stessa attività di vigilanza demandata ai regolatori
- Sensibili differenze intercorrono con riferimento al valore dell'atto che pone fine al procedimento di mediazione (non vincolante, vincolante per il solo operatore professionale ovvero per entrambe le parti):

10 In materia si ricorda quanto disposto dal Considerando 102 della proposta di revisione della Direttiva 2004/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (MiFID), il quale prevede che "*Ai fini della protezione dei clienti e senza pregiudizio del loro diritto di adire le vie legali, è opportuno che gli Stati membri provvedano affinché organismi pubblici o privati siano istituiti ai fini della composizione extragiudiziale delle controversie,* [...]". Peraltro, a livello europeo sono varie le disposizioni che hanno imposto agli Stati membri l'istituzione di sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie in date materie: Direttiva 2002/65/CE (sui servizi finanziari a distanza), Direttiva 2007/64/CE (sui servizi di pagamento), Direttiva 2008/48/CE (sui contratti di credito ai consumatori). Sul punto si evidenzia che l'articolo 15 del testo approvato dal Parlamento Europeo relativo ai PRIPS (Prodotti di investimento al dettaglio preassemblati) ha modificato la precedente formulazione che *escludeva la vincolatività* delle decisioni derivanti dallo specifico ADR per i produttori/venditori. Attualmente, infatti, il testo citato *riconosce la possibilità che gli ADR possano essere vincolanti* (*may be binding for the investment product manufacturer and the person selling the investment product*), fatta salva la possibilità di ricorrere alla giustizia ordinaria (considerando 22).

- segue Riquadro 3.4 -

- In **FRANCIA**, la *Médiation de l'Autorité des Marchés Financiers*, istituita presso l'AMF, non svolge funzioni decisorie: la procedura di mediazione è finalizzata, anziché a rendere una decisione, a coadiuvare le parti a pervenire a una soluzione condivisa e amichevole della controversia attraverso la formulazione di una proposta cui le stesse possono decidere di aderire. L'assenza di vincolatività delle pronunce per le parti, tuttavia, non compromette l'effettività delle decisioni, poiché normalmente gli intermediari si adeguano all'esito delle controversie. È emersa infatti una generalizzata adesione degli operatori alla proposta elaborata nella mediazione dell'AMF[11].
- In **SPAGNA**, l'*Oficina de Atención al Inversor* per la tutela degli investitori, istituita presso la competente Autorità di vigilanza finanziaria (*Comisión Nacional del Mercado de Valores* - CNMV) svolge funzioni di tipo decisorio-aggiudicativo sebbene le relative pronunce non sono vincolanti, nè per la clientela nè per gli intermediari[12].
- In **GERMANIA**, è operativo un servizio di mediazione presso l'Autorità di vigilanza finanziaria tedesca (BaFin) per dirimere le controversie degli investitori concernenti le disposizioni dell'*Investment Act* (c.d. *Schlichtungsstelle nach dem Investmentgesetz*)[13]. Tale sistema di risoluzione stragiudiziale svolge funzioni di tipo decisorio-aggiudicativo sebbene le relative pronunce possono avere valore vincolante o meno in funzione dell'importo della controversia (per valori inferiori ai 5.000 € vincolano esclusivamente l'intermediario).
- Nel **REGNO UNITO** è operativo il *Financial Ombudsman Services*[14] (di seguito FOS), che opera sotto l'egida della *Financial Conduct Authority* (FCA). Il FOS costituisce un organismo pubblico indipendente cui sono tenuti ad aderire tutti gli intermediari autorizzati dall'Autorità di vigilanza. La procedura prevede una preliminare fase conciliativa gestita dagli *adjudicator*[15] finalizzata a una composizione consensuale della controversia, anche mediante la formulazione di un parere per la soluzione della lite, cui eventualmente segue una seconda fase valutativa dinanzi all'Ombudsman[16] il quale emette una decisione. Le pronunce adottate dall'organismo britannico si caratterizzano per un carattere maggiormente coercitivo, in quanto hanno natura di titolo esecutivo e sono vincolanti per l'intermediario ma non per il consumatore, che può esercitare il diritto di rifiutarle (*reject*) e ricorrere all'autorità giudiziaria[17].

---

11 Secondo quanto recentemente indicato nella relazione sull'attività del Mediatore dell'AMF relativa all'anno 2012, il ricorso ai servizi prestati dal mediatore francese rappresenta un fenomeno efficace e in costante crescita: si rileva, infatti, un aumento delle richieste di mediazione pari al 15% (597) rispetto al 2011 (518) e il 98% delle proposte sarebbe stato totalmente o parzialmente accettato da entrambe le parti. V. http://www.amf-france.org/documents/general/10908_1.pdf.

