

**Audizione del Presidente Paolo Savona
presso la Commissione Parlamentare d'inchiesta
sulla tutela dei consumatori e degli utenti**

9 marzo 2022

La CONSOB interviene quotidianamente per combattere i casi di abusivismo finanziario che assumono due forme:

- offerte al pubblico di prodotti finanziari senza prospetto informativo;
- prestazione senza autorizzazione di servizi di investimento, come il collocamento di strumenti finanziari, la gestione di portafogli, la negoziazione di strumenti finanziari, la consulenza in materia di investimenti.

Per questa attività, la CONSOB ha istituito nel 2011 un ufficio dedicato, l'Ufficio Vigilanza sui Fenomeni Abusivi nell'ambito della Divisione Tutela del Consumatore.

L'Ufficio si avvale di 10 persone (più di 1/3 del personale totale assegnato alla Divisione che si occupa anche di esposti e di rapporti con il pubblico con un totale di 27 addetti) e della collaborazione con l'Ufficio Ispettivo dedicato ai Fenomeni Abusivi e all'Antiriciclaggio nel quale operano 6 persone.

In 10 anni, da quando è stato creato, l'Ufficio Vigilanza sui Fenomeni Abusivi ha svolto circa 2.500 indagini (250 all'anno in media) che ha portato ad oltre 1.000 azioni tra "avvertimenti" ai risparmiatori (*warning*) e ordini di cessazione dell'attività, quasi 100 sospensioni cautelari e quasi 100 divieti, oltre 1.000 segnalazioni all'Autorità Giudiziaria e oltre 200 sanzioni.

Per quanto riguarda l'ultimo triennio, dal 2019 sono state irrogate 70 sanzioni per attività abusive per un controvalore di oltre 9 milioni di euro.

Di queste oltre il 60% riguarda le offerte senza prospetto e la relativa attività pubblicitaria. In particolare, sono state irrogate 13 sanzioni nel 2019 per oltre 4 milioni di euro; 15 nel 2020 per 1 milione e mezzo di euro e 16 nel 2021 per oltre due milioni e mezzo di euro.

Per la prestazione abusiva di servizi di investimento i provvedimenti sanzionatori sono stati 12 sia nel 2019 che nel 2020 per controvalori rispettivamente di 745.000 euro e di 266.000 euro. Nel 2021 vi è stata una decisa flessione, con 2 provvedimenti sanzionatori per un controvalore di 26.000 euro. Questo si spiega con il venir meno delle sanzioni amministrative per questi casi (modifica legislativa operativa dal 2016), per i quali risultava impresa molto complessa e poco efficace raggiungere con le notifiche soggetti con sedi *off-shore*. I procedimenti amministrativi sono andati quindi ad esaurimento. Rimangono ovviamente la sanzione di natura penale e i poteri interdittivi della CONSOB.

Questi dati si inseriscono in un contesto che vede nel triennio oltre 30 milioni di euro di sanzioni complessivamente irrogate dalla CONSOB nei confronti di circa 300 soggetti. Le sanzioni per abusivismi sono quindi circa un terzo delle sanzioni totali nel triennio 2019 - 2021.

Alle azioni sanzionatorie, si affianca l'attività che ha portato all'oscuramento di 650 siti internet in poco più di 2 anni e mezzo, cioè da quando è stato attribuito questo potere alla CONSOB¹, e gli oltre 1.000 accertamenti svolti su siti on-line dagli ispettori della CONSOB (oltre 1.300 nel 2021).

I dati ci dicono che ogni funzionario impegnato nella lotta agli abusivismi riesce in un anno a realizzare oltre 40 azioni di indagine e di *enforcement* a tutela dei consumatori e ogni ispettore circa 200 accertamenti l'anno sui contenuti di siti internet.

Bisogna anche ricordare che la CONSOB ha ricevuto più di 1.000 esposti su presunti fenomeni abusivi nel 2021 (erano meno di 200 nel 2015 e meno di 800 nel 2020), a conferma della rapida espansione del fenomeno e dei danni in cui sono incorsi i risparmiatori. Gli esposti sugli abusivismi rappresentano ormai la metà di tutti gli esposti ricevuti dalla CONSOB e anche qui va segnalato che l'ufficio che li gestisce (*l'Ufficio Consumer Protection*) opera con soli 5 addetti (ciascuno dei quali esamina in media 450 esposti l'anno, di cui la metà per fenomeni abusivi).

L'esperienza di vigilanza fa emergere anche alcuni comportamenti ricorrenti.

