

Camera dei Deputati
XVIII Legislatura
Commissione parlamentare di inchiesta
sulla tutela dei consumatori e degli utenti

Audizione della Capo del Dipartimento
Tutela della clientela ed educazione finanziaria
della Banca d'Italia

Magda Bianco

Roma, 5 aprile 2022

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

ringrazio la Commissione per aver invitato la Banca d'Italia a intervenire sul tema della tutela dei consumatori e a condividere informazioni e ragionamenti sul modo con cui vengono svolte le attività di tutela in materia di servizi bancari e di pagamento e sulle problematiche nelle quali i cittadini sono più frequentemente coinvolti.

Poche settimane fa il Direttore generale della Banca d'Italia, su invito di questa stessa Commissione, è intervenuto alla *Giornata mondiale dei diritti del consumatore*, soffermandosi, tra le altre cose, sull'importanza che la Banca attribuisce alla funzione di tutela e sulla complessità di tale compito¹.

L'importanza deriva dal fatto che la protezione del consumatore, quando quest'ultimo utilizza strumenti e servizi finanziari, è una componente fondamentale del benessere economico dei cittadini e lo è oggi più che in passato, soprattutto in paesi come l'Italia dove molte tipologie di decisioni finanziarie sono entrate nella vita quotidiana della popolazione solo in tempi relativamente recenti.

La complessità nasce invece dalla peculiare distanza informativa che esiste, nei mercati finanziari, tra chi domanda e chi offre prodotti e servizi e che richiede, per garantire la piena tutela del consumatore, di agire contemporaneamente su più dimensioni: le regole, che delimitano il perimetro dei comportamenti consentiti agli intermediari finanziari e prevedono specifici obblighi (in primis, informativi); i controlli di vigilanza, per la verifica di tali comportamenti e la repressione di quelli scorretti; l'offerta di strumenti, di ascolto e di risoluzione delle controversie, che diano al consumatore maggiori possibilità di far valere i propri diritti e, infine, la dimensione educativa, mirata a potenziare le capacità di prevenzione e di autotutela dello stesso consumatore.

¹ *Giornata mondiale dei diritti dei consumatori*, Commissione parlamentare d'inchiesta sulla tutela dei consumatori e degli utenti Intervento di Luigi Federico Signorini Direttore Generale della Banca d'Italia e Presidente dell'Ivass <https://www.bancaditalia.it/media/notizia/intervento-di-luigi-federico-signorini-per-la-giornata-mondiale-dei-diritti-dei-consumatori/>

Sono quattro dimensioni, che – anche in ambito internazionale – vengono definite i “pilastri” della funzione di tutela e che la Banca d’Italia ha dapprima attivato e poi integrato, accorrandole due anni fa in una struttura organizzativa unitaria, il Dipartimento “Tutela della clientela ed educazione finanziaria”², distinto dalla Vigilanza di natura prudenziale: una scelta di integrazione giustificata dalle rilevanti potenzialità di reciproco rafforzamento di ciascun ambito di tutela che lo scambio costante di flussi informativi, le sinergie tra competenze specialistiche e la condivisione di esperienze di lavoro, possono favorire. All’interno della Banca il nuovo Dipartimento svolge anche un ruolo di natura trasversale, per far sì che la sensibilità verso l’esigenza di tutela dei clienti resti sempre alta, sia nello svolgimento delle altre funzioni istituzionali sia in occasione dell’avvio di nuovi progetti, come ad esempio quelli legati all’innovazione finanziaria e alla digitalizzazione.

In questo intervento, dopo aver descritto i compiti svolti dalla Banca con riferimento a ciascuno dei quattro pilastri, illustrerò le principali criticità rilevate negli anni recenti e che segnalano altrettanti ambiti in cui le esigenze di tutela o di autotutela dei consumatori si stanno manifestando con particolare intensità nel campo finanziario. Concluderò presentando le sfide future e alcune linee di azione che la Banca ha già posto in essere o programmato, per rafforzare l’efficacia della funzione di tutela.

1. Organizzazione delle attività di tutela in Banca d'Italia (cosa facciamo e come)

Come anticipato, alla complessità del compito di tutela della clientela di banche e intermediari finanziari la Banca d’Italia ha risposto attraverso l’attivazione di quattro funzioni. Due di queste, la **regolamentazione** e la **vigilanza** sul comportamento degli intermediari, sono finalizzate a definire e far rispettare regole di condotta e di informativa da parte di chi, nelle relazioni con i clienti, offre servizi bancari o di pagamento. Le altre due, la **tutela individuale** e l’**educazione finanziaria**, sono rivolte a rafforzare le capacità di difesa da parte di chi domanda o utilizza questi stessi servizi.

I quattro pilastri, come ho detto, interagiscono, rafforzandosi a vicenda. È ad esempio evidente come il disegno di norme efficaci tragga utile alimento

² Utilizziamo il termine “clientela” invece di “consumatori” per sottolineare che la nostra funzione di tutela si estende a qualunque soggetto, cittadino o impresa, che utilizzi strumenti e servizi bancari o di pagamento.

dalle informazioni provenienti dalle rilevazioni sul livello delle competenze finanziarie dei clienti e dall'attività di supervisione e come quest'ultima, d'altro canto, richieda una regolamentazione chiara, adeguata all'evoluzione del mercato finanziario, con attribuzione di poteri incisivi. Allo stesso modo, la condivisione di informazioni ed esperienze – anche sui problemi emersi nelle relazioni con le banche – rafforza reciprocamente le attività di vigilanza e di tutela individuale (*public e private enforcement*), ed accresce, nel complesso, gli effetti di deterrenza verso comportamenti scorretti. L'educazione finanziaria, infine, da un lato è un importante prerequisito per la maggiore efficacia degli altri pilastri, ad esempio perché mette i clienti delle banche in condizione di comprendere meglio e utilizzare più consapevolmente gli strumenti di tutela e, dall'altro, impiega le informazioni provenienti dalle altre attività di tutela per identificare i fabbisogni formativi più importanti o urgenti.

Altre interdipendenze sono intuibili osservando i principali compiti che concretamente svolgiamo in ciascuno dei quattro ambiti delle attività di tutela e che passo ora a descrivere.

