

AUDIZIONE FIRST CISL

**presso la Camera dei Deputati - Commissione Parlamentare di Inchiesta
sul sistema bancario e finanziario - Roma, 17 maggio 2022**

Gentile Presidente,

La ringrazio a nome di First Cisl per la preziosa opportunità di interloquire con la Commissione parlamentare di inchiesta e di fornire, quale primario attore sindacale confederale del settore bancario e finanziario, il seguente contributo di analisi e di proposta.

L'interesse, manifestato dalla Commissione, ad approfondimenti sugli attuali modelli distributivi del settore bancario e sulle pressioni commerciali inerenti la vendita di prodotti finanziari, ci spinge a contestualizzare in una scarna ed essenziale premessa le osservazioni ma, soprattutto, le proposte di riforma, contenute nella parte conclusiva di questa audizione.

PREMESSA. Negli ultimi anni le scelte legislative e regolamentari hanno determinato profondi, strutturali cambiamenti nell'industria bancaria, assicurativa e nelle attività connesse. Si è progressivamente disperso il tradizionale modello di servizio delle banche in Italia. Pesanti e continue riorganizzazioni delle imprese del settore hanno introdotto nuovi modelli di business e di servizio, sempre più incentrati sul prodotto da vendere e non sulla qualità della consulenza. Le società bancarie e finanziarie, pur essendo vocate, in base all'art. 47 della nostra Costituzione, all'alta funzione sociale di esercizio del credito e di tutela del risparmio dei cittadini, hanno invece nel tempo progressivamente ridotto i volumi di credito erogato, spostando il cuore della propria attività sulla vendita massiva di prodotti di investimento e sulla consulenza a favore dei grandi patrimoni finanziari. Hanno adottato la mentalità del commercio, assecondando la deriva consumeristica che caratterizza la privatizzazione del settore e assumendo la veste di meri assemblatori e distributori di prodotti e servizi mercificati. Per lo svolgimento di tale diversa attività le banche percepiscono commissioni, senza dover assumere il rischio di fare credito. A questa progressiva trasmutazione dell'attività bancaria si è accompagnato il drastico abbattimento del numero delle filiali, e conseguentemente l'abbandono di interi territori, che già oggi non risultano più presidiati da alcuno sportello fisico idoneo a garantire il più elementare servizio di prossimità a famiglie e imprese. Al fenomeno della desertificazione bancaria si accompagna un tragico, crescente e irreversibile calo dell'occupazione del personale dipendente: al 31.12.2021 risultano occupate nel settore 269.625 persone, con una perdita solo nell'ultimo quinquennio del 10% e, a partire dal 2009, di quasi il 20% (il dato di partenza era 330.512). Nessun dato annuale, in questo arco temporale, è in controtendenza, e questo conferma la tendenza inesorabile in atto (fonte dati: Bankit)

(Allegato 1). Al trend descritto si accompagna una correlata perdita di conoscenze, esperienze e capacità professionali, valutative e deliberative: esse cessano perché legate alle storie di tante persone del lavoro, che anche a causa delle esasperanti pressioni commerciali subite, non vedono l'ora di andare anticipatamente in esodo. La transizione digitale nel settore finanziario rincorre e impegna nuove skill, funzionali alla creazione e all'uso di algoritmi gestionali per il controllo delle performance prestazionali, e poco si preoccupa di sviluppare skill relazionali, utili al presidio fisico del credito e del risparmio. I modelli distributivi e di servizio delle banche hanno ormai adottato questo tipo di sviluppo e investito su tali nuove competenze tecnico-professionali per realizzare i propri obiettivi di profitto. Basta scorrere in rapida lettura i piani industriali delle principali banche italiane per rendersi immediatamente conto del filo rosso che, pur nella differenza dei modelli di servizio adottati, accomuna tutte loro nelle scelte fondamentali: riduzione della rete fisica e dell'occupazione, concentrazione del business in poche attività ad alto ritorno economico e basso valore sociale, organizzate in scintillanti boutique finanziarie a supporto dei grandi patrimoni familiari e aziendali.

In pratica, il trend in atto, sopra sintetizzato, da una parte garantirà forse ancora per un po' di tempo alle imprese bancarie, e ai loro azionisti, una struttura di costi/ricavi vantaggiosa e capace di distribuire utili, ma intanto desertifica territori e impoverisce il Paese, determinando persino una concentrazione del rischio creditizio e della consulenza finanziaria "umana" sui grandi capitali familiari e sulle grandi imprese.

