



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

## Il consumatore a un bivio

Intervento di Fabio Bernasconi

Vice Capo del Dipartimento Tutela della clientela ed educazione Finanziaria

Convegno *“Sostenibilità: un obiettivo irrinunciabile per cittadini, imprese e Authority”*  
organizzato da Consumers' Forum

Roma, 5 dicembre 2023

Desidero ringraziare Consumers' Forum e il dottor Veroli per l'invito a partecipare a questa iniziativa, che ritengo di grande rilievo per i cittadini, le imprese e le istituzioni.

L'evoluzione del sistema finanziario riflette oggi, più che nel passato, l'interazione tra innovazione tecnologica e mutamenti nelle preferenze dei consumatori. Tre elementi in particolare appaiono concorrere ai cambiamenti in corso: la transizione digitale e la spinta alla decentralizzazione della finanza; la transizione climatica e le ricadute trasformative sul sistema economico e finanziario; la crescente responsabilizzazione del cittadino-consumatore nel compiere scelte finanziarie per il proprio benessere presente e futuro. Nel mio intervento, mi soffermerò sulle potenziali implicazioni della doppia transizione per i cittadini, nella loro veste di risparmiatori, utilizzatori di servizi di pagamento, beneficiari di finanziamenti; in sintesi, come consumatori di servizi e di prodotti finanziari.

### **1. Il consumatore di fronte a transizioni epocali: libertà effettiva di scelta, responsabilità, tutela**

Il cittadino, nella veste di consumatore, ha un ruolo importante perché le sue preferenze e le sue scelte orientano le decisioni delle imprese e contribuiscono a determinare il benessere individuale e collettivo. Libertà e potere di influenza hanno ovviamente un contraltare: la responsabilità per le scelte fatte, e in particolare per quelle potenzialmente svantaggiose.

L'imperfezione dei mercati, la presenza di asimmetrie informative, comportamenti non razionali degli individui indotti da bias cognitivi e comportamentali, tendono ad amplificare il tema della responsabilità del singolo in un contesto in cui il sistema finanziario si evolve rapidamente e cresce in complessità.

Le politiche pubbliche di protezione del consumatore e di educazione finanziaria, unitamente alle attività di supervisione e controllo sugli intermediari, intervengono per correggere queste imperfezioni, traggere obiettivi di trasparenza sostanziale, migliorare la qualità dell'inclusione finanziaria.

Nel settore dei prodotti e dei servizi finanziari l'esigenza di tutela del consumatore risulta cruciale: il consumatore si relaziona con *experience goods*, che non possono essere efficacemente valutati prima dell'acquisto, talvolta neanche dopo. La scelta di tali prodotti espone il cliente a rischi, che possono essere contenuti entro limiti accettabili, non del tutto eliminati. Sullo sfondo, resta il pericolo principale di tutte le relazioni caratterizzate da incoerenze informative: che il cliente prenda decisioni in assenza di informazioni adeguate e soprattutto che la controparte, consapevole di questi limiti, provi a trarne vantaggio, fornendo informazioni non veritiere o presentando informazioni vere in maniera fuorviante.

La transizione digitale ha aumentato la disponibilità di accesso ai servizi bancari e finanziari anche attraverso l'utilizzo di *device* tecnologicamente evoluti. Le preferenze dei consumatori e persino i "percorsi mentali" che essi seguono nelle attività di acquisto di prodotti e servizi, in quelle propedeutiche di ricerca delle alternative disponibili, e in quelle successive all'acquisto (ad es. nel caso in cui occorra assistenza *ex post*) sono sempre più legati a una interazione con le controparti, imprese e intermediari, che avviene da remoto, singolarmente, attraverso la rete, e che presuppone la disponibilità di adeguate conoscenze.