12 Particolare importanza ai fini dell'efficacia e dell'efficienza dello strumento di risoluzione delle controversie spagnolo assume la pubblicazione annuale del numero di reclami distinti per intermediario, con specifica menzione dei dati relativi all'esito delle pronunce.

13 Per ulteriori informazioni si rinvia al seguente indirizzo: http://www.bafin.de/EN/Consumers/ComplaintsContacts/ComplaintsToBafin/ complaintstobafin_node.html.

14 Per approfondimenti: http://www.financial-ombudsman.org.uk/.

15 Si tratta di funzionari incaricati di stimolare la risoluzione consensuale delle controversie, selezionati sulla base di conoscenze specialistiche. In genere possiedono una pregressa esperienza professionale diversificata (ad esempio, alcuni *adjudicator* hanno un *background* legale, in quanto laureati in giurisprudenza ovvero *solicitor* o *barrister* mentre altri provengono dall'industria finanziaria, ecc.).

16 Sono soggetti in possesso di adeguata competenza ed esperienza e di un diverso *background* professionale. Vengono nominati conformemente ai paragrafi 4 e 5 della *schedule* 17 del FSMA 2000.

17 La decisione vincola altresì il consumatore che dichiari di accettarla.

* * *

In sintesi, dall'analisi esposta emerge che i sistemi di ADR bancari e finanziari si caratterizzano soprattutto per un regime decisorio-aggiudicativo (come avviene in Spagna, Germania e Regno Unito), sebbene con un diverso valore attribuito alle pronunce, contrariamente al regime facilitativo-consensuale esistente in Francia, laddove la mediazione si conclude con una conciliazione rimessa alla volontà delle parti in conflitto.

Infatti, i descritti meccanismi di risoluzione extragiudiziale delle liti terminano, in prevalenza, con una decisione cui è attribuito un diverso valore vincolante per le parti. A ciò si aggiunge, in particolare, che dalla disamina dei vari meccanismi di ADR la pronuncia assume nel Regno Unito carattere fortemente incisivo, in quanto titolo esecutivo nei confronti dell'operatore, mentre in Spagna la pubblicazione nella Relazione annuale (*Memoria*) del nome dell'intermediario diviene una sanzione di tipo reputazionale e, contestualmente, un indiretto incentivo alla futura composizione delle controversie con la clientela.

Le soluzioni organizzative introdotte nei principali paesi europei analizzati con riguardo ai meccanismi di ADR, pur nella loro eterogeneità e virtuale unicità discendente dai differenti contesti giuridici e culturali, si connotano per alcuni tratti comuni, quali:

- la procedimentalizzazione della funzione di composizione delle controversie connotata, in genere, da un contenuto formalismo e da una sequenza di processo che, tendenzialmente, presuppone la previa presentazione di un reclamo interno presso l'intermediario;
- la promozione di comportamenti corretti e trasparenti che riduce, nel breve termine, i rischi operativi, legali e reputazionali degli intermediari;
- l'arricchimento del patrimonio informativo a disposizione delle Autorità di settore, che permette di orientarne meglio l'azione in termini di tempestiva identificazione di situazioni di criticità e di adozione dei conseguenti interventi correttivi;
- la possibilità di interloquire con le parti, di regola l'assenza di costi per il consumatore e la non necessità di forme di assistenza obbligatorie da parte di un soggetto professionale;
- ad eccezione della Spagna, la possibilità di ottenere il risarcimento del danno.

Per superare le attuali criticità nonché uniformarsi alle principali b*est practices* comunitarie, l'intensa attività di condivisione e confronto realizzata nel corso degli ultimi mesi tra la Consob e le Associazioni ha portato alla definizione di una proposta di modifica dell'articolo 32-*ter* del TUF, da presentare al legislatore, in modo da introdurre anche nelle materie di

competenza della Consob un Organismo di tipo "decisorio" per la risoluzione stragiudiziale delle controversie a cui gli intermediari siano obbligati ad aderire sul modello di quello a tutt'oggi operativo in ambito creditizio, ovvero l'Arbitro Bancario e Finanziario istituito presso la Banca d'Italia.