Il recente sviluppo del modello integrato di **banca-assicurazione** presenta ulteriori rischi, ancora tutti da scoprire. Da un lato ci sono indubbi aspetti di economicità legati all'internalizzazione di attività; dall'altro, però, si amplifica il rischio insito nel fenomeno delle concentrazioni d'impresa, perché l'ibridazione tra banche e assicurazioni sposta ancora di più l'interesse dalle attività creditizie e finanziarie tradizionali a un utilizzo eccessivo della leva commissionale e provvigionale. L'internalizzazione delle fabbriche dei prodotti finanziari e assicurativi non aumenta la trasparenza e la leggibilità dei dati e delle informazioni a tutela dei risparmiatori, ma rende solo meno costosa, e dunque più conveniente per le imprese, la produzione e la commercializzazione dei prodotti "in house" **(Allegato 2).**

Le continue esternalizzazioni di attività bancarie, spesso cedute all'esterno del perimetro sottoposto alla Vigilanza pubblica, rendono ancora meno trasparenti, perché meno controllabili, sia tali attività, sia quelle connesse e strumentali, che si svolgono, magari in regime di appalto, a vantaggio delle banche e delle società finanziarie. Tale fenomeno non può essere derubricato a semplice espressione della libera, piena e incondizionata iniziativa privata, perché le banche non sono imprese come le altre. Esse svolgono una specifica "funzione sociale", che deve essere garantita non solo per l'"utilità sociale" prevista dal secondo comma dell'art. 41, ma anche e soprattutto per l'attuazione del "presidio di Repubblica" introdotto dall'art. 47 Cost., in materia di credito e di risparmio. Su tali premesse costituzionali First Cisl e Cisl hanno qualche anno fa formalizzato le loro proposte di riforma del sistema bancario e finanziario,

tuttora attuali e contenute nel “**Manifesto AdessoBanca**”, (**Allegato 3**), che mettiamo a disposizione di codesta Commissione per pronto richiamo.

I MODELLI DISTRIBUTIVI. Con riferimento ai modelli distributivi adottati dagli intermediari finanziari, ricordiamo che la materia è disciplinata dal complesso normativo riconducibile alla MiFID II, che comprende per l'Italia anche il Regolamento Intermediari Consob. È bastata questa complessa normativa di primo e secondo livello a restituire fiducia nel sistema nel suo complesso? Purtroppo si registra che, anche dopo MiFID II, le criticità applicative, le distorsioni e i fenomeni di “misselling” si sono ripetuti con incessante frequenza, anche se sono stati, malgrado l'elevato numero, derubricati sempre ad anomalie operative individuali, cioè a responsabilità dei singoli consulenti. Mai che qualcuno abbia voluto imputare tali fenomeni a “colpa organizzativa” che comprova l'inidoneità del modello distributivo di impresa! In pratica, le imprese finanziarie adottano schemi organizzativi che si preoccupano di garantire il rispetto formale della normativa MiFID, ma perseguono, nella sostanza, puri obiettivi commerciali mediante processi di gestione e controllo caratterizzati da costrittività organizzativa. Gli interventi normativi finora realizzati in Italia hanno rafforzato i modelli formali di esimente della responsabilità giuridica delle imprese, senza invece mai affrontare un tema pratico: come garantire la fattuale indipendenza del servizio di consulenza dai condizionamenti legati ai budget commerciali e come realizzare la piena valorizzazione della professionalità del consulente, a tutela del migliore interesse del cliente. Emblematica, e addirittura cruciale per il corretto indirizzo del settore finanziario, è la norma contenuta nell'art. 93 del citato Regolamento, che sotto la rubrica “Sistemi di remunerazione e di incentivazione e valutazione del personale”, recita: “1. *Nello svolgimento dei servizi di investimento, gli intermediari evitano di remunerare e di incentivare il proprio personale secondo modalità incompatibili con il dovere di agire nel migliore interesse dei clienti.* 2. *Ai fini del comma 1, gli intermediari non adottano disposizioni in materia di remunerazione, target di vendita o d'altro tipo che potrebbero incentivare il personale a raccomandare ai clienti al dettaglio un particolare strumento finanziario, se può essere offerto uno strumento differente, più adatto alle esigenze del cliente. (...)* 4. *Gli intermediari evitano di valutare le prestazioni del proprio personale secondo modalità incompatibili con il dovere di agire nel migliore interesse dei clienti.*” Con l'intento di prevenire e contrastare i rischi di conflitto di interesse sottesi a tali prescrizioni normative, la Direttiva MiFID II promuove l'adozione “opzionale” (art. 24-bis TUF), da parte dell'intermediario, di un modello di servizio improntato alla cosiddetta “**consulenza su base indipendente**”. Il modello largamente dominante, anzi purtroppo universalmente adottato, è invece quello della “consulenza su base non indipendente”: esso è caratterizzato da un ventaglio più ristretto di prodotti offerti al risparmiatore, da una solo apparente gratuità o non onerosità del servizio di consulenza, e dall'esplicito riconoscimento della legittimità della corresponsione di retrocessioni, commissioni e incentivi alla vendita a vantaggio di produttori e distributori. Il sistema, insomma, si regge proprio su tali riconoscimenti economici indiretti, che giustificano a loro volta la logica di budget di vendita sempre più sfidanti e stressanti. Questo spiega il fenomeno ricorrente della vendita sfrenata di

prodotti da banco (cosiddette “campagne prodotto”) e illustra le ragioni delle cosiddette pressioni commerciali delle banche nei confronti dei propri dipendenti: **le banche guadagnano solo se vendono, e solo in base al venduto**, per cui non hanno alcun interesse a riconoscere la professionalità del proprio dipendente che abbia fatto una consulenza responsabile e doverosamente “critica”. Anzi, accade persino che esse mortifichino (con trasferimenti, demansionamenti o mancati avanzamenti) il proprio consulente che riconosca che il cliente non aveva le caratteristiche e il bisogno di acquistare uno specifico prodotto finanziario oggetto di campagna di vendita.