1.1 Il contributo alla definizione della normativa europea e nazionale

La disciplina di trasparenza nasce per colmare i cosiddetti “fallimenti del mercato” legati alla presenza di “asimmetrie informative” a danno della parte debole del rapporto (il cliente); impone obblighi informativi a favore del cliente nelle diverse fasi del rapporto: quello del contatto preliminare (precontrattuale), della sottoscrizione del contratto e della sua esecuzione (informazioni dovute durante la vita del contratto) affinché il cliente possa prendere decisioni informate e consapevoli.

La normativa si è evoluta nel tempo per tener conto della presenza di distorsioni cognitive e della effettiva capacità del cliente di gestire in modo efficiente le informazioni a sua disposizione. **Al concetto di trasparenza si è affiancato quindi quello di correttezza nelle relazioni.** Le regole e i controlli guardano quindi anche agli assetti organizzativi e ai processi adottati dagli intermediari per fare in modo che al cliente sia fornita l'assistenza necessaria, sia assicurata la possibilità di “ripensamento”, sia garantita la mobilità per la ricerca di soluzioni contrattuali più adeguate (o semplicemente più economiche), i prodotti siano disegnati – sin dalla fase della ideazione – in modo da rispondere alle esigenze del cliente, siano fornite – per favorire

il confronto tra prodotti – informazioni con documenti standardizzati e indicazioni sintetiche del costo (attraverso ad esempio il TAEG – tasso annuo effettivo globale – o l’ICC – indicatore dei costi complessivi).

Il quadro regolamentare entro il quale gli intermediari finanziari svolgono le loro attività è definito in un processo normativo complesso e, come si è visto, in continuo divenire. Viene aggiornato in base a standard e principi concordati in ambito internazionale e tramite norme europee e nazionali alla cui formazione contribuisce la Banca d’Italia.

Una delle attività più impegnative riguarda l’adozione e la revisione di direttive comunitarie in tema di tutela del consumatore. In questi casi, forniamo assistenza tecnica ai Ministeri competenti, contribuendo alla definizione delle posizioni nazionali nei negoziati europei. In questi mesi, ad esempio, è in corso la revisione della direttiva sul credito ai consumatori (*Consumer Credit Directive, CCD*), che mira a rafforzare la tutela dei clienti e ad aggiornare la disciplina alla luce della presenza di nuovi operatori e del crescente uso di strumenti digitali. La Commissione europea ha già avviato il processo di revisione per altre due direttive cruciali per la tutela della clientela bancaria e finanziaria: la direttiva sul credito immobiliare ai consumatori (*MCD*) e quella sulla commercializzazione a distanza di servizi finanziari ai consumatori (direttiva 2002/65/CE - *Distance Marketing Financial Services Directive, DMFSD*), per garantire che le regole di protezione rimangano adeguate in relazione all’evoluzione del mercato, con particolare riferimento all’affermarsi di soluzioni digitali.

Sul fronte internazionale, è intensa anche l’attività che svolgiamo nell’ambito dei gruppi costituiti in seno all’Autorità bancaria europea (EBA), al *Joint Committee* delle tre Autorità europee di supervisione (EBA, ESMA, EIOPA), alla *Task Force G20/OECD* e a FinCoNet che si occupano di tutela del consumatore e rappresentano sedi importanti di confronto, di definizione di norme, standard e di condivisione delle migliori prassi.

A livello nazionale, collaboriamo con gli uffici ministeriali – e in particolare con il Ministero dell’Economia e delle finanze e con il Ministero dello sviluppo economico – fornendo ausilio tecnico nella predisposizione della normativa di rango primario e secondario (Decreti Ministeriali) sulle tematiche di tutela dei clienti nell’ambito dei servizi bancari e finanziari.

La Banca d'Italia inoltre produce la normativa secondaria di propria competenza; in ambito di tutela emana le Disposizioni sulla trasparenza e correttezza e quelle sui sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie in materia di operazioni e servizi bancari e finanziari. Nell'esercitare questa funzione, una crescente attenzione è dedicata alle soluzioni regolamentari in grado di assicurare livelli elevati ed effettivi di tutela della clientela attraverso la correttezza sostanziale nelle relazioni.

Accanto alla attività di produzione normativa in senso stretto, un ruolo fondamentale di indirizzo al mercato è realizzato attraverso la pubblicazione di *Orientamenti di vigilanza*. La necessità di ricorrere a questo strumento è determinata dalla circostanza che la normativa di trasparenza applicabile – di rango primario, secondario o disposizioni attuative – può prestarsi a interpretazioni opportunistiche o non uniformi. Questo può tradursi nella affermazione di prassi in contrasto con lo spirito delle norme o elusive delle loro finalità e in una maggiore onerosità dell'attività di controllo. Attraverso gli *Orientamenti* vengono quindi identificate le prassi applicative e interpretative considerate conformi alle norme e quelle che, al contrario, non lo sono; sono fornite inoltre indicazioni sulle buone prassi riscontrate sul mercato³.

1.2 I controlli sui comportamenti degli intermediari

L'attività di controllo di tutela svolta dalla Banca d'Italia viene pianificata, anno per anno, utilizzando in modo integrato tutte le informazioni disponibili – che includono la precedente attività di vigilanza, lo scambio informativo con altre strutture e con altre autorità, le segnalazioni dei clienti e delle associazioni dei consumatori, l'esame dell'evoluzione del contesto macroeconomico e del quadro regolamentare – per individuare i principali rischi per il consumatore e definire le priorità di intervento. Essa viene realizzata attraverso verifiche ispettive e controlli a distanza che, a loro volta, possono essere focalizzati su singoli intermediari oppure riguardare tematiche trasversali.

Ogni anno sono condotte **ispezioni mirate di tutela** presso le direzioni generali degli intermediari, con l'obiettivo di valutare gli assetti organizzativi

³ Si vedano ad esempio gli orientamenti in materia di [cessione del quinto dello stipendio](#) o di [remunerazione di affidamenti e sconfinamenti](#).

e di controllo e i principali processi che riguardano le relazioni con i clienti; in concomitanza con tali ispezioni o indipendentemente da esse, vengono poi svolte **verifiche presso singoli sportelli bancari**.