La modalità per raggiungere il potenziale investitore implicano ormai quasi sempre tecniche di marketing molto aggressive e "furbe" come *mail*, *chat*, *social network*, *oltre* alle più tradizionali telefonate.

¹ Il potere di ordinare ai fornitori dei servizi di connessione a internet l'oscuramento dei siti è stato attribuito alla Consob nel 2019 per i siti web mediante i quali sono offerti/prestati abusivamente servizi di investimento (Legge di conversione del cd. "Decreto Crescita") e nel 2020 per i siti web mediante i quali sono offerti al pubblico abusivamente (senza prospetto informativo) prodotti finanziari (Legge di conversione del cd. "Decreto Milleproroghe").

I soggetti abusivi sono spesso società fittizie che dichiarano di avere sede in paesi extra-europei o che, se apparentemente localizzate in UE, sono di fatto irreperibili. Spesso questi operatori dichiarano di essere autorizzati da Autorità europee.

Le attività proposte al consumatore riguardano spesso servizi di *trading* su piattaforme *web* e strumenti finanziari di complessa comprensione, come derivati con sottostanti valute, indici di borsa, materie prime e, sempre più frequentemente, cripto-valute.

I prodotti offerti abusivamente sono sempre più “atipici” e collegati al mondo delle cripto-attività, ambito nel quale è possibile subire perdite integrali del proprio investimento.

Lo schema truffaldino è molto spesso riconducibile al noto “schemi Ponzi” che assicura alti rendimenti ai primi clienti, creando un’illusione di guadagno per attrarre ulteriori clienti che subiranno perdite pesanti nel momento in cui la catena di interrompe. Inoltre agli investitori viene spesso prospettato un ulteriore guadagno per il procacciamento di ulteriori clienti. Questi ultimi schemi configurano pratiche commerciali scorrette che la CONSOB segnala all’Autorità Antitrust.

I rischi per gli investitori nel mondo digitale delle cripto-attività hanno peraltro caratteristiche nuove. di cui è necessario tenere conto:

- i valori sono estremamente volatili
- vi è totale assenza di tutele legali
- vi è il miraggio di “commissioni zero”
- le informazioni sono rese ad arte inintelligibili
- i prezzi sono opaci e manipolabili
- si è esposti a enormi rischi di pirateria informatica e di discontinuità operativa
- l’attività assume spesso la forma di un “gioco”
- si è coinvolti grazie all’uso spregiudicato e “modaiolo” dei social.

Per questi motivi, la Consob ha in altre occasioni segnalato l’urgenza di introdurre disposizioni che includano tutele specifiche nella fase precedente l’informativa pre-contrattuale, essendo proprio la pubblicità on-line il primo strumento tramite cui si intercetta l’attenzione del risparmiatore inesperto che viene indotto a compilare moduli presenti *on-line*.

Si potrebbe valutare l’introduzione di specifici limiti all’attività pubblicitaria di cripto-attività, unitamente all’attribuzione di specifici poteri di contrasto sul modello di quanto già previsto per le offerte abusive di prodotti e strumenti finanziari, tenuto conto che l’operatività su cripto è svolta in misura significativa da soggetti non vigilati.

Attualmente la pubblicità è intercettata dai poteri CONSOB solo nei casi di offerta abusiva al pubblico di prodotti finanziari. In materia di servizi di investimento le competenze della CONSOB si fermano alle fasi di commercializzazione e distribuzione dei prodotti e dei servizi di investimento (disciplina dell'offerta fuori sede e mediante tecniche di comunicazione a distanza di servizi di investimento e prodotti/strumenti finanziari).

Altri paesi hanno recentemente adottato nuove disposizioni in questo settore.

In Spagna ad esempio sono stati concessi nuovi poteri alla CNMV (la Consob spagnola) per sottoporre a controllo la pubblicità di cripto e altre attività e strumenti che non sono regolati dalla legge spagnola e che sono offerti come investimenti.

Nel Regno Unito, a gennaio 2022 il Ministero del Tesoro ha annunciato l'intenzione di affidare alla Consob britannica la vigilanza sugli annunci cripto. Sono stati contati in soli sei mesi 40.000 cartelloni pubblicitari su cripto-attività sui mezzi del trasporto pubblico di Londra (metro e bus) e la CONSOB britannica (FCA) ha riferito che circa due milioni e mezzo di britannici possiedono cripto-attività.

Fondamentale per la tutela dei consumatori in questo mondo in trasformazione è la collaborazione tra istituzioni e tra queste e i rappresentanti dei consumatori.