Occorre in ogni caso una consulenza su un numero più ampio di prodotti finanziari, non solo quelli della stessa banca o delle case terze con cui essa ha legami legali e commerciali. Non dovrebbero essere previste o consentite incentivazioni indirette legate alla vendita di specifici prodotti finanziari. In pratica, la implementazione del modello, caldeggiata dalla MiFID II, renderebbe trasparente, perché tracciato ed evidente, l'intero processo di consulenza, eliminando molte delle attuali opacità mediante il **passaggio da una consulenza focalizzata sul prodotto a una consulenza centrata sul servizio al cliente**.

L'implicito, gigantesco e sottaciuto conflitto di interessi che muove le banche a realizzare continue campagne commerciali, stressanti per chi lavora e aggressive per chi risparmia, è testimoniato dall'elevato numero delle piccole e grandi controversie gestite dall'**Arbitro per le Controversie Finanziarie**. L'ACF, istituito dalla Consob con la delibera n. 19602 del 4 maggio 2016, è uno strumento di risoluzione delle controversie tra investitori "retail" e intermediari per la violazione degli obblighi di diligenza, correttezza, informazione e trasparenza che gli intermediari devono rispettare quando prestano servizi di investimento o il servizio di gestione collettiva del risparmio. Ricordiamo che solo i risparmiatori possono fare ricorso all'ACF, per richieste di risarcimento danni non superiori a 500.000 euro, e che esso è uno strumento che consente all'investitore di ottenere una decisione sulla controversia in tempi rapidi, senza costi e senza obbligo di assistenza legale. Il sistema si fonda sulla natura volontaria della devoluzione delle controversie, e sulla leva reputazionale che dovrebbe teoricamente spingere le banche giudicate responsabili di violazioni ad adempiere alle decisioni dell'Arbitro, sapendo che in caso contrario il loro nome sarebbe pubblicato tra i non ottemperanti. Eppure, semplicemente scorrendo la pagina dell'"elenco degli intermediari inadempienti", presente sul sito web di ACF, leggiamo che **sono ben 38 le imprese presenti in archivio, per un totale di 1.915 controversie oggetto di lodo non ottemperato** e dunque, presumibilmente, approdate in un'aula di tribunale. Dalla Relazione annuale dell'ACF per l'anno 2021 apprendiamo che ben 8.695 sono i ricorsi presentati dalla clientela, con una percentuale di accoglimento degli stessi molto elevata, pari al 69% e risarcimenti riconosciuti ai risparmiatori per 123,6 milioni di euro. Non si tratta solo di soldi, si tratta di fiducia tradita e di reputazione persa, e che va urgentemente recuperata adottando modelli distributivi e prassi commerciali rispettose della normativa MiFID e delle persone.

Anche le **politiche retributive** adottate dalle banche sono impattate dalla normativa MiFID II e presentano incoerenze e criticità. Ci riferiamo in particolare ai **sistemi incentivanti** adottati dalle banche per stimolare il raggiungimento dei budget commerciali da parte dei propri dipendenti: sono una delle principali criticità che caratterizzano gli attuali modelli distributivi e, insieme ai modelli organizzativi, rappresentano la causa deflagrante sia delle violazioni normative sia delle esasperanti pressioni commerciali alla vendita. La norma dell'art. 93 R.I. impone alle imprese di evitare di adottare disposizioni in materia di remunerazione, target di vendita o d'altro tipo che potrebbero incentivare il personale a raccomandare ai clienti al dettaglio un particolare strumento finanziario, se può essere offerto uno strumento differente, più adatto alle esigenze del cliente. Eppure può accadere che i sistemi incentivanti delle imprese finanziarie introducano riconoscimenti economici mirati a stimolare il raggiungimento di budget di collocamento di specifici prodotti finanziari o assicurativi. Tali sistemi incentivanti spesso vengono persino variati in corso di anno, in via estemporanea, correggendo il tiro dell'azione commerciale in funzione di obiettivi ulteriori e non previsti all'inizio del piano di incentivazione. Abbiamo come First Cisl condotto una analisi approfondita delle ricorrenti incoerenze tra sistemi incentivanti adottati dalle imprese finanziarie e la citata normativa Consob. Mettiamo a disposizione di codesta Commissione le nostre evidenze, precisando che abbiamo anonimizzato i riferimenti alle Aziende cui le stesse si riferiscono, in quanto non disponiamo delle necessarie autorizzazioni alla divulgazione (**Allegato 4**).