Al fine di approfondire e mettere a confronto le condotte di diversi intermediari, realizziamo inoltre **campagne ispettive tematiche**: si tratta di cicli ispettivi mirati su un determinato prodotto, una specifica normativa o un particolare processo operativo, preceduti da un'attività istruttoria *ad hoc* e condotti da *team* ispettivi che agiscono in modo coordinato, al fine di individuare criticità o buone prassi presenti sul mercato. Attraverso questo tipo di campagne ispettive, negli ultimi anni abbiamo approfondito, tra gli altri, il funzionamento degli uffici reclami, le modalità di applicazione della disciplina sulla remunerazione di affidamenti e sconfinamenti, l'offerta di prodotti abbinati ai finanziamenti, i presidi per il governo e il monitoraggio sui prodotti, i profili di tutela del consumatore nella valutazione del merito creditizio della clientela, i contratti di finanziamento contro cessione del quinto dello stipendio o della pensione.

Gli **interventi a distanza** vengono realizzati attraverso richieste di informazioni, incontri con gli esponenti aziendali e lettere di intervento, con cui vengono richieste iniziative specifiche per rimuovere le criticità riscontrate, correggendo le procedure, la documentazione e/o le condotte che le hanno causate. Come vigilanza di tutela, chiediamo inoltre che vengano attivate approfondite ed estese ricognizioni nei casi in cui le irregolarità abbiano comportato impropri addebiti alla clientela, affinché gli intermediari procedano alla restituzione degli importi.

Se nell'attività di controllo sono riscontrate violazioni "rilevanti" delle disposizioni applicabili, la Banca d'Italia ha a disposizione strumenti come le **sanzioni** o il potere di **inibire** (o sospendere in via provvisoria, se sussistono motivi di urgenza) la continuazione dell'attività, anche di singole aree o sedi secondarie o specifiche forme di offerta, promozione o conclusione di contratti e **ordinare la restituzione** delle somme indebitamente percepite.

A partire dal 2014 gli accertamenti ispettivi mirati alla verifica del rispetto della normativa di trasparenza hanno coperto praticamente tutti i gruppi bancari maggiori e i principali intermediari finanziari attivi nel comparto del credito a consumatori; ogni anno sono state eseguite mediamente oltre cento verifiche presso gli sportelli bancari (in riduzione nell'ultimo biennio

per effetto della emergenza sanitaria). È stato chiesto agli intermediari di innalzare l'attenzione dedicata alla tutela della clientela, rafforzando gli assetti organizzativi e di controllo. La richiesta a banche e intermediari di procedere autonomamente alla ricognizione delle somme impropriamente addebitate ai clienti ha consentito di ottenere restituzioni significative in favore dei clienti (circa cento milioni di euro nell'ultimo biennio; circa 660 milioni dal 2015) senza necessità di adottare provvedimenti formali di carattere inibitorio. Per le violazioni rilevanti delle disposizioni di trasparenza sono state comminate sanzioni per quasi 10 milioni di euro dall'entrata in vigore della nuova disciplina sanzionatoria (che ha previsto l'applicazione di limiti edittali più elevati e la perseguibilità delle persone giuridiche).

Infine, un altro tratto importante dell'azione di vigilanza di tutela è la valorizzazione, accanto ai più tradizionali strumenti "repressivi" (quando vengono individuate violazioni delle norme), delle **azioni di natura anticipatoria**, per impedire che vengano poste in essere condotte a danno dei clienti. A questi fini, oltre ai già menzionati *Orientamenti di vigilanza*, abbiamo inviato richiami al sistema volti a sollecitare condotte proattive a tutela della clientela⁴.

1.3 Il dialogo con la clientela e gli strumenti di risoluzione delle controversie

Gli strumenti che definiamo di "tutela individuale", perché offrono al consumatore i mezzi per far valere i propri diritti o far sentire la propria voce, sono l'**Arbitro Bancario Finanziario** (ABF), che decide controversie in materia di operazioni e servizi bancari e finanziari nonché di pagamento, e i cosiddetti **esposti privatistici**, vale a dire le segnalazioni alla Banca d'Italia con le quali un cliente lamenta un comportamento ritenuto irregolare o scorretto da parte di uno o più intermediari vigilati nella prestazione di servizi bancari e finanziari.

A oltre dieci anni dalla sua costituzione, l'ABF costituisce ormai uno strumento consolidato di tutela offerto ai clienti di banche e intermediari finanziari ed è riconosciuto quale buona prassi anche in alcune delle

⁴ Si vedano ad esempio le comunicazioni in tema di [finanziamenti indicizzati](#), di [portabilità dei servizi di pagamento](#), in materia di variazioni unilaterali dei contratti o, più di recente, quelle legate allo stato di emergenza sanitaria o all'introduzione della nuova definizione di *default*.

audizioni fin qui succedutesi presso questa Commissione. Il successo dello strumento è riconducibile ad alcuni punti di forza che mettiamo in evidenza nelle Relazioni annuali con le quali diamo conto del suo operato⁵. L'ABF è facile da attivare (attraverso il portale *online*) e non richiede l'assistenza di un avvocato o di altro professionista; è sostanzialmente gratuito (il cliente versa 20 euro che vengono restituiti in caso di decisione a lui/lei favorevole); è più rapido rispetto alla giustizia ordinaria (negli ultimi anni il tempo medio, al netto delle sospensioni, si è pressoché dimezzato, da 261 giorni nel 2017 a 137 giorni nel 2021⁶).

Come indicatori dell'efficacia dello strumento possono essere utilizzati:

- a) il **tasso di adesione alle decisioni dell'ABF**: sebbene tali decisioni non abbiano natura vincolante, al netto delle controversie per le quali esiste un'oggettiva situazione di incertezza del diritto (come avvenuto con i casi recenti riguardati la cessione di quinto dello stipendio o della pensione e i buoni fruttiferi postali), il tasso di adempimento è molto elevato (superiore al 95 per cento);
- b) il **tasso di conferma delle decisioni dei Collegi da parte dei giudici ordinari**: nei casi (poco frequenti, circa lo 0,8 per cento dei ricorsi decisi) in cui una delle parti non accetta la decisione e sottopone la questione all'autorità giudiziaria, il giudizio dell'Arbitro è confermato in circa i due terzi dei casi, che spesso richiamano le decisioni dei Collegi o il percorso argomentativo seguito;
- c) i **riferimenti agli orientamenti dei Collegi da parte della dottrina e della giurisprudenza**: gli orientamenti espressi dall'ABF sono oggetto di crescente interesse e analisi da parte degli studiosi e della giurisprudenza: il confronto con la magistratura si è rafforzato, in particolare, su questioni oggetto di valutazione da parte dell'Arbitro ma non ancora portate all'attenzione del giudice ordinario⁷.