La Consob collabora ormai da molti anni con le Associazioni dei consumatori rappresentate nel CNCU (Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti, istituito presso il MISE).

Tra i risultati più significativi di questa collaborazione vi sono senz'altro l'istituzione presso la CONSOB dell'Arbitro per le Controversie Finanziarie e le innumerevoli iniziative di educazione finanziaria (tra cui uno spettacolo teatrale dedicato proprio allo schema Ponzi).

C'è soddisfazione per i risultati raggiunti dall'Arbitro, che rappresenta anche uno strumento utile per la deflazione del contenzioso giudiziario. Il 2021 ha visto il record dei risarcimenti riconosciuti ai risparmiatori (35,88 milioni di euro). Sale ad oltre 120 milioni di euro l'ammontare complessivo dei rimborsi decisi dall'ACF nel suo primo quinquennio di operatività. Cresce nel 2021 anche il tasso di accoglimento dei ricorsi (69,4%, a fronte dei 30,4% rigettati). Nel complesso, nel quinquennio 2017/2021, sono pervenuti 8.695 ricorsi, con richieste risarcitorie per oltre 480 milioni di euro, riconducibili però per quasi la metà a cittadini residenti al nord.

Il tasso di adempimento delle decisioni dell'Arbitro - non vincolanti - resta fortunatamente elevato. La percentuale di spontanea esecuzione delle decisioni dell'ACF da parte degli intermediari sfiora il 97% dei casi ed è in tendenziale e costante crescita. Il dato è al netto delle decisioni riferite alle banche poste in

liquidazione o risolte nel biennio 2015/2017, per le quali sono state previste forme di intervento pubblico nonché di alcune banche popolari che emettono azioni illiquide.

Due parole conclusive sulla necessità di aumentare le competenze digitali dei cittadini anche con l'obiettivo di migliorare l'autotutela nel mondo delle truffe finanziarie.

Secondo l'indice DESI 2021 della Commissione Europea (Indice di digitalizzazione dell'economia e della società) l'Italia è al 20° posto sui 27 paesi UE e scende addirittura al 23° posto per la connettività e al 25° per quanto riguarda il capitale umano.

Il PNRR, nell'ambito dei fondi destinati alla transizione digitale, assegna circa 7 miliardi di euro al settore del capitale umano, con iniziative destinate alla popolazione in generale, alla pubblica amministrazione, alla scuola e al mercato del lavoro.

Secondo le rilevazioni mirate della CONSOB² la conoscenza delle cripto-valute e di alcuni servizi digitalizzati è poco diffusa. La quota di investitori che afferma di averne almeno sentito parlare oscilla tra il 19% per la consulenza automatizzata e il 39% per le cripto-valute.

Sembra quindi utile dare ulteriore impulso e risorse anche alle iniziative di educazione finanziaria che riguardano il mondo digitale prima che il fenomeno assuma anche nel nostro paese le allarmanti dimensioni che ha ormai in altre economie avanzate. Come noto, la Consob svolge un ruolo attivo e impegnato in materia.

La breve presentazione dell'azione che svolge la Consob per la tutela del consumatore-risparmiatore finanziario denota una marcata asimmetria verso forme di intervento ex post, che hanno un significato concreto solo se le sanzioni producono effetti dissuasivi, un punto sul quale lo scetticismo risale alle seminali riflessioni di Cesare Beccaria. Tuttavia, abbiamo a disposizione le nuove tecniche informatiche che, se ci pongono i problemi indicati, ci offrono anche opportunità di elaborare algoritmi che, navigando tra l'enorme mole di informazioni finanziarie, ci consentirebbero di sperimentare forme di maggiore tutela ex ante; come pure spingerebbero un miglior utilizzo del capitale umano, oggi impegnato a procedere con strumenti soggettivi, *time expensive*, ossia a elevato uso del tempo e conseguenti costi e ritardi, che sono all'origine di molte delle insoddisfazioni che ci vengono indirizzate. Il futuro della protezione del consumatore è quindi legato a un innalzamento del rapporto capitale/lavoro, che ha già dato buoni frutti per l'attività reale, ma attende la sua attuazione per le gestioni mobiliari private e pubbliche, e un innalzamento del livello di conoscenza dei modi in cui opera il mercato e dei relativi rischi affidato all'azione di educazione già in corso.

² Si veda il Rapporto CONSOB 2021 sulle scelte di investimento delle famiglie italiane, disponibile al seguente link: <https://www.consob.it/web/area-pubblica/report-famiglie>.