La digitalizzazione favorisce una crescente disponibilità di dati, ed essa stessa se ne alimenta: si tratta di una nuova forma di ricchezza che, a differenza dei giacimenti fossili, sembra riprodursi indefinitamente, dando vita a nuove possibilità, ma anche a nuovi pericoli. Il ricorso all'ampia disponibilità di dati, compresi quelli generati dai comportamenti degli utenti – spesso anche inconsapevolmente – può facilitare l'accesso al mondo del credito e della finanza da parte di soggetti che altrimenti incontrerebbero maggiori difficoltà, ma anche a far emergere nuove forme di discriminazione e persino di sfruttamento delle debolezze cognitive delle persone.

La transizione climatica dal canto suo porta con sé lo sviluppo di una finanza sostenibile, in tutte le sue declinazioni (ambientale, sociale e di *governance*). Dal punto di vista dell'utente, però, valutare la sostenibilità, o meglio, il grado di sostenibilità di un'iniziativa o di un prodotto bancario o finanziario ad essa associato è complesso. Senza adeguati meccanismi di trasparenza e soprattutto senza obblighi di comportamento a carico degli intermediari ben congegnati, regolamentati e verificabili, è verosimile che le scelte dei singoli possano non riflettere o addirittura non riflettano affatto le loro reali preferenze.

Questi temi sono oggetto di grande attenzione per la Banca d'Italia che, per affrontarli, ha assunto molteplici iniziative e si è dotata di strutture specialistiche.

In quanto autorità di vigilanza sul settore bancario e finanziario, ma anche avuto riguardo agli altri compiti istituzionali svolti, la Banca d'Italia monitora l'evoluzione dei comparti della finanza a più alto valore tecnologico mediante canali di contatto con gli operatori nel campo dei servizi finanziari e di pagamento ovvero istituendo o partecipando a centri di supporto e sviluppo di progetti innovativi e attività di ricerca, o ancora patrocinando - con forme di raccordo con altre Autorità – la sperimentazione in ambiente controllato e per un periodo di tempo circoscritto di prodotti e servizi tecnologicamente innovativi (richiamo a questo riguardo il Canale Fintech, Milano Hub, la Sandbox regolamentare).

Con riferimento alla sostenibilità, un apposito Comitato definisce la strategia della Banca d'Italia sulla finanza sostenibile, nella duplice prospettiva interna ed esterna, con il supporto di un nucleo di esperti che segue l'evoluzione delle discussioni in materia e assicura unitarietà di approccio nei diversi tavoli internazionali cui la Banca partecipa.

## 2. La transizione ecologica: quale libertà di scelta per il cliente?

Partendo proprio dalla transizione ecologica, merita ricordare che la tutela dell'ambiente, anche nell'interesse delle generazioni future, è sancita in obblighi e diritti Costituzionali in Italia e in altri paesi europei. La transizione verde, volta anche ad attuare questi principi costituzionali, non è e non sarà un processo semplice, non solo sul piano economico e finanziario, ma anche in campo giuridico. Essa chiama in causa tutti i poteri dello Stato e lascia aperte molte domande, innanzi tutto sulla identificazione delle generazioni future e sulla tutela dei loro diritti; sul rapporto tra decisore pubblico e scienza e tra scienza e potere giudiziario; sul bilanciamento di interessi individuali e collettivi.

Nel frattempo, l'interesse verso prodotti e servizi sostenibili offerti da imprese attente all'impatto ambientale della loro attività è in aumento: per alcuni consumatori, le valutazioni di sostenibilità sono imprescindibili; per altri rientrano fra le variabili da ponderare; si riduce la quota di coloro che restano assolutamente insensibili agli effetti delle proprie scelte.

La crescente domanda aumenta ovviamente il rischio che, per intercettarla, vengano immessi sul mercato prodotti finanziari che dichiarano obiettivi di sostenibilità non veritieri o fuorvianti. Quali strategie possono essere messe in campo per prevenire il *greenwashing* e le sue conseguenze, potenzialmente tali da incrinare la fiducia nel sistema finanziario e quindi la sua capacità di servire al meglio gli interessi dell'economia e della collettività? Sulla carta, l'imposizione di meccanismi di *disclosure* e di appropriati obblighi di comportamento dovrebbero assicurare risultati soddisfacenti.