Questi risultati vanno ricondotti anche all'elevata competenza e professionalità dei componenti degli organi decidenti (i sette Collegi

⁵ <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-abf/index.html>

⁶ Dato riferito ai primi tre trimestri dell'anno.

⁷ Stiamo avviando – d'intesa con la Scuola Superiore della Magistratura – tavoli tecnici periodici con la magistratura ordinaria su tematiche di tutela, a integrazione del tradizionale convegno annuale che la Banca organizza insieme alla stessa Scuola.

territoriali), garantite dagli specifici requisiti di esperienza, professionalità, integrità e indipendenza previsti dalla normativa. Tale qualità, insieme all'omogeneità e stabilità delle decisioni, ha reso nel tempo possibile favorire l'adozione di buone prassi da parte degli uffici reclami degli intermediari e orientarne i comportamenti verso le prassi indicate dalle decisioni, riducendo ex-post la litigiosità.

Dall'avvio dell'ABF i ricorsi presentati sono stati circa 195 mila (22mila lo scorso anno). La loro dinamica mostra l'alternarsi di fasi di crescita, in corrispondenza dell'emergere di nuove fattispecie oggetto di controversia e fasi di riduzione, nella gran parte dei casi dovute all'esaurirsi del contenzioso su materie per le quali l'univocità delle decisioni dell'Arbitro ha stimolato la preventiva adesione degli intermediari alle richieste dei clienti (senza quindi attendere il ricorso).

Anche gli **esposti privatistici** indirizzati dalla clientela bancaria e finanziaria alla Banca d'Italia, anche attraverso la rete delle Filiali, hanno seguito una dinamica altalenante, con due picchi, pari a circa 12mila esposti annui, nel 2014 e nel 2020⁸. In questi casi, la Banca, che non può risolvere nel merito le singole controversie relative a rapporti contrattuali, come invece possono fare il giudice e l'ABF, si attiva per agevolare il dialogo fra intermediari e clienti, contribuendo alla risoluzione della problematica. In particolare chiediamo agli intermediari chiarimenti e informazioni sulle questioni segnalate, per acquisire una visione completa dei fatti oggetto di lamentela; quando necessario, inoltriamo gli esposti e la documentazione alle altre autorità competenti italiane o estere.

Come per l'ABF, anche nel caso della gestione degli esposti, un indicatore di efficacia dello strumento restituisce un quadro abbastanza soddisfacente: se escludiamo le lamentele per le quali non è possibile individuare l'esito poiché, ad esempio, relative a materie estranee alla competenza della Banca d'Italia, in oltre il 60% dei casi i clienti hanno ottenuto accoglimento totale o parziale delle richieste da parte degli intermediari.

⁸ Nel 2014, il picco era legato al tema dell'usura, a seguito delle pronunce giurisprudenziali sul superamento del tasso soglia dei finanziamenti e sul computo delle diverse componenti di costo connesse con l'erogazione del credito. Il picco del 2020 è invece collegato agli esposti connessi con il Covid-19 e in particolare alle lamentele relative alle moratorie per i mutui ipotecari e sui finanziamenti garantiti.

Gli esposti integrano poi il patrimonio informativo di cui la Banca d'Italia dispone per l'esercizio della Vigilanza. Infatti, la conoscenza di aree di problematicità nei rapporti con la clientela contribuisce a indirizzare l'azione di vigilanza, fornendo dati e informazioni su fenomeni da monitorare con attenzione. A tale riguardo, l'importanza dell'individuazione in via preventiva di fenomeni critici ha indotto la Banca ad avviare e realizzare un sistema di intelligenza artificiale a supporto della gestione degli esposti. Questo sistema (EspTech), operativo da agosto dello scorso anno, consente di individuare precocemente anomalie ricorrenti nei rapporti con la clientela bancaria e finanziaria e di svolgere analisi in tempi ridotti.

Un terzo canale di ascolto attraverso cui raccogliamo informazioni sulle problematiche che insistono nelle relazioni banche-clienti è costituito dalle interlocuzioni con **le associazioni dei consumatori**. Con queste ultime si è rafforzato il dialogo anche attraverso il consolidamento delle occasioni di confronto (dialogo che si è particolarmente intensificato nel periodo della pandemia per cogliere tempestivamente le esigenze e i problemi dei cittadini anche nell'accesso alle misure di sostegno governative) e l'organizzazione congiunta di iniziative, soprattutto quando è apparso utile segnalare al pubblico il potenziale emergere di nuovi rischi, come è avvenuto nel marzo 2021, in seguito al crescente fenomeno di frodi informatiche a danno degli utilizzatori di strumenti di pagamento a distanza, con il *webinar #Truffainvista*. Per quest'anno abbiamo programmato, come iniziativa congiunta con le Associazioni, una riunione dedicata alle cripto-attività che consentirà di scambiare informazioni sulla conoscenza e diffusione di questi strumenti tra il pubblico.

1.4 L'educazione finanziaria

La comprensione di un'informativa su un prodotto finanziario, l'attitudine a scrivere un esposto o anche solo sapere a chi rivolgersi per reclamare un proprio diritto, queste ed altre situazioni simili richiedono un minimo di conoscenze di base per essere affrontate consapevolmente. Per questo motivo, ogni strumento e ogni pilastro della tutela dei clienti nei mercati finanziari presenta limiti di efficacia tanto più gravi quanto minore è il livello di alfabetizzazione finanziaria dei cittadini e delle imprese.

In Italia, nonostante qualche recente segnale di miglioramento, tale livello è basso per i giovani⁹, per gli adulti¹⁰, per le piccole imprese¹¹.