Le pronunce dell'Organismo non vincolerebbero giuridicamente né il cliente né l'intermediario, lasciando ferma per entrambi la possibilità di rimettere la controversia all'esame del giudice civile. Il meccanismo delineato avrebbe il vantaggio di assicurare benefici in termini di tutela diretta dei c.d. contraenti deboli (investitori al dettaglio) nell'eventualità di uno specifico contenzioso, con ripercussioni positive sulla fiducia nel sistema finanziario. Le decisioni adottate dall'Organismo - una volta rese pubbliche - agevolerebbero gli intermediari nella definizione di più efficienti condotte per la gestione dei rapporti con i propri clienti (grazie alla diffusione delle *best practices*).

Detta soluzione comporterebbe altresì effetti deflattivi sul sistema giudiziario, che rappresenta storicamente una delle principali barriere all'afflusso dei capitali dall'estero e alla competitività del sistema Italia.

RIQUADRO 3.5

L'Arbitro Bancario Finanziario: gli aspetti principali

L'Arbitro Bancario Finanziario (ABF), istituito dalla Banca d'Italia, è attivo dal 15 ottobre del 2009 ed è competente per le controversie in materia di operazioni e servizi bancari e finanziari (conti correnti, servizi di pagamento, finanziamenti).

L'istituzione dell'ABF trova la sua fonte normativa primaria nella c.d. Legge sul Risparmio (n. 262/2005), con la quale (art. 29) è stato introdotto nel TUB l'art. 128-*bis*, inserito nel Titolo VI dedicato alla trasparenza delle condizioni contrattuali. La disciplina di attuazione è contenuta nella deliberazione del C.I.C.R. n. 275 del 29 luglio 2008 e nelle disposizioni emanate dalla Banca d'Italia in data 18 giugno 2009, a cui si affianca la normativa in tema di trasparenza e correttezza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari contenuta nel provvedimento della Banca d'Italia del 29 luglio 2009.

L'ABF svolge in autonomia le proprie funzioni, delle quali ha la piena ed esclusiva titolarità. Alla Banca d'Italia sono, invece, affidati compiti di carattere normativo per l'emanazione delle disposizioni applicative e di nomina dei membri dell'organo decidente, nonché lo svolgimento di alcune attività ausiliarie. Per svolgere tali attività, la Banca d'Italia mette a disposizione dell'ABF le risorse economiche e il personale.

L'Arbitro Bancario Finanziario è composto da un Organo decidente e da una Segreteria tecnica. Gli obiettivi dell'Arbitro Bancario Finanziario sono quelli di dirimere in modo semplice, rapido ed efficace le controversie tra gli intermediari e la clientela.

- segue Riquadro 3.5 -

Le decisioni dell'ABF sono pubbliche: sul sito www.arbitrobancariofinanziario.it è, infatti, consultabile l'archivio delle pronunce dei Collegi territoriali e del Collegio di coordinamento, alimentato sistematicamente con le pronunce assunte mese per mese. Al 31 maggio 2013 l'archivio contava oltre 7.600 pronunce pubblicate. Tale aspetto consente, tra l'altro, di integrare il quadro informativo di cui la Banca d'Italia dispone nello svolgimento della propria funzione regolatrice e di controllo.

Il funzionamento del sistema dell'ABF è assicurato dall'adesione obbligatoria sancita dall'art. 128-*bis* del TUB, in forza del quale i soggetti di cui all'art. 115 "aderiscono a sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie".

* * *

L'Arbitro Bancario Finanziario è un ADR di tipo decisorio: la soluzione della lite avviene attraverso la decisione di un organo terzo, che esamina il caso alla luce dei documenti presentati da entrambe le parti e stabilisce chi ha ragione e chi ha torto. Sulla base delle domande formulate dal cliente, l'ABF stabilisce cosa eventualmente deve fare o dare l'intermediario per ripristinare una situazione di "giustizia".

L'introduzione del principio dell'adesione obbligatoria di banche e intermediari finanziari al sistema di risoluzione alternativa delle vertenze di cui all'art. 128-*bis* del TUB trova verosimile fondamento nell'esigenza, fortemente sentita dal legislatore, di istituire una nuova forma di tutela legale per la clientela e in particolar modo per i consumatori, offrendo la possibilità di risolvere in modo sostanzialmente gratuito conflitti di entità economica contenuta, che altrimenti rischierebbero di restare irrisolti considerati i costi ragguardevoli di un contenzioso ordinario.