Non è neppure insolito che i **sistemi di valutazione** del personale, adottati dalle imprese, colleghino il giudizio di esatto e completo adempimento della prestazione di lavoro subordinato, anche solo in parte, al raggiungimento dei risultati commerciali. Non solo dunque gli incentivi, ma persino i sistemi di valutazione della prestazione lavorativa possono in qualche misura essere collegati ai budget, e dunque è evidente quale potente leva gestionale e psicologica sia concretamente utilizzata da banche e società finanziarie per esercitare pressioni alla vendita: carota e bastone, incentivo e giudizio di riprovazione o addirittura minaccia di sanzione. A questi fenomeni e alle sottese criticità avrebbe dovuto fornire risposta e rimedio la pratica della bilateralità negoziale, sottesa all'**Accordo nazionale politiche commerciali e organizzazione del lavoro, sottoscritto nel settore da ABI e Organizzazioni sindacali l'8.2.2017**. L'Accordo prevede il funzionamento di una rete di commissioni bilaterali aziendali per il controllo e il superamento delle anomalie e delle violazioni applicative delle norme, anomalie di per sé capaci di generare indebite pressioni commerciali alla vendita, e introduce una Commissione nazionale, destinataria in seconda istanza delle questioni non risolte a livello aziendale. **La pratica dell'Accordo nazionale in questione non ha ad oggi prodotto risultati significativi a causa dell'indisponibilità delle aziende a mettere in discussione le proprie prassi organizzative.**

I sistemi di incentivazione e di valutazione, incardinati sul modello di consulenza su base non indipendente, si riferiscono spesso ad aggressive campagne di collocamento, massivo e monotematico, di specifici prodotti finanziari. Tali iniziative, denominate "**campagne prodotto**", concentrano il proprio raggio di azione su un

orizzonte temporale molto ristretto (anche un mese, o meno), e pertanto mal si conciliano con l'esigenza di una consulenza paziente, rispettosa della variegata diversità della clientela e delle sue esigenze nel tempo. Le campagne prodotte, molto diffuse nel settore e poco tracciate, e per nulla rendicontate nelle dichiarazioni non finanziarie aziendali, sembrerebbero violare nella sostanza la normativa regolamentare sul conflitto di interessi tra distributori e produttori finanziari, ma pur contravvenendo allo spirito della normativa MiFID II, a tutt'oggi non sono esplicitamente e formalmente vietate per legge.

La complessiva esperienza di messa a terra e di applicazione pratica dell'Accordo nazionale di settore, pure dichiarato dal Presidente dell'ABI Patuelli come caso esemplare di autoregolamentazione pattizia del fenomeno, è da ritenersi non soddisfacente. Indipendentemente dall'Accordo, occorre dunque potenziare gli strumenti normativi di segnalazione alle Autorità di Vigilanza competenti, ricorrendo anche a un uso più esteso ed intenso del **whistleblowing**, per un controllo effettivo e sistematico dei processi e delle ricorrenti prassi organizzative legate ai modelli distributivi.

Le disfunzioni dei modelli organizzativi producono effetti negativi anche sulla salute delle persone che lavorano. Istruzioni operative contraddittorie, che da un lato richiamano il rispetto delle norme e dall'altro impegnano al controllo continuo e infragiornaliero di quanto venduto; continue "call conference" per orientare e motivare alla spinta commerciale, o anche per commentare il mancato raggiungimento di obiettivi individuali; ripetute email di verifica e controllo dei risultati "h24", eccetera: sono tutti elementi che agiscono potentemente sulla vita e condizionano negativamente il **benessere lavorativo**. Le **relazioni epidemiologiche** fornite dalle imprese ai Rappresentanti dei Lavoratori per la sicurezza, al di là dei numeri assoluti, testimoniano di anno in anno un inconfutabile, crescente livello di stress correlato al lavoro bancario, con casi sempre più frequenti di disturbi e patologie fisiche e psichiche che richiedono intervento medico e farmacologico¹. Nonostante gli evidenti problemi

¹ Le rilevazioni effettuate dalle banche attraverso l'utilizzo della cd. metodologia INAIL disegnano un quadro sostanzialmente a basso rischio che addirittura non coglie l'aumento di disturbi collegabili a stress segnalati dai lavoratori durante le visite mediche effettuate come previsto dai medici del lavoro e riportate nelle varie Relazioni epidemiologiche delle varie banche. Evidenze empiriche e ricerche indipendenti mostrano un quadro ben diverso. Ad esempio, The Workforce View 2020 – Volume Uno realizzata da ADP, multinazionale leader nell'ambito della gestione delle risorse umane, è un'indagine nella quale sono stati intervistati circa 32500 lavoratori in tutto il mondo, 2000 in Italia, esplorando le opinioni dei dipendenti riguardo alle problematiche attuali sul posto di lavoro e il futuro che si aspettano. La fascia d'età più colpita è quella tra i 35 e i 54 anni: si dichiara giornalmente sotto pressione il 26%. Anche dopo i 55 anni la percentuale rimane alta al 23%, mentre scende al 20% dai 25 ai 34 e al 13,5% dai 18 ai 24 anni. Sommando le risposte è possibile tracciare una classifica dei settori in cui i lavoratori risentono maggiormente di stress. Al primo posto il settore della finanza (bancario, assicurativo, intermediazioni) con una percentuale del 93%. Le ragioni? Ansia del risultato, eccessiva mole di lavoro, senso di frustrazione derivante da una paga poco premiante o da una carriera che stenta a decollare nonostante i numerosi sacrifici, ma anche la preoccupazione di non poter coniugare al meglio lavoro e vita privata. Marisa Campagnoli, HR director di ADP Italia, commenta: "Lo stress eccessivo e cronico può portare il lavoratore ad avere problemi di salute psicologica. I datori di lavoro e i responsabili HR, dovrebbero prendere in considerazione l'importanza di alleviare l'onere per i lavoratori sotto pressione.