Per innalzare il livello di cultura finanziaria e la capacità di autotutela dei cittadini, la Banca d'Italia opera dall'inizio degli anni 2000 attraverso una molteplicità di canali, coerentemente con la varietà di destinatari da raggiungere e la diversità dei loro fabbisogni formativi. Le indagini campionarie effettuate a intervalli regolari e una cospicua attività di ricerca consentono di affinare l'individuazione dei segmenti di popolazione che denotano i maggiori bisogni di alfabetizzazione finanziaria. La Banca, inoltre, partecipa ai tavoli internazionali (OCSE/INFE e Commissione Europea) e alla definizione e attuazione della strategia nazionale per l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale, nell'ambito dell'apposito Comitato istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Un canale molto importante, nel quale la Banca d'Italia ha svolto un ruolo pionieristico, è quello scolastico: con **il progetto *Educazione finanziaria nelle scuole***, avviato nell'anno scolastico 2008-09, raggiungiamo ogni anno molti giovani in tutto il territorio nazionale. Il progetto è rivolto a tutte le scuole, dalle primarie alle secondarie di secondo grado, ed è fondato sul contatto diretto con i docenti, ai quali vengono offerti dalle Filiali della Banca specifici incontri formativi: sono circa cento quelli organizzati nel corrente anno scolastico. Successivamente, i docenti affrontano i temi

⁹ Secondo l'edizione del 2018 dell'indagine PISA (*Programme for International Student Assessment*) dell'OCSE sui quindicenni, solo un quinto dei quindicenni italiani saprebbe al più identificare prodotti e termini finanziari di uso comune, riconoscere la differenza tra bisogni e desideri, e prendere decisioni semplici sulle spese quotidiane solo in contesti già vissuti in prima persona. Tra gli studenti dei paesi OCSE partecipanti alla rilevazione, gli italiani occupano tra l'11° e il 12° posto (tra il 12° e il 13° se si prendono in considerazione anche i paesi non-OCSE che hanno partecipato alla rilevazione).

¹⁰ Secondo l'Indagine sull'alfabetizzazione e le competenze finanziarie degli italiani (IACOFI) del 2020, condotta dalla Banca d'Italia nell'ambito della rilevazione dell'*International Network for Financial Education* INFE-OCSE, l'indicatore complessivo di alfabetizzazione finanziaria – conoscenze, comportamenti, atteggiamenti – degli adulti in Italia è 11,2 su una scala da 1 a 21. L'ultima edizione dell'indagine segnala un miglioramento della componente delle conoscenze finanziarie rispetto all'indagine del 2017. Evidenze di miglioramenti analoghe emergono dal recente Rapporto Consob sulle scelte di investimento delle famiglie.

¹¹ Secondo l'indagine sui piccoli imprenditori condotta dall'OCSE-INFE nel 2021, su iniziativa della Presidenza italiana del G20 per la *Global Partnership for Financial Inclusion* (GPFI), l'alfabetizzazione finanziaria dei nostri microimprenditori, pur lievemente superiore alla media rilevata tra i paesi del G20, è bassa in termini assoluti. Meno di 4 imprenditori su 10 presentano competenze considerate "adeguate" in base alla metrica utilizzata dall'OCSE.

economici e finanziari in classe con i loro studenti, supportati da risorse didattiche gratuite e appositamente predisposte dalla stessa Banca d'Italia.

Conformemente alle raccomandazioni in materia di educazione finanziaria espresse dall'OCSE e dal Comitato nazionale, i materiali didattici (intitolati Tutti per uno economia per tutti!), trattano un'ampia varietà di temi economici (reddito e pianificazione, moneta e prezzi, pagamenti e acquisti, risparmio e investimento, credito), utilizzando un linguaggio semplice e un approccio multidisciplinare. Essi sono differenziati per scuola primaria, secondaria di primo e secondaria di secondo grado; comprendono un volume per gli studenti e una guida per gli insegnanti, che suggerisce attività aggiuntive e collegamenti con le materie curriculari. Un'apposita espansione online, infine, ripercorre in modalità interattiva il percorso logico e i contenuti dei volumi e costituisce uno strumento che l'insegnante può utilizzare con la propria classe sia nelle lezioni in presenza (attraverso la lavagna interattiva multimediale), sia in caso di lezioni a distanza.

Nello scorso anno scolastico, nonostante le difficoltà delle scuole dovute alla pandemia, il progetto della Banca d'Italia ha comunque raggiunto 3.600 classi. Un sondaggio da noi realizzato nel maggio del 2021 mostrava che ben l'80 per cento degli insegnanti partecipanti al progetto lo aveva integrato nell'ambito dell'Educazione civica, un insegnamento trasversale e obbligatorio in tutte le scuole, per il rilievo che le competenze economiche di base rivestono per lo sviluppo della cittadinanza economica consapevole.

La Banca d'Italia raggiunge i giovani nelle scuole anche con altre iniziative: dagli eventi organizzati nell'ambito di periodiche campagne di sensibilizzazione (come il *Mese dell'Educazione Finanziaria* a ottobre, e la *Global money week*, a marzo) all'offerta di **Percorsi per le Competenze Trasversali e l'Orientamento** che nell'anno scolastico 2021-22 hanno coinvolto 240 classi e 2.400 studenti delle scuole secondarie di secondo grado di 160 località.

L'educazione finanziaria della Banca d'Italia non si ferma ai giovani, ma **il suo impegno è indirizzato in maniera crescente anche in favore degli adulti**. In questo ambito i nostri programmi formativi sono rivolti sia al pubblico esteso, sia a specifiche categorie di popolazione.

Nel primo caso agiamo innanzitutto attraverso il **portale di educazione finanziaria della Banca d'Italia**, *L'economia per tutti*, che ha l'obiettivo di offrire informazioni nelle materie economiche e finanziarie con uno stile

divulgativo ma rigoroso. I principali messaggi che il portale si propone di trasmettere ai visitatori sono: (a) comprendere i concetti base di economia e finanza è possibile per tutti; (b) adottare comportamenti coerenti e consapevoli nella gestione del denaro favorisce scelte di vita più serene. Sempre in questo ambito si ricordano le **Guide in parole semplici della Banca d'Italia** sui principali prodotti bancari (come mutuo, conto corrente, credito ai consumatori, pagamenti elettronici) e sulla Centrale dei Rischi che rappresentano importanti strumenti di autotutela per i clienti.