Di seguito si riportano le caratteristiche principali dell'ABF e i principali punti di forza di tale sistema di risoluzione stragiudiziale delle controversie:

- organismo di tipo decisorio
- sistema semplice (assistenza legale non obbligatoria), rapido (massimo 105 giorni) ed economico (20 € di contributo) per la risoluzione di controversie di rilievo economico non particolarmente significativo (massimo 100.000 €)
- adesione obbligatoria degli intermediari
- previsione di regole in materia di trasparenza e di correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti (requisiti organizzativi e procedurali, contenuti del contratto, regole di correttezza, obblighi informativi)

- pubblicità dell'eventuale inadempimento dell'intermediario alle decisioni dell'Arbitro (sanzione reputazionale e ulteriore mezzo di prova a favore del cliente nell'eventuale successivo ricorso alla giustizia ordinaria)
- pubblicità delle decisioni dell'ABF (aspetto che consente alla Banca d'Italia di integrare il quadro informativo di cui dispone per lo svolgimento delle proprie funzioni e ai clienti di conoscere gli orientamenti dei Collegi)
- pubblicazione della Relazione annuale sull'attività dell'ABF (contenente, per ciascun intermediario, informazioni statistiche in merito a eventuali inadempienze e ai ricorsi nei quali è risultato soccombente)

4.3 Prossimi sviluppi

L'output primario derivante dall'attività intrapresa è rappresentato dall'invio al legislatore primario della proposta di modifica dell'articolo 32-*ter* del TUF per introdurre anche nelle materie di competenza Consob un "sistema" di risoluzione stragiudiziale delle controversie simile a quello dell'ABF, con una nota di commento sulla nuova forma organizzativa dell'Organismo che si propone d'istituire. Tale innovazione presenterebbe costi di realizzazione tipici di una fase di *start-up* connessi alla configurazione giuridica del nuovo Organismo sul modello di tipo decisorio-aggiudicativo, in cui il risultato finale del procedimento consiste in una pronuncia dell'Organo decidente (collegio esterno composto da 5 componenti) sulla base dell'attività istruttoria svolta dalla Segreteria tecnica del costituendo Organismo, formata dal personale della Consob a ciò adibito.

5 SOTTO-PROGETTO N. 3

Gestione degli esposti

5.1 Finalità

L'obiettivo del sotto-progetto n. 3, "*La gestione degli esposti*", è di valorizzare l'importanza degli esposti come strumento di acquisizione di informazioni utili per la vigilanza, soprattutto grazie all'innalzamento della qualità dei contenuti delle segnalazioni ricevute[18]. Attraverso il confronto tra

18 In particolare, la vigilanza sugli intermediari è guidata dalla necessità di prevenire la realizzazione di azioni a scapito degli interessi dei clienti e/o produttive di danni agli investitori medesimi, azioni suscettibili di ingenerare sfiducia nella complessiva capacità dell'industria di rispettare i doveri di diligenza nello svolgimento dell'attività riservata (da qui la particolare enfasi operativa posta sugli interventi ex ante). L'attività di vigilanza posta in essere dalla CONSOB è finalizzata ad assicurare la salvaguardia degli interessi generali e non direttamente degli specifici diritti patrimoniali dei singoli investitori.

l'esperienza operativa dell'ufficio *Consumer Protection* della Consob e le esigenze rappresentate dalle Associazioni dei consumatori che hanno partecipato ai lavori, si è, inoltre, cercato di offrire ai consumatori nuovi e più semplici forme per inviare esposti all'Istituto.

Nello specifico, le finalità del sotto-progetto sono:

- rendere più agevole ed efficace l'invio degli esposti da parte dei risparmiatori, anche attraverso l'utilizzo di strumenti telematici
- accrescere il numero e la qualità delle segnalazioni ricevute dalla Consob
- ridurre la ricezione degli esposti di non competenza Consob
- incentivare la corretta attivazione delle diverse forme di tutela a disposizione dei risparmiatori
- divulgare all'esterno, anche con la collaborazione delle Associazioni, il *modus operandi* adottato dalla Consob nella gestione e trattazione degli esposti.

5.2 Principali profili

Analisi delle modalità di gestione degli esposti da parte delle principali Autorità di vigilanza italiane e delle Autorità di settore estere

Il gruppo di lavoro, nel perseguire le suddette finalità, ha ritenuto opportuno una ricognizione preliminare circa le prassi di trattazione degli esposti da parte delle altre Autorità di vigilanza italiane e straniere attraverso l'analisi dei rispettivi siti Internet.