Nel caso dei prodotti e dei servizi finanziari, le scelte non possono infatti prescindere dalla disponibilità di informazioni affidabili sulla sostenibilità. Gli obblighi di rendicontazione di sostenibilità imposti alle imprese, anche finanziarie, di maggiori dimensioni e l'individuazione di una tassonomia standardizzata delle attività economiche che possono considerarsi sostenibili rappresentano un passo importante per l'incremento della *disclosure*.

Ma la mancanza di metriche di utilizzo generale e condiviso sta facendo emergere il ruolo affidato a "certificatori terzi" che si propongono di attestare il grado di sostenibilità di un'impresa o di un'iniziativa attraverso l'attribuzione di appositi *rating*. Senza addentrarmi su questioni e problematiche che riguardano la materia della tutela degli investitori, mi limito qui a segnalare che si ripropongono alcune problematiche classiche relative al buon funzionamento dei mercati finanziari: la corrispondenza fra la situazione di fatto e l'informativa al mercato; l'affidabilità dei soggetti che si propongono di compendiare tale informazione in indici di facile e pronta riconoscibilità; l'esigenza

di prevenire potenziali errori di valutazione e soprattutto di neutralizzare i conflitti di interesse in cui possono incorrere i soggetti che offrono questi servizi di *rating*.

Sul piano della correttezza sostanziale, è auspicabile un'appropriata applicazione della disciplina in materia di *Product Oversight & Governance* tale da indurre le banche e gli altri intermediari a progettare prodotti che realmente corrispondano alle preferenze dei potenziali clienti sul piano della sostenibilità degli investimenti, individuando appropriate soluzioni per immetterli sul mercato, predisponendo meccanismi di monitoraggio e revisione dei prodotti stessi, riducendo, per questa via, il rischio che siano fornite informative precontrattuali false o fuorvianti.

È del pari importante che si assicuri correttezza anche nell'attività di distribuzione. Per i servizi di investimento, esiste una dettagliata disciplina che mira ad assicurare pieno allineamento fra i servizi offerti e il profilo dell'investitore; rilevano in tale ambito anche le sue preferenze in materia di sostenibilità. Anche per i prodotti bancari tradizionali sui quali insiste la vigilanza della Banca d'Italia sono previsti doveri di assistenza finalizzati ad assicurare che i clienti siano messi in condizione di assumere decisioni consapevoli e coerenti con i propri bisogni e interessi. Si tratta di una leva da valorizzare e monitorare: la prossimità al cliente, se da un lato consente agli operatori di raccogliere informazioni di dettaglio utili per allineare i prodotti offerti alle effettive preferenze dei clienti in termini di sostenibilità, può anche prestarsi a utilizzi distorti e all'esercizio di influenze inappropriate. Vigilare sul comportamento degli intermediari in tali circostanze non è semplice; la disponibilità di nuovi strumenti di indagine come ad esempio il *mystery shopping* può comunque rappresentare uno strumento per raccogliere evidenze di prima mano utili per svolgere approfondimenti e promuovere interventi migliorativi.

Sebbene finora il tema della sostenibilità si sia posto soprattutto rispetto alla materia degli investimenti e del risparmio, occorre tenere presente che la transizione ecologica passa anche attraverso l'offerta di soluzioni per il finanziamento dell'acquisto di beni e servizi "sostenibili"; è un altro profilo sul quale sicuramente le autorità chiamate a svolgere compiti di tutela dovranno volgere la propria attenzione. Un ambito rispetto al quale potrebbero in futuro aversi degli sviluppi interessanti è quello dei cc.dd. "prestiti verdi", finalizzati a migliorare l'impatto ambientale degli edifici, il passaggio a fonti di riscaldamento più ecologiche o il ricorso a mezzi di trasporto "puliti". Nell'ambito della sua "Strategia per il finanziamento della transizione verso un'economia sostenibile", la Commissione europea, nelle more di una definizione più accurata dei prestiti verdi al dettaglio, dei mutui ipotecari verdi e dei possibili strumenti di sostegno all'offerta di tali prodotti, ha anticipato che valuterà le modalità per sostenerne la diffusione nell'ambito della revisione della direttiva sul credito immobiliare (MCD).