Le categorie di destinatari di attività formative, individuate in base a caratteristiche ed esigenze specifiche, sono: a) i gruppi economicamente vulnerabili a rischio di esclusione finanziaria; b) alcune categorie professionali. Rientrano nella prima categoria **gli adulti, in prevalenza migranti, che frequentano i Centri Provinciali per l'Istruzione degli adulti (CPIA) e le donne**, con particolare riferimento a quelle in condizioni di fragilità economica; rientrano nella seconda categoria gli artigiani e i piccoli imprenditori, per i quali il prossimo 11 aprile verrà annunciato in un evento pubblico un programma formativo innovativo, realizzato in collaborazione con due associazioni di categoria. Questa prima edizione – articolata in 4 percorsi tematici – partirà ad aprile e si concluderà in autunno.

Con riferimento ai CPIA, la Banca d'Italia, dopo aver collaborato al progetto sperimentale "EduFINCPIA" promosso dal MIUR dal 2016 al 2019, ha continuato ad offrire agli insegnanti dei CPIA seminari formativi su moneta, strumenti di pagamento, conto corrente e conti di deposito, pianificazione finanziaria, accesso al credito e ai finanziamenti, tutela dei clienti. Anche in questo caso gli incontri di formazione sono curati a livello territoriale dalle Filiali della Banca. Numerose sono state negli anni le iniziative in favore delle donne; da ultimo, a giugno 2021 è stato siglato un accordo di collaborazione con il Consiglio nazionale del Notariato allo scopo diffondere la cultura giuridico-finanziaria a un pubblico femminile, con particolare riferimento a donne vittime di violenza e in difficoltà economiche.

2. Principali tipologie e recente dinamica delle esigenze di tutela

Gli interventi della vigilanza di tutela sono stati volti, in questi anni, a innalzare l'attenzione dedicata dagli intermediari alle relazioni con i clienti a tutti i livelli: dai vertici aziendali alle funzioni di controllo, ai dipendenti in generale. La sensibilità degli intermediari rispetto a questi temi è

indubbiamente cresciuta rispetto al passato, ma gli esposti, i ricorsi all'ABF, le ispezioni e le altre attività di vigilanza mostrano come vi siano ancora lacune da colmare.

Come ho già anticipato, nell'attività di controllo una particolare attenzione è dedicata alle irregolarità che possono determinare un pregiudizio economico per la clientela, affinché gli intermediari provvedano a restituire gli importi impropriamente addebitati: le casistiche più ricorrenti negli ultimi anni riguardano **la disciplina dei costi applicabili agli affidamenti e agli sconfinamenti** (su cui la Banca d'Italia, dopo una campagna ispettiva tematica, ha pubblicato degli Orientamenti di vigilanza) e **la presenza di disallineamenti tra i costi e le commissioni pubblicizzate e quelle poi contrattualizzate** e concretamente applicate ai clienti.

Queste due fattispecie concentrano la maggior parte delle restituzioni ai clienti che gli intermediari, sollecitati dall'azione di vigilanza, hanno effettuato negli ultimi anni.

Criticità ricorrenti nell'azione di vigilanza e che emergono anche dai ricorsi all'ABF attengono poi all'estinzione **anticipata dei contratti di finanziamento contro cessione del quinto dello stipendio o della pensione** e alle **contestazioni riguardanti i pagamenti non autorizzati** (c.d. "disconoscimenti").

Sulla prima fattispecie, l'azione di tutela ha mostrato una notevole efficacia nel recente passato. Grazie al deciso consolidamento delle posizioni dei Collegi e a una sinergica azione di vigilanza (anche ispettiva) e a un confronto con il mercato, sfociati nell'emanazione di orientamenti di Vigilanza nel marzo 2018, gli intermediari si erano allineati ex ante alle buone prassi identificate dalla vigilanza e avevano progressivamente riconosciuto i diritti della clientela nella fase del reclamo, prima della presentazione dei ricorsi all'Arbitro. In questo senso ci sembra che con un percorso non facile, ma costruito con tutti i soggetti (regolatore, intermediari e consumatori) si sia assicurata tutela sostanziale a tutti i potenziali sottoscrittori di contratti CQS (e non soltanto a quelli che ricorrono all'ABF). Ciò si è riflesso in una decisa riduzione dei ricorsi all'ABF (nel 2018, i ricorsi in materia di CQS sono diminuiti del 22 per cento; -39 per cento nel 2019), completando un circolo virtuoso. Tra il 2020 e il 2021, tuttavia, la Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sul caso "Lexitor", le connesse novità normative e

l'attesa di un giudizio di legittimità costituzionale¹² hanno indotto molti intermediari a non conformarsi più alle decisioni dei Collegi, in attesa della definizione del contesto normativo.

La seconda fattispecie è in crescita dal 2020, pur restando su valori assoluti ancora contenuti, e concerne soprattutto le contestazioni su pagamenti effettuati *on line* tramite bonifici o relative all'utilizzo di carte di debito e di credito. Il fenomeno, collegato a un più intenso utilizzo dei pagamenti digitali, soprattutto nelle fasi di *lockdown* imposte dalla pandemia, trova espressione nella contestazione di addebiti per operazioni di pagamento non autorizzate ed emerge, tra l'altro, nella dinamica degli esposti privatistici (nel biennio 2020-2021 sono sensibilmente aumentate le segnalazioni relative a truffe realizzate a danno degli utenti di strumenti di pagamento elettronici).

L'analisi di circa 700 segnalazioni di truffe pervenute dal 29 ottobre 2020 all'11 marzo 2022 ha consentito di evidenziare che il 40% di esse sarebbe stata realizzata tramite alcune note tecniche di attacco che utilizzano collegamenti telefonici o online. In particolare, nella maggioranza relativa dei casi, la truffa è stata realizzata o tramite SMS (smishing), seguita frequentemente da un contatto telefonico oppure con una telefonata (vishing), spesso proveniente da falsi numeri verdi delle banche (spoofing). Meno frequenti, ma con incidenze non trascurabili, i casi di truffe avvenute con la tecnica dell'IBAN contraffatto (Man in the middle) oppure con la spendita del nome e del logo della banca. In casi residuali il contatto è avvenuto tramite mail (phishing) o scambio della scheda telefonica (sim swap). Una quota quasi altrettanto cospicua (circa il 35% dell'intero campione) è riconducibile a lamentele per operazioni di pagamento non autorizzate, ma effettuate da terzi, ad esempio a causa del furto della carta.