In particolare, si è condotta un'indagine sulle modalità di trattazione degli esposti da parte delle Autorità di vigilanza in Italia - sia in settori contigui a quelli della Consob (Banca d'Italia, IVASS, Covip), sia in settori diversi (AGCOM, AGCM, Garante della Privacy e AEEG) - e delle Autorità di settore di altri Paesi (FCA in Gran Bretagna, BaFIN in Germania, AMF in Francia, SEC negli Stati Uniti).

I risultati di questa indagine, confluiti in un documento condiviso con le Associazioni, si è soffermato, per ciascuna delle Autorità prese in analisi, su tre aspetti:

- descrizione delle modalità di gestione degli esposti/reclami da parte dell'Autorità analizzata;
- individuazione del ruolo svolto nelle medesime autorità da parte delle Associazioni dei Consumatori estere o italiane;
- valutazione da parte dei rappresentanti delle Associazioni dei Consumatori circa l'efficacia del modello adottato nella gestione degli esposti.

L'analisi, i cui i dati più rilevanti sono riportati nel riquadro di seguito, ha evidenziato come la quasi totalità (ad eccezione della FCA) delle Autorità analizzate è destinataria di esposti/segnalazioni/reclami da parte dei consumatori sulle materie in cui esercita la vigilanza. La maggioranza delle Authority esaminate, similmente alla Consob, considera l'esposto uno strumento di vigilanza e lo valuta per il valore segnaletico che rappresenta. Appaiono, invece, più variegate le modalità concrete con cui le singole Autorità gestiscono la procedura esposti: talune (SEC, BI, IVASS, AEEG) sono solite a fronte del ricevimento del singolo esposto di richiedere informazioni su quanto rappresentato al soggetto vigilato e di informare poi l'esponente circa la risposta ricevuta. Le altre autorità, tra cui la Consob, richiedono eventuali chiarimenti al soggetto oggetto dell'esposto solo in talune ipotesi o nel corso di un'istruttoria di vigilanza.

Per quanto riguarda la possibilità di invio di segnalazioni *on-line* attraverso i rispettivi siti delle autorità, l'analisi ha fatto risaltare come le Autorità estere siano più avanzate sotto questo aspetto, mentre le Associazioni dei Consumatori ne auspicherebbero un utilizzo più intenso anche nel nostro Paese.

RIQUADRO 3.6

Trattazione degli esposti presso altre Autorità

Autorità estere

	Ricevono esposti da parte del pubblico	Finalità dell'esposto	Modalità di trattazione dell'esposto	Possibilità di invio esposto on line attraverso sito internet	Brochure/ guide/ box informativi per la presentazione degli esposti	Ruolo delle Associazioni
FCA	no	/	/	si può segnalare *on line* truffe e società non autorizzate	no	marginale
BAFIN	sì	strumento di vigilanza, valore segnaletico dell'esposto	per ogni esposto ricevuto richiesta di info al soggetto vigilato e riscontro all'esponente	presenti due form (Insurance complaints e banking complaints) per l'invio on line	spiegazione sull'invio dell'esposto rinvenibili sul sito internet	non ascoltate abbastanza
AMF	sì	non ricavabile dal sito dell'autorità	non ricavabile dal sito dell'autorità	sì, form per "*presumption of market anomaly*"	no	scarsa partecipazione delle associazioni
SEC	sì	strumento di vigilanza	per ogni esposto ricevuto richiesta di info al soggetto vigilato	sì	link "*how we Handle Complaints*" dove si spiega come compilare l'esposto e i poteri della Sec	limitato alla partecipazione a pubbliche consultazioni