Accanto ai compiti di tutela individuale e di vigilanza sugli intermediari rileva anche il ruolo che la Banca d'Italia svolge nell'ambito dell'educazione finanziaria, diffondendo nella popolazione quelle competenze di base che servono a comprendere e a compiere scelte consapevoli. Anche per gli aspetti della sostenibilità ESG l'intervento educativo mira proprio a costruire le basi di una cultura finanziaria che il cittadino-consumatore può utilizzare come leva di autotutela. La Banca d'Italia sta investendo molto sia per

comprendere quanto sono diffuse queste competenze tra i giovani, gli adulti e i piccoli imprenditori sia per disegnare percorsi di educazione finanziaria alla sostenibilità a loro rivolti. Queste attività sono sviluppate anche partecipando attivamente ai lavori della Commissione Europea e dell'OCSE/INFE (*International Network on Financial Education*).

### 3. La transizione digitale: decentramento e responsabilità

Volgendo lo sguardo all'altro versante della transizione, pensiamo spesso che il tratto più rilevante della digitalizzazione sia rappresentato dalla pervasività del fenomeno di cui sorprende la sua intrinseca capacità di raccolta e trasformazione di dati su ogni aspetto dell'attività umana – compresa ovviamente quella economica - con una granularità e una capillarità senza precedenti. Ciò apre la strada a valutazioni e analisi sempre più basate su fatti misurabili, anziché su opinioni e pregiudizi; si creano però anche nuovi squilibri fra chi genera – con poca o nessuna consapevolezza – tali dati, chi è dotato di conoscenze tali da utilizzarli in modo responsabile e chi invece si propone professionalmente di acquisirli, utilizzarli ed elaborarli per trarne vantaggi economici.

Se si guarda al comparto finanziario, si colgono alcuni aspetti meritevoli di considerazione. Anzitutto, specifiche misure normative hanno aumentato la platea degli operatori che possono accedere ai dati di carattere finanziario relativi a individui e imprese. Il paradigma dell'*Open banking* poggia infatti su un impianto estremamente innovativo: il recupero da parte del singolo della piena disponibilità dei dati che genera utilizzando i servizi finanziari e in particolare quelli di pagamento, e la possibilità di "concederne" l'utilizzo a terze parti che possono avvalersene per articolare l'offerta di servizi alternativi o complementari a quelli "tradizionali".

L'accessibilità dei dati finanziari e la loro "utilizzabilità" da parte di operatori diversi da quelli in grado di generarli è destinata in futuro ad aumentare, andando al di là dei dati relativi ai conti bancari o di pagamento per abbracciare un ventaglio ben più ampio, che include anche le operazioni di investimento e di finanziamento, secondo la prospettiva che viene denominata *Open finance*, dalla quale è lecito attendersi un'amplificazione dei fenomeni in atto.

Non è però affatto scontato che il cliente, di fronte alle tante richieste di consenso e di sottoscrizione digitale, abbia davvero contezza di quali dati stia "cedendo", a quali operatori, e per quali finalità; e non è scontato che poi gli utilizzi siano davvero coerenti con il consenso raccolto.

Emergono quindi problematiche nuove, e anche nuovi spazi per la collaborazione fra autorità con compiti di tutela del consumatore di prodotti finanziari – tipicamente chiamate a vigilare sui soggetti che li offrono – e quelle preposte al rispetto della normativa in materia di protezione dei dati.

La transizione digitale, inoltre, apre la strada all'offerta di servizi che si propongono come "alternativi" a quelli finanziari tradizionali. La crescente diffusione di cripto attività,

inizialmente accolta dalle autorità rivolgendo al pubblico inviti alla cautela, ha portato all'adozione di una normativa comunitaria che, partendo dalle esperienze esistenti, mira a ricondurre il fenomeno nel perimetro della regolamentazione finanziaria, superando il vuoto di tutela preesistente. L'implementazione del nuovo regolamento MiCA potrà contribuire a circoscrivere i rischi per i clienti e gli utilizzatori di servizi basati su cripto attività entro livelli accettabili e coerenti con quelli previsti per gli altri servizi finanziari, grazie all'istituzione di meccanismi di vigilanza affini a quelli che riguardano gli operatori tradizionali.