In tali casi, come avviene in generale per la trattazione degli esposti, la Banca d'Italia esamina le segnalazioni, interagisce con l'intermediario, e, se vengono segnalati fatti di possibile rilevanza penale, informa gli organi investigativi o le autorità competenti trasmettendo la documentazione utile per proseguire l'istruttoria¹³.

¹² La questione è descritta nella comunicazione della Banca d'Italia del 3 dicembre 2021: https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/orientamenti-vigilanza/Credito_ai_consumatori.pdf.

¹³ A causa di un utilizzo sempre più intenso dell'e-commerce, numerose sono le lamentele sui pagamenti on line, in particolare quelle sull'acquisto on line di card fisiche o digitali (gift card, shopping card, ecc.) utilizzabili per acquisti di beni e servizi a condizioni vantaggiose. Abbiamo pubblicato una Guida sui I pagamenti nel commercio elettronico in parole semplici e alcune domande e risposte per aiutare a fare chiarezza.

Sebbene il rafforzamento del quadro regolamentare (in particolare, con la seconda direttiva sui servizi di pagamento) e gli investimenti realizzati dal sistema vadano nella direzione di assicurare una maggiore sicurezza dei pagamenti digitali, è necessario non abbassare la guardia sulla rapida evoluzione delle tecniche delle truffe sui pagamenti, che tende ad ampliare le possibilità di attacchi cyber. La funzione di educazione finanziaria (in particolare sul portale L'economia per tutti) e quella di vigilanza sugli intermediari sono attivamente impegnate su questo fronte: la vigilanza di tutela ha intensificato i controlli sul rispetto delle norme che disciplinano i diritti e gli obblighi di prestatori di servizi di pagamento e clienti e stabiliscono, tra l'altro, il regime di responsabilità delle parti.

Una peculiare fattispecie che riteniamo utile porre all'attenzione, anche per condividere l'allarme lanciato il mese scorso in questa stessa sede dal presidente della Consob, riguarda gli elevati rischi cui i risparmiatori sono attualmente esposti nel caso di acquisto di cripto-attività (ad esempio i *Bitcoin*)¹⁴. L'acquisto di tali attività non è infatti soggetto alle norme in materia di trasparenza dei prodotti bancari e dei servizi di investimento e continua a essere sprovvisto di specifiche forme di tutela, non essendo le cripto-attività ancora soggette a forme di supervisione o di controllo da parte delle Autorità di vigilanza¹⁵. La Commissione europea ha recentemente avanzato una proposta di regolamentazione per disciplinare l'emissione, l'offerta al pubblico, la prestazione dei servizi e il contrasto agli abusi di mercato in relazione alle diverse tipologie di cripto-attività; il negoziato è in corso.

Sia nei confronti delle truffe realizzate per via informatica sia con riferimento ai rischi delle cripto-attività, oltre a perfezionare gli strumenti normativi e di vigilanza o a costruirne di nuovi, per aumentare la sicurezza resta fondamentale investire su iniziative educative e informative in favore degli utenti, al fine di innalzare la capacità di riconoscere e difendersi dai tentativi di frode o dagli eccessi di rischio connessi a talune tipologie di investimenti.

¹⁴ Per richiamare l'attenzione della collettività, e in particolare dei piccoli risparmiatori, sugli elevati rischi connessi con l'operatività in cripto-attività, lo scorso 28 aprile è stato diramato un comunicato congiunto Banca d'Italia e Consob https://www.bancaditalia.it/media/comunicati/documenti/2021-01/CS_Congiunto_BI_CONSOB_cryptoasset.pdf.

¹⁵ Solo con il Decreto 13 gennaio 2022 del Ministero dell'Economia e delle Finanze sono state previste, ai fini di prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, modalità e tempistica con cui i prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale e i prestatori di servizi di portafoglio digitale sono tenuti a comunicare la propria operatività sul territorio nazionale all'Organismo degli Agenti e dei Mediatori.

3. Prospettive e sfide da affrontare

Le trasformazioni in atto nei mercati finanziari, soprattutto sul fronte della digitalizzazione degli strumenti finanziari e dei pagamenti, richiedono adeguamenti anche nelle attività di tutela, al fine di consentire a tutti di cogliere le nuove opportunità, riducendo i rischi e i fenomeni di esclusione finanziaria. Questo richiede l'adeguamento e l'impegno in ciascuno dei quattro pilastri della tutela, ampliando la gamma degli strumenti di intervento, potenziando quelli già esistenti e diffondendone maggiormente la conoscenza tra la popolazione.

È innanzitutto necessario che la normativa accompagni l'evoluzione digitale del mercato, tenendo sempre più in conto le potenziali difficoltà di orientamento del cliente in un mondo di prodotti più evoluti. Questo significa rafforzare la dimensione della correttezza nelle relazioni, favorendo scelte consapevoli e informate dei consumatori, tenendo conto in misura crescente delle (limitate) capacità dei consumatori di utilizzare le informazioni. La normativa dovrà essere sempre più orientata ad assicurare correttezza sostanziale dei comportamenti degli intermediari, sin dal disegno dei prodotti. Un contributo di grande rilievo potrà venire dagli studi di economia comportamentale e in particolare dai suggerimenti che questi possono fornire all'azione normativa, ad esempio per disincentivare, negli intermediari, la produzione di informative volte a sfruttare le possibili debolezze cognitive del consumatore.

Dal punto di vista della vigilanza, per valutare tempestivamente ed efficacemente la correttezza con cui nuovi (e vecchi) prodotti e servizi finanziari vengono proposti e venduti ai clienti, è importante l'attuazione di un nuovo potere, il cosiddetto *mystery shopping*, previsto dal Regolamento Europeo 2017/2394 sulla cooperazione tra autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori e attribuito nel nostro paese alla Banca d'Italia e alle altre autorità di tutela. Si tratta del potere di “*acquistare beni o servizi effettuando acquisti campione, ove necessario in forma anonima*”. Crediamo che sia uno strumento molto utile, che consente di testare sul campo la qualità della relazione con i clienti e contribuire ad orientare l'azione di vigilanza per migliorare la correttezza dei comportamenti. L'esperienza già maturata dall'Ivass in quest'ambito è promettente e potrà rivelarsi di grande utilità anche ai nostri fini. Pensiamo anche che il solo annuncio dell'intenzione da parte della Autorità di vigilanza

di avvalersi di questo strumento nella propria azione di controllo possa stimolare condotte più virtuose.