- segue Riquadro 3.6 -

Autorità italiane

	Ricevono esposti da parte del pubblico	Finalità dell'esposto	Modalità di trattazione dell'esposto	Possibilità di invio esposto on line attraverso sito internet	Brochure/ guide/ box informativi per la presentazione degli esposti	Ruolo delle Associazioni
BI	sì	strumento di vigilanza	richiesta di informazioni al soggetto vigilato e riscontro all'esponente	no	no	/
IVASS	sì, destinataria di reclami	strumento di vigilanza, ma l'Autorità cerca anche di risolvere le controversie tra imprese di Assicurazioni e consumatori	trattazione individuale di ogni singolo esposto. Ogni reclamo dà vita a un'istruttoria sulla quale reclamante sarà informato entro 90 gg	no, presenti sul sito solo fac-simili di esposti	no, numero verde per i consumatori	/
COVIP	sì	strumento di vigilanza, valore segnaletico	In alcuni casi fornita informativa all'esponente sull'esito esposto	no	sì, brochure informativa "*Guida pratica - La trasmissione degli esposti alla Covip*"	/
AGCOM	sì, destinataria di denunce	strumento di vigilanza, valore segnaletico	non ricavabile dal sito dell'autorità	no, sul sito sono disponibili pdf compilabili ma inviabili solo via pec	sì, guida sul sito alla compilazione dell'esposto	coinvolte (anche a livello territoriale) per presentare le denunce
AGCM	sì, destinataria di "denunce"	strumento di vigilanza, ma il segnalante può avere un interesse tutelabile (es. comunicazione avvio procedimento)	segnalazione può essere considerata "un'istanza di intervento" al procedimento amm. (Consumatore informato sugli esiti)	sì, strumento "*segnala on line*"	no	rapporti continuativi tra Autorità e Associazioni.
AEEG	sì, destinataria di reclami. Previo filtro dallo "sportello per il consumatore"	esposto è concepito come strumento di vigilanza	acquisisce informazioni presso gli esercenti e dove possibile fornisce informazione per soluzione problematiche	sì	no, numero verde a disposizione dei consumatori	membri delle associazioni partecipano a un comitato di monitoraggio dell'attività dello sportello
GARANTE PRIVACY	sì, destinatari di ricorsi, reclami, segnalazioni	ricorso: strumento alternativo all'A.G.. Reclamo e segnalazioni strumenti di vigilanza.	in caso di ricorso l'autorità decide nel merito e risolve controversia	no	no	rapporti continuativi tra Autorità e Associazioni.

* * *

Infine si è posta l'attenzione anche sulle modalità comunicative con cui le singole Autorità chiariscono ai consumatori come presentare un esposto e spiegano come verrà poi trattato. Sul punto, le Associazioni dei Consumatori ritengono che il modello a cui ispirarsi per migliorare tale aspetto è sicuramente quello dello SEC.

L'analisi dell'esperienza delle altre Autorità si è rivelata particolarmente utile per far emergere i modelli che, anche a giudizio delle Associazioni, presentano la maggiore efficacia per la tutela dei consumatori, ponendosi come stimolo per la successiva attività del gruppo di lavoro che si è concentrata, innanzi tutto, sulla predisposizione di un *form* di esposto da mettere a disposizione degli investitori, trasmettibile anche via Internet.

Il form per la presentazione degli esposti

Il *form* delineato costituisce una sorta di "compilazione guidata" dell'esposto, in modo da permettere ai consumatori di giovarsi di uno strumento di facile e rapido utilizzo ma che, al contempo, permetta all'Istituto di acquisire le informazioni ritenute maggiormente utili ai fini di vigilanza. Le scelte operate si pongono, ovviamente, in coerenza con la procedura interna di trattazione degli esposti approvata dalla Commissione nell'ottobre scorso. Al fine di preservare la facilità di invio dell'esposto, si è deciso di rendere facoltativa la compilazione di tutti i campi del *form*, in modo da permettere, se del caso, anche una compilazione particolarmente veloce dello stesso, anche attraverso lo strumento del "salta pagina".

Al fine del perseguimento dell'obiettivo di riduzione del numero degli esposti su cui la Consob non è competente, si è ritenuto opportuno l'inserimento di una pagina iniziale nel *form* che induca il consumatore a

soffermarsi sulle attribuzioni dell'Istituto. Nella pagina di apertura del *form* si è deciso, quindi, di rappresentare in modo sintetico le materie su cui la Consob non è competente, evidenziando al contempo l'Autorità di settore alla quale potersi rivolgere, rimandando, attraverso collegamenti ipertestuale, al sito delle medesime.

Accertata la competenza della Consob, viene richiesto di inserire i dati personali dell'esponente e dell'eventuale mittente della segnalazione (Studio legale, Associazione dei Consumatori, ecc.). Tali dati, sebbene non obbligatori, possono essere molti utili agli uffici di vigilanza nel caso gli stessi avessero la necessità di mettersi in contatto con gli esponenti per raccogliere maggiori o più dettagliate informazioni. Devono essere poi inseriti i dati del soggetto nei cui confronti è presentato l'esposto. Al riguardo, particolare attenzione sarà richiesta al consumatore nell'introduzione dei dati riguardanti persone fisiche (es. promotori finanziari) al fine di scongiurare eventuali omonimie. Così come, al fine di rendere maggiormente efficace la segnalazione, si chiederanno dati maggiormente dettagliati (comunque non obbligatori) nel caso di segnalazioni riguardanti fenomeni abusivi, al fine di permettere una ricostruzione della vicenda la quale potrebbe riguardare soggetti non precedentemente conosciuti dalla Consob.