di costrittività organizzativa legati ai modelli distributivi e di servizio, è davvero singolare che le imprese finanziarie del settore non riconoscano, ai sensi del Testo Unico di salute e sicurezza, un livello di rischio stress lavoro correlato superiore a quello base (“basso”). Per cogliere appieno il fenomeno sanitario nel settore bancario e porvi rimedio, riconoscendo i **rischi psicosociali** già largamente presenti, è necessario **adattare il questionario utilizzato dalle aziende di credito**, renderlo cioè aderente alle peculiarità del settore. È quindi indispensabile che nella fase di **valutazione preliminare** sia posta particolare attenzione allo studio di opportuni e ben tarati **eventi sentinella**, da indagare con riferimento ai vari Gruppi Omogenei. **Sarebbe fondamentale riuscire a promuovere questo passaggio per l'intero settore bancario, esposto alle pressioni commerciali**, procedendo in ciascuna azienda a una **valutazione approfondita del rischio mediante la somministrazione di un questionario** di rilevazione del clima. Esso dovrebbe essere diffuso capillarmente tra tutti i dipendenti interessati, per arrivare, finalmente, a DVR che riconoscano lo **specifico stress correlato al lavoro bancario**.

Altro fenomeno che va letto con attenzione e compreso nelle sue ragioni profonde è il **proliferare di procedimenti penali e civili a carico di lavoratrici e lavoratori del settore**. Disponiamo di dati parziali, relativi evidentemente solo alle persone che First Cisl a mezzo dei propri legali ha rappresentato e difeso, e che non riassumono certo i procedimenti dell'intero settore. Ciononostante, i dati parziali forniti in nota sono significativi, perché evidenziano alcune costanti, alcuni trend ². Nel periodo più buio del settore, quando l'evidenza mediatica degli scandali finanziari e della “mala gestio”

Purtroppo, i lavoratori stessi sono restii a parlare del problema, ma i team delle risorse umane possono svolgere un ruolo importante in modo che il personale si senta supportato nel farsi avanti. Aumentare la consapevolezza del problema all'interno delle organizzazioni, mettere in atto politiche per affrontarlo e indicare come i dipendenti possono ottenere aiuto sono alcuni dei modi in cui i datori di lavoro possono dimostrare che stanno prendendo sul serio il problema della salute psicologica dei propri lavoratori”. La rilevazione dello SLC si basa su una metodica messa a punto dall'Inail applicabile in ogni organizzazione di lavoro. Fatalmente questo significa che tale metodologia risulta non completamente aderente alle diverse realtà lavorative, rischiando di non cogliere in pieno i segnali che evidenziano l'insorgere del fenomeno dello stress lavoro correlato. E' bene precisare che questa metodologia nasce con l'obiettivo di consentire alle aziende di avviare un percorso valutativo e gestionale scientificamente corretto ma soprattutto di stabilire “il livello minimo di attuazione dell'obbligo” (cit. Sergio Iavicoli, Prefazione alle Linee guida Inail stress lavoro correlato 2017). Per poter quindi cogliere appieno il fenomeno nel settore bancario si rende necessario adattare il questionario utilizzato dalle aziende di credito rendendolo aderente alle peculiarità del settore.

² I dati qui forniti non sono spaccettati per banche di riferimento, ma sono complessivi per ciascuna fattispecie di reato, tenendo conto del numero totale dei procedimenti trattati (in alcuni casi riuniti), della tipologia dei prodotti finanziari venduti alla clientela, delle ipotesi in cui non si è giunti alla richiesta di archiviazione e degli esiti. Non si riporta il dato dei giudizi civili (che ad oggi sono limitati e che si sono conclusi - allo stato - con pronunce favorevoli). **Numero dei procedimenti trattati complessivamente: 281. Procedimenti già conclusi con assoluzioni e archiviazioni: 273.** Contestazioni: vendita di obbligazioni subordinate: 211. Procedimenti già conclusi con assoluzioni e archiviazioni: 202. Contestazioni: vendita al pubblico di diamanti, mutui usurari e gestione di fidejussioni: 76. Procedimenti già conclusi con assoluzioni e archiviazioni: 71. Reati contestati: art. 640 c.p. (truffa), aggravata dalla circostanza prevista dall'articolo 61 n. 7 c.p. (danno di particolare gravità), 110 c.p. (concorso di persone nel reato), art. 644 c.p. (usura), art. 2638 c.c. (ostacolo alla vigilanza), articoli 2621 e 2622 del codice civile (falso in bilancio).