Il nuovo paradigma incide inoltre in profondità sulla struttura del mercato: alla "banca universale" si affiancano operatori specializzati interessati a competere solo in specifiche nicchie, fornitori e subfornitori di tecnologie informatiche, colossi informatici (*Bigtech*) che mettono a disposizione servizi di *cloud computing* utili ad assicurare senza soluzione di continuità l'accessibilità ai servizi bancari e all'intera infrastruttura di *background*.

La *frammentazione* delle operazioni e l'aumento degli attori coinvolti dovrebbero, in linea di massima, restare *invisibili* per l'utente: i meccanismi di responsabilizzazione delle banche e degli intermediari finanziari che si avvalgono di processi esternalizzati sono del resto funzionali anche a questo obiettivo. Ci sono però dei casi in cui la frammentazione riflette il reale coinvolgimento all'interno di un'operazione complessa di una pluralità di operatori, ciascuno responsabile – in linea di massima – solo per la "frazione" che è chiamato a curare: è così ad esempio per i pagamenti, dove infatti questo principio è anche codificato dalla normativa, con eccezioni limitate. Gli utenti, soprattutto se privi di competenze specialistiche, possono avere difficoltà a comprendere a chi rivolgersi quando "qualcosa va male", visto che nella loro prospettiva, l'operazione è unica: è quindi indispensabile che siano resi consapevoli di quali sono i loro diritti, i loro obblighi, le loro responsabilità.

Proprio in questa ottica, i nuovi quadri per le competenze finanziarie dei giovani e degli adulti sviluppati dalla Commissione Europea prevedono che l'educazione finanziaria sia indirizzata anche allo sviluppo di competenze digitali per la finanza che creino consapevolezza delle opportunità di accesso ad una vasta gamma di prodotti e servizi finanziari digitali, con caratteristiche diverse anche in termini di rischiosità e di regole di tutela, ma anche azioni che il consumatore deve mettere in campo per tutelarsi da frodi online e rischi cibernetici. Conoscere l'ambiente finanziario comprende quindi anche essere consapevoli dei diritti e dei doveri del consumatore, sapere a chi rivolgersi in caso di frode o comportamento scorretto da parte di un intermediario; saper riconoscere gli strumenti e gli intermediari regolamentati da quelli invece esterni al perimetro della regolamentazione e privi di tutele legali; nonché saper riconoscere le fonti di informazione affidabili e indipendenti da quelle fraudolente o approssimative.

#### **4. Conclusioni**

In conclusione, emerge come le politiche pubbliche di protezione del consumatore debbano contemplare anche azioni volte ad innalzare la capacità degli individui di autotutelarsi. Si tratta di una interazione sinergica e che genera circoli virtuosi. Indispensabile è infatti che i consumatori non siano costretti come Sisifo a innalzare

la pietra della propria conoscenza e della propria comprensione della realtà solo per vederla rotolare ogni volta più giù a causa di prodotti la cui complessità magari non corrisponde alle loro esigenze.

Regolatori e supervisor si adoperano per evitare che ciò accada attraverso una pluralità di leve: l'attenzione alla *governance* dei prodotti, che apre la strada a interventi che vanno oltre la mera analisi della conformità alle norme e provano a verificare il grado di tutela sostanziale e gli sforzi che le imprese del settore finanziario compiono per servire efficacemente gli interessi della propria clientela; l'organizzazione di efficaci meccanismi di *private enforcement* per consentire ai singoli di far valere le proprie pretese e i propri diritti; l'ascolto attento e costante delle istanze che provengono dalle organizzazioni dei consumatori, che aiutano a intercettare tempestivamente problemi e preoccupazioni nuove e a individuare possibili soluzioni.