Il *form* è stato pensato come un modello flessibile, attraverso il quale il risparmiatore o le Associazioni dei consumatori possono, oltre ad allegare tutta la documentazione ritenuta utile, arricchire l'esposto con ulteriori informazioni non obbligatorie tipo: nome esatto e isin del prodotto, importo investito, ecc. Può essere inoltre importante per la Consob conoscere il comportamento tenuto dal consumatore prima di presentare l'esposto alla Consob.

Ultimata la compilazione del *form* sarà possibile visualizzare l'anteprima dell'esposto e avere la possibilità di modificare eventuali errori. Infine, si potrà decidere di salvare l'esposto creato sul proprio computer e spedirlo con gli ordinari strumenti a disposizione (posta, fax e pec), oppure inviarlo direttamente telematicamente al termine della compilazione. In questo caso, sarà rilasciata una ricevuta di avvenuto invio dell'esposto.

La brochure "Cosa fare per inviare un esposto alla Consob"

Si è ritenuto anche necessario, in concomitanza della predisposizione del nuovo *form*, individuare efficaci forme di comunicazione all'esterno della procedura di gestione degli esposti da parte della Consob. Al riguardo, si è optato per la redazione di una *brochure* informativa, titolata "Cosa fare per inviare un esposto alla Consob", la quale, oltre a essere scaricabile dal sito internet della Consob ed eventualmente stampabile, dovrebbe essere diffusa il più possibile per il tramite delle Associazioni dei consumatori.

La *brochure* si pone come una guida per aiutare il consumatore nella presentazione di esposti alla Consob. Per tale ragione si è voluto fornire anche informazioni utili sulle competenze della Consob (al fine di evitare l'invio di esposti non di competenza dell'Istituto) e su contenuto e modalità di presentazione dell'esposto (al fine di innalzare il livello qualitativo degli esposti ricevuti). Infine, si sono volute evidenziare con trasparenza anche le modalità con cui gli esposti vengono trattati dalla Consob, affinché risulti chiaro cosa i risparmiatori possono attendersi dall'attività dell'Istituto.

Nella redazione della *brochure* è stata posta particolare attenzione al linguaggio, al fine di renderlo quanto più semplice e lineare, anche attraverso esempi di facile comprensione, evitando l'utilizzo di tecnicismi non

necessari. Si è, inoltre, fatto ricorso a box di approfondimento per chiarire gli aspetti di maggior complessità senza appesantire il testo della *brochure*, inserendo anche rimandi ipertestuali ad altre iniziative di *investor education* o ai siti di altre Istituzioni.

Al fine della effettiva riuscita dei suddetti obiettivi sottesi al presente sotto-progetto, ci si attende comunque che le Associazioni dei consumatori, che hanno già dato il loro indispensabile contributo in fase di redazione del sotto-progetto, svolgano un ruolo parimenti fondamentale una volta che i nuovi strumenti realizzati saranno operativi. Ci si aspetta, infatti, che le Associazioni, anche sfruttando la facilità ed economicità del nuovo *form* per l'invio degli esposti, si facciano con più frequenza portavoce delle segnalazioni dei consumatori, contribuendo così all'innalzamento della qualità dei medesimi. A tale scopo, risulterà, inoltre, di grande utilità la formazione dei Quadri delle Associazioni (obiettivo del primo sotto-progetto) che in questo modo potranno assicurare un più alto standard di completezza e comprensibilità dell'esposto, oltre a contribuire alla diminuzione delle segnalazioni riguardanti materie sulle quali la Consob non ha alcuna competenza. Si auspica, infine, che le Associazioni dei consumatori, sfruttando la loro capillarità sul territorio nazionale, assumano un ruolo chiave nella diffusione e promozione della *brochure*.

5.3 Prossimi sviluppi

Dall'attività relativa al sotto-progetto promaneranno, pertanto, due *output* principali:

- il *form* per la presentazione (prevalentemente) on-line degli esposti alla Consob;
- la *brochure* informativa "Cosa fare per inviare un esposto alla Consob".

La fase di implementazione del Progetto IV

Di seguito si riporta la sintesi degli interventi, da completare entro il 2014, per l'implementazione delle misure derivanti dall'approvazione della Carta.