del sistema bancario e finanziario rivendicava l'individuazione delle responsabilità e dei colpevoli, il pur prezioso lavoro della magistratura ha indagato sull'anello terminale e più debole, destinatario della catena di comando: le lavoratrici e i lavoratori che quotidianamente avevano a che fare con i risparmiatori. Le indagini e i procedimenti finora conclusi hanno acclarato la non colpevolezza e quindi hanno determinato l'assoluzione dei lavoratori dipendenti, ma purtroppo non hanno individuato i veri responsabili della "mala gestio", le cause profonde del fenomeno del risparmio tradito, ovvero i responsabili delle colpe organizzative, *in faciendo* e *in omittendo*: i banchieri che adottavano modelli di gestione e controllo totalmente inefficaci a prevenire crimini e violazioni di legge in materia di consulenza finanziaria. Abbiamo ancora oggi un impianto legislativo, il **decreto legislativo 231/2001**, che solo teoricamente afferma il principio per cui "*societas delinquere potest*". Sappiamo bene che i modelli organizzativi predisposti dalle banche costituiscono uno schermo, una manleva giuridica per i propri amministratori, più che uno strumento di efficace tutela preventiva del risparmio. Essi sono funzionali a un gradato e teorico approccio al rischio da parte dell'imprenditore, e sono ad oggi autoreferenziali, privi cioè di reali e obiettivi strumenti sia di validazione e controllo, sia di concreta efficacia prevenzionale. Per questo essi risultano totalmente inidonei a prevenire quegli odiosi comportamenti organizzativi, diffusi a macchia d'olio, che prendono il nome di pressioni commerciali. Proprio perché inidonei a fare da deterrente "a monte" della filiera organizzativa della banca, questi modelli per manlevare gli amministratori hanno bisogno di dimostrare la propria efficacia almeno "a valle", cioè irrogando sanzioni disciplinari individuali. E lo fanno copiosamente, vista la crescente numerosità dei procedimenti disciplinari, irrogati a pioggia alle lavoratrici e ai lavoratori in tutto il settore, e per giunta con attribuzione di un elevato grado di colpa. In pratica, assistiamo a un rovesciamento dei ruoli degno di una commedia plautina, in cui il lavoratore bancario ha i rischi e le responsabilità del banchiere, il quale ultimo, spostando il rischio sui propri lavoratori, è manlevato da ogni responsabilità. I modelli organizzativi (MOG) esprimono in questo paradosso pratico la propria inefficacia preventiva. Il dato numerico dei procedimenti disciplinari è la migliore prova che il MOG rende possibili le pressioni commerciali e i correlati effetti nefasti, anziché prevenirli e impedirli.

È chiaro che, lasciato a se stesso, il sistema finanziario non può che produrre questi risultati, e nessuna "mano invisibile" potrà mai porre rimedio al tragico, progressivo abbandono del tessuto economico e sociale italiano, fatto di migliaia di piccole e medie imprese e di milioni di famiglie. Per rispondere a tali esigenze e recuperare le banche alla funzione sociale di presidio del credito e del risparmio, in un sistema finanziario privatizzato per legge, occorre ora una **duplice direttrice di intervento legislativo**: da una parte, il **rafforzamento dei sistemi e degli strumenti di controllo**, che devono essere affidati a una più intensa e pervasiva attività della Vigilanza pubblica e alla segnalazione proattiva di lavoratrici e lavoratori e dei sindacati aziendali; dall'altra parte, una **coraggiosa e profonda riforma del settore**, che si avvalga del contributo di proposta delle parti sociali.

RIMEDI E PROPOSTE. Occorre colmare urgentemente tale lacuna, per il pieno recupero fiduciario e reputazionale del sistema finanziario.

Formuliamo di seguito alcune raccomandazioni e proposte di intervento legislativo e/o regolamentare. Esse sarebbero in gran parte di non disagevole introduzione, necessitando in molti casi di un mero intervento di tipo regolamentare o comunque di fonte secondaria, coinvolgendo Autorità di Vigilanza e/o Ministeri e solo in pochi casi, invece, direttamente il Parlamento.

- In primo luogo, occorre che il regolatore e/o il legislatore, mettendo a frutto la consultazione delle parti sociali, introduca **un presidio di norme giuridiche, una sorta di “statuto del consulente in materia finanziaria”** che, sancendo un manipolo di diritti e prerogative del consulente e di limiti per i datori di lavoro, garantisca in ogni banca la necessaria indipendenza dei lavoratori dalle sollecitazioni commerciali alla vendita di determinati prodotti finanziari.

- Occorre promuovere e implementare nel settore bancario **una alternativa alla consulenza su base non indipendente**, alternativa oggi completamente trascurata.

Soprattutto occorre un'azione regolamentare organica, che comprenda l'introduzione di specifici incentivi di carattere economico, quale la detassazione del compenso (“fee”) corrisposto dal cliente per tutti i casi in cui la consulenza escluda retrocessioni e incentivi indiretti per la vendita dei prodotti finanziari. Anche una campagna di comunicazione governativa efficace può aiutare i risparmiatori a comprendere l'importanza sociale di una consulenza di questo tipo, e a richiederla. Occorre finanziare e promuovere una campagna di educazione finanziaria a sostegno di un modello di consulenza di qualità, in cui si paghino commissioni per il servizio esplicite.