L'adeguamento al Regolamento europeo è stato realizzato con una recente modifica al Codice del consumo. Riteniamo ora indispensabile integrare l'intervento normativo per dare completa attuazione ed effettività ai nuovi poteri (che non si limitano al *mystery shopping*) con una disciplina puntuale sui connessi poteri sanzionatori e sulla facoltà delle autorità di accettare gli impegni riparatori. Considerato poi che i nuovi poteri andrebbero ad aggiungersi a quelli già disponibili al nostro Istituto ai sensi del Testo Unico Bancario, riteniamo che siano necessari – se non indispensabili – interventi di raccordo a livello di normativa primaria.

Anche i canali di ascolto vanno potenziati, reagendo alla maggiore complessità del contesto attraverso una maggiore efficienza dei processi: a tale riguardo stiamo valutando **l'applicazione anche al procedimento ABF di tecniche di intelligenza artificiale**, al fine di migliorare l'attività di gestione dei ricorsi e accrescere ulteriormente la capacità e la tempestività di analisi delle segnalazioni ricevute. Intendiamo anche approfondire il tema della **comprensibilità** del contenuto delle decisioni ABF per renderlo quanto più possibile fruibile e chiaro anche per un pubblico non specializzato, attraverso nuove indagini rivolte agli stessi ricorrenti. Sono allo studio anche indicatori di qualità delle decisioni, che tengono conto delle migliori prassi già sperimentate a livello internazionale. Anche **per contribuire all'attività di vigilanza** stiamo approfondendo la possibilità di costruire degli **indicatori individuali sulla reputazione di tutela degli intermediari** attraverso l'analisi di *big data* con tecniche di *Artificial Intelligence* (AI) su canali *web* significativi.

Abbiamo avviato un progetto per il rafforzamento delle attività di supporto all'utenza attualmente offerte tramite il numero verde della Banca d'Italia, che fornisce informazioni e assistenza ai cittadini; valuteremo successivamente anche la possibilità di introdurre strumenti di *chat bot* a supporto dell'*helpdesk*, in modo da rendere l'assistenza più immediata e diretta.

È a questo punto necessario sottolineare come, soprattutto nel contesto di un mercato finanziario in forte evoluzione, tutte le azioni previste per il potenziamento della tutela dei consumatori di prodotti finanziari saranno tanto più efficaci quanto più si riuscirà a realizzare nel Paese un **aumento significativo dei livelli di alfabetizzazione finanziaria (e digitale)**. Il nostro investimento in questo ambito è crescente ma è fondamentale potenziare le politiche

pubbliche, seguendo in particolare due direttrici: la scuola e il rafforzamento del Comitato nazionale per la programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria.

Con riferimento all'educazione finanziaria nella scuola, come ho avuto modo di dire in una recente audizione presso la 7^a Commissione Istruzione Pubblica e Beni Culturali del Senato, riteniamo sia da sostenere la proposta del Disegno di legge 2307, che prevede l'inserimento delle competenze economico-finanziarie nell'ambito nell'educazione civica¹⁶, seguendo una strada già intrapresa in altri paesi¹⁷. Riguardo al Comitato nazionale, appare auspicabile il potenziamento delle risorse a sua disposizione, anche per sostenere la realizzazione di campagne di sensibilizzazione di massa¹⁸. Andranno in prospettiva potenziate le iniziative per gli adulti sul luogo di lavoro.

Un'ultima riflessione riguarda il tema dei **collegamenti informativi tra le Autorità di tutela**. La collaborazione tra la Banca d'Italia, l'Ivass, la Consob e l'AGCM è ormai intensa e contempla periodici momenti di dialogo per condividere le pratiche migliori e valutare iniziative sinergiche su tematiche di tutela comuni. La maggiore complessità dei mercati contribuirà a rafforzare tali consuetudini e ad estenderle verso altre Autorità, anche per rendere più efficaci e tempestivi gli interventi in quegli ambiti dove la comparsa di nuovi strumenti e servizi finanziari e di pagamento rende più sfumato il confine tra le diverse competenze di ciascuna Autorità.

¹⁶ Le finalità ultime dell'educazione finanziaria sono in linea con quelle della legge istitutiva dell'educazione civica: è infatti ampiamente riconosciuto che le competenze economiche e finanziarie contribuiscano a sviluppare una cittadinanza attiva, utile per "... formare cittadini responsabili e attivi e a promuovere la partecipazione piena e consapevole alla vita civica, culturale e sociale delle comunità..." (art. 1 legge 92 del 2019).

¹⁷ In particolare, sulla base dell'ultimo censimento effettuato dall'OCSE/INFE e di nostri sondaggi informali, si osserva che diversi paesi hanno introdotto o stanno introducendo l'educazione finanziaria come insegnamento obbligatorio nella scuola. I modelli adottati (o in via di adozione) sono eterogenei tra loro, anche all'interno degli stessi paesi, riflettendo differenze nel contesto istituzionale e nell'organizzazione dei sistemi scolastici. Nella maggior parte dei casi l'educazione finanziaria è inserita esplicitamente nell'educazione civica (ad esempio in Inghilterra, Portogallo e Svezia) o come insegnamento interdisciplinare (ad esempio in Australia, in alcune province del Canada e in alcuni stati USA).

¹⁸ Dalla sua costituzione nel 2017 il Comitato ha realizzato moltissime iniziative e sostenuto i progetti di educazione finanziaria esistenti con iniziative di divulgazione e comunicazione sia di tipo mirato sia generaliste. È importante ora rafforzare il Comitato anche sul piano finanziario, almeno per la realizzazione di campagne di informazione e sensibilizzazione di massa che consentano di raggiungere l'intero ventaglio di media disponibili (dai giornali, alla TV, ai social media) e di prodotti multimediali accattivanti e di qualità.