Profili informatici

- Portale *web* per l'educazione finanziaria (ricompreso nel più ampio progetto di revisione del sito Internet della Consob)
- Interconnessione tra i siti Internet coinvolti (portale *web* e siti delle Associazioni)
- Aggiornamento della sezione attualmente dedicata alla Camera in base alle auspicate nuove attribuzioni all'Organismo di risoluzione stragiudiziale delle controversie
- Realizzazione della sezione dedicata all'invio degli esposti e integrazione con i relativi processi documentali

Profili attinenti alla diffusione della carta e dei suoi "prodotti"

- Presentazione congiunta al pubblico della Carta degli Investitori
- Finalizzazione della *brochure* informativa sugli esposti e pubblicizzazione
- Piano di formazione per i referenti delle Associazioni coinvolte
- Ideazione e organizzazione di eventi/seminari *ad hoc* in collaborazione con le Associazioni
- Attività di impulso nei confronti del Legislatore primario, di concerto con le Associazioni, finalizzate a modificare l'articolo 32-*ter* del TUF

Profili organizzativi

- Implementazione dell'Organismo di risoluzione stragiudiziale delle controversie sul modello di funzionamento dell'ABF in base alle auspicate nuove attribuzioni
- Sviluppo e mantenimento del *network* informativo tra Consob e Associazioni (definizione ruoli, responsabilità, modalità di interazione con i risparmiatori, ecc.)

Considerazioni conclusive V

È opinione comune – come peraltro confermato dalle conclusioni di numerosi studi e ricerche pubblicati sull'argomento – che spesso i risparmiatori al dettaglio non abbiamo tutti gli strumenti necessari per fare delle scelte pienamente consapevoli. Tra i casi più citati figura la "passività" di fronte ad azioni di *marketing* aggressivo da parte degli intermediari e di atti di negligenza da parte degli stessi.

Facendo leva sulle sinergie esistenti tra Consob e Associazioni, che possono convogliare, sotto uno stesso cappello, professionalità, esperienza e capillarità sul territorio, si vuole supportare l'investitore fornendogli l'equipaggiamento necessario per comprendere le fasi logiche e fattuali di un corretto processo decisionale d'investimento del risparmio e avere la piena cognizione dei propri diritti, del loro esercizio e dei doveri dei soggetti vigilati (intermediari finanziari *in primis*).

È grazie a questa collaborazione continuativa messa in moto dalle attività interessate dal Progetto della Carta degli Investitori che può prendere corpo il compito di innalzare il livello di autotutela degli investitori e, allo stesso tempo, favorire una corretta interazione tra cliente e intermediario, soprattutto in termini di scambio informativo e di scelta ragionata sull'allocazione del risparmio. Per tale via, l'iniziativa può inoltre contribuire a sostenere un processo di progressivo ristabilimento della fiducia dei risparmiatori, propellente questo necessario per una sana crescita economica del Paese.

In definitiva, il Progetto qui descritto – all'interno delle attività istituzionali in capo al Tavolo congiunto – rappresenta uno strumento di supporto efficace all'azione continua di tutela del risparmiatore che, proprio per le sue caratteristiche intrinseche, dovrà poggiare su forme adeguate di coordinamento operativo nell'attività quotidiana dei soggetti coinvolti.

LISTA DEI PARTECIPANTI AL TAVOLO DI LAVORO

Per la Consob

Pres. Giuseppe VEGAS – Chairman del Tavolo

Segr. Gen. Guido STAZI

Vice Dir. Gen. Giuseppe D'AGOSTINO – Coordinatore del Progetto

Francesca AMATURO

Paola BARTOLA

Elisabetta CAFIERO

Vincenzo CIMINO

Laura FERRI

Claudia GALLUCCI

Mauro LORENZONI

Toni MARCELLI

Maria MAZZARELLA

Pasquale MUNAFO'

Antonella NIBALDI

Brunella VAGLIECO

Per le ASSOCIAZIONI

Francesco FERRONI	(ADICONSUM)
Raffaella GRISAFI	(ADICONSUM)
Armando BIAGETTI	(ADOC)
Silvia CASTRONOVI	(ALTROCONSUMO)
Mario FINZI	(ASSOUTENTI)
Umberto URSINI	(CODACONS)
Gianluca DI ASCENZO	(CODACONS)
Alessandra COPPOLA	(CODICI)
Carmine LAURENZANO	(CODICI)
Antonio PINTO	(CONFCONSUMATORI)
Maria Stella ANASTASI	(LEGA CONSUMATORI)
Francesco LUONGO	(MDC)
Micaela GIRARDI	(MDC)