- È urgente e indifferibile l'introduzione di un **Questionario MiFID unico per tutti gli intermediari** - Centrale MiFID gestita dalla Autorità di Vigilanza nazionale. La MiFID richiede la corretta rilevazione da parte degli intermediari distributori del profilo di rischio associato al cliente-risparmiatore. Oggi nei fatti ciascun intermediario predispone il proprio set di domande, rappresentanti il cosiddetto “questionario MiFID”, senza alcun vincolo di asseverazione preventiva della Vigilanza, e anzi in assenza di un questionario-tipo di uso comune. La prima conseguenza di ciò consiste nella diversa classificazione, sotto il profilo della tolleranza al rischio, del risparmiatore-investitore avente rapporti con più intermediari, anche per effetto dei diversi algoritmi di decodifica delle informazioni, in uso presso ciascun intermediario. La seconda potenziale conseguenza consiste in possibili rilevazioni della tolleranza al rischio non coerenti con la reale sopportazione del rischio e delle perdite da parte dei risparmiatori-investitori.

Sarebbe pertanto necessaria la previsione normativa di adozione di un questionario unico, secondo un modello (schema-tipo) realizzato dalla Consob, nonché vincolare le banche a utilizzare lo stesso algoritmo per la decodifica delle informazioni assunte dai clienti. Inoltre potrebbe essere istituita una centrale MiFID, gestita dalla Consob, per consentire l'aggiornamento in tempo reale del questionario, a livello sistemico; sarebbe

infine indispensabile introdurre “warning” di sistema in caso di notevoli variazioni dei profili di rischio del cliente.

- È indispensabile la **certificazione del rischio associato agli strumenti/prodotti finanziari**. La “product intervention” consiste nella possibilità d’intervento riconosciuto a Esma, Eba e competenti Autorità nazionali di vietare o limitare la distribuzione di specifici prodotti finanziari, o un tipo di attività o prassi finanziaria, ritenuti nocivi per i risparmiatori/investitori o dannosi per l’ordinato funzionamento e l’integrità dei mercati o la stabilità del sistema. L’Autorità di Vigilanza nazionale non può, salvo casi eccezionali, utilizzare tali prerogative se non dopo aver comunicato alle altre Autorità competenti e a Esma, almeno un mese prima del divieto o della restrizione, tutti gli elementi richiesti. In definitiva, tali elementi di vischiosità procedurale potrebbero rendere macchinosa, intempestiva e, dunque, inefficace la “product intervention”. Occorre dunque intervenire in chiave preventiva, per introdurre una procedura unica e centralizzata, a cura della Consob, per la validazione e certificazione del rischio associato a ciascuno strumento e prodotto finanziario.

- È necessario introdurre un **divieto esplicito di distribuzione di strumenti/prodotti finanziari in ristretti intervalli temporali**. Le previsioni della MiFID II richiedono agli intermediari un significativo cambiamento del modello relazionale intermediario-cliente, con il passaggio da una logica incentrata sullo specifico “prodotto” commercializzato a una logica incentrata sul “servizio” reso al cliente, anche nell’ambito del servizio di consulenza su base non indipendente. Il dovere di orientare i comportamenti degli intermediari al miglior interesse dei clienti deve tradursi in un formale ed esplicito divieto di adottare le “campagne prodotto”.

- Occorre rendere effettiva ed efficace la presenza nelle banche della nuova figura del **Responsabile unico sulla salvaguardia dei beni dei clienti**, introdotta dalla Banca d’Italia all’art. 29 del Regolamento di attuazione degli articoli 4-undecies e 6, comma 1, lettere b) e c-bis), del TUF. Si tratta di una figura le cui caratteristiche operative e di effettiva indipendenza non sembrano ancora sufficientemente normate, ma che in ogni caso deve essere designata dall’intermediario finanziario per la salvaguardia degli strumenti finanziari e delle disponibilità liquide dei clienti. Occorre quindi garantirne la piena libertà di azione e la massima efficacia operativa, soprattutto mediante la fattiva e costante interlocuzione con la funzione di Compliance. Questo consentirebbe di contrastare le cosiddette pressioni commerciali subite dalle lavoratrici e dai lavoratori del settore e di rappresentare nei modelli gestionali il punto di vista di clienti e dipendenti, che sul tema della consulenza responsabile registrano una piena convergenza, se non coincidenza di intenti. Sarebbe importante, a tal fine, poter stabilire canali di collegamento anche informale tra tale figura e le rappresentanze dei lavoratori.

- Occorre **riconoscere sotto il profilo normativo i rischi psicosociali presenti nel settore**, superando l’attuale regime di auto-asseverazione del rischio, che i banchieri dichiarano all’unisono come “basso”, negando perciò che esista un rischio specifico legato al proprio modello distributivo. Per fare ciò è necessario **adattare il**

questionario utilizzato dalle aziende di credito modellandolo sulle peculiarità del settore e procedere a una **valutazione approfondita di tale rischio** mediante la somministrazione di un questionario di rilevazione del clima in ciascuna azienda. Esso dovrebbe essere diffuso capillarmente tra tutti i dipendenti interessati, per arrivare finalmente a DVR che riconoscano lo specifico stress correlato al lavoro bancario.

- Occorre introdurre un **presidio di validazione e/o di controllo specifico sui sistemi di incentivazione e di valutazione del personale**, da porre **in capo all'organo di Vigilanza**, in modo da garantire che il lavoratore che espleta il servizio di consulenza, nell'applicazione della normativa MiFID, sia sempre **valutato e incentivato in base a dati endogeni alla prestazione di consulenza**, nel rispetto cioè di criteri normativi esplicativi del concetto di impegno, dedizione, professionalità, capacità di giudizio e senso di responsabilità, e non invece in base al dato, del tutto esogeno e imponderabile ex ante, del raggiungimento di budget di vendita predeterminati.

- Occorre intervenire sul **presidio di tutela** del lavoratore rispetto alle pressioni commerciali, **implementando le funzioni di Compliance**, che devono essere estese sia al controllo attivo sulle prassi organizzative e distributive aziendali, sia a supporto di ciascun lavoratore (o di gruppi di lavoratori) che avanzino richiesta di assistenza. **Deve essere riconosciuta per via regolamentare una interlocuzione formale e stabile della funzione di Compliance aziendale anche con i sindacati aziendali.** Questo consentirebbe di rafforzare l'efficacia dell'Accordo nazionale ABI sulle politiche commerciali.

- Deve essere **riformato il Decreto legislativo 231/2001**, che introducendo modelli di organizzazione, gestione e controllo senza previsioni specifiche per il settore bancario e finanziario, costituisce oggi una troppo facile esimente penale per banche, che legittimano modelli distributivi spregiudicati di cui però non rispondono. Va cioè resa obiettiva, certificata e verificata dalla Vigilanza, l'efficacia prevenzionale del modello organizzativo adottato da ciascuna banca, e devono essere rese chiare e rigorose sia le condizioni che manlevano la persona giuridica e sia quelle che ne comportano la responsabilità.

- Occorre **promuovere il riconoscimento formale del ruolo delle organizzazioni sindacali nella interlocuzione con le funzioni aziendali di controllo, con il responsabile dei sistemi interni delle segnalazioni, ma soprattutto con l'Autorità di Vigilanza**: pertanto è necessario **legittimare il sindacato quale soggetto segnalante** i potenziali illeciti di cui viene a conoscenza in virtù del rapporto con i lavoratori. Il Testo Unico Bancario, la normativa sull'antiriciclaggio o il Testo Unico della Finanza già prevedono modalità di segnalazione di fatti illeciti, studiate appositamente per il settore. Eppure il timore di ritorsioni e isolamento limita ad oggi il numero delle segnalazioni. Occorre pertanto rafforzare per legge il ruolo del sindacato per l'assistenza e la trasmissione di informazioni, in quanto riferite a comportamenti organizzativi ricorrenti, non solo agli organismi di Compliance aziendale, ma anche all'Autorità di Vigilanza. **Il ruolo del whistleblowing sindacale deve evidenziare**

soprattutto gli elementi di colpa organizzativa, cioè le prove diffuse e ricorrenti della inefficacia del generale modello prevenzionale (cosiddetto “MOG”) formalizzato dall'imprenditore. In questo modo i canali di segnalazione così costituiti possono garantire la piena riservatezza del lavoratore che fornisce informazioni, e dunque incentivare l'acquisizione di più diffuse e ricorrenti fonti di segnalazione. Lo schema normativo da cui partire presuppone l'estensione della nozione di whistleblower, così come già prevista dall'art. 4 della Direttiva (UE) 2019/1937, che amplia la categoria dei soggetti tra cui, ad esempio, i lavoratori dipendenti e autonomi, gli azionisti, i facilitatori, i volontari, i tirocinanti, i colleghi e i parenti del segnalante ecc. L'Italia non ha ancora trasposto e recepito la Direttiva, e rischia una procedura di infrazione da parte dell'Unione Europea, ma occorre lavorare bene al testo di legge di recepimento, in modo che venga espressamente riconosciuto il ruolo delle organizzazioni sindacali anche quali soggetti segnalanti e/o facilitatori.

- Deve essere introdotto il **reato di disastro bancario e finanziario**. Proponiamo di introdurre una figura di reato concettualmente riassuntiva delle fattispecie di reato già esistenti: una sorta di “grundnorm”, che consenta al giudice penale di valutare il potenziale criminoso “ulteriore” di comportamenti già di per sé singolarmente sanzionabili ma capaci, in un dato contesto, di generare anche allarme sociale e di minare la fiducia nel sistema finanziario. In estrema sintesi, occorrerebbe tentare di accorpate in unica e nuova fattispecie i vari reati economici esistenti. Tale intervento legislativo colmerebbe un evidente vuoto normativo del nostro sistema penale, replicando il modello del delitto di disastro ambientale. Per approfondimenti si rinvia alla lettura dell'allegato 3.

In conclusione, a nome di First Cisl intendo ringraziarLa per il tempo e l'attenzione che, Lei e l'intera Commissione, vorrete dedicare alle nostre osservazioni e soprattutto alle nostre proposte di riforma, ispirate da un leale esercizio di cittadinanza attiva e dalla consapevolezza della necessità e dell'urgenza di una riforma sociale. Essa, se realizzata, può consentire al sistema finanziario italiano di recuperare credibilità restituendo ai cittadini quel “bene-fiducia”, oggi compromesso dalla spregiudicatezza di tante politiche commerciali. Ma, soprattutto, può indurre il sistema finanziario, in coerenza con i dettami costituzionali, a svolgere appieno la propria “funzione sociale” al servizio del Paese.

Roma, 16 maggio 2022

Riccardo Colombani
Segretario generale

