

Commissione parlamentare bicamerale
per la semplificazione

**Indagine conoscitiva in materia di rapporti tra cittadino,
imprese private e pubblica amministrazione
con riferimento alla semplificazione e alla trasparenza
dei contratti pubblici e delle clausole contrattuali
per l'accesso ai servizi**

Memoria della Banca d'Italia

Roma, 18 maggio 2026

Sintesi

In materia bancaria e finanziaria, la normativa di trasparenza è stata lo strumento fondamentale con cui l'ordinamento europeo e quello nazionale hanno cercato di ridurre le asimmetrie informative tra clienti e intermediari. L'esperienza ha tuttavia mostrato che la trasparenza, nella sua declinazione tradizionale, si è rivelata solo parzialmente efficace. Da un lato, processi normativi complessi e forme di autotutela degli intermediari rispetto ai rischi legali hanno generato un sovraccarico di informazioni difficilmente utilizzabile dal cliente. Dall'altro lato, le evidenze dell'economia comportamentale e della neurofinanza hanno chiarito che i clienti non sempre sono in grado di elaborare consapevolmente le informazioni ricevute.

Le risposte regolatorie, sia a livello europeo che nazionale, si sono articolate secondo tre linee fondamentali: in primo luogo, la costruzione di una trasparenza più leggibile e comprensibile per l'utente, tramite la progressiva standardizzazione e semplificazione dei documenti informativi; in secondo luogo, il rafforzamento delle competenze finanziarie dei cittadini, volte a migliorarne la capacità di comprensione delle informazioni, unitamente alla predisposizione di strumenti di tutela individuale facilmente accessibili; infine, l'imposizione diretta agli intermediari di obblighi di correttezza comportamentale.

Nonostante ciò, permangono margini significativi di miglioramento, che rendono necessario proseguire lungo alcune linee di intervento prioritarie: la semplificazione e il miglioramento qualitativo della produzione normativa, anche con il supporto delle nuove tecnologie, e una progettazione dell'informativa più coerente con i comportamenti reali degli utenti; iniziative di educazione finanziaria che, anche sfruttando le potenzialità offerte dall'intelligenza artificiale, ne assicurino sempre maggiore efficacia e scalabilità.

1. Premessa

La Banca d'Italia partecipa all'indagine conoscitiva in qualità di autorità di vigilanza sul sistema bancario e finanziario con il compito di assicurare la tutela della clientela e di promuovere l'educazione finanziaria. Il contributo fornito si focalizza pertanto sui rapporti contrattuali tra gli intermediari bancari e finanziari e i loro clienti.

In tale ambito, l'esperienza maturata nell'attività regolamentare e di vigilanza sul comportamento degli intermediari consente di offrire alla Commissione elementi di riflessione e buone prassi, in particolare in materia di trasparenza, semplificazione e chiarezza dei documenti contrattuali. Tale esperienza ha evidenziato i limiti di un approccio centrato esclusivamente su obblighi informativi. È quindi necessario, da un lato, assicurare che ai clienti siano fornite solo le informazioni utili e in modo accessibile; dall'altro, integrare gli obblighi informativi con altri presidi, volti ad assicurare correttezza nei comportamenti degli intermediari finanziari.

Sul primo fronte, nonostante i progressi compiuti, permangono ostacoli legati alla effettiva comprensibilità dei documenti contrattuali. Ciò suggerisce l'esigenza di un continuo affinamento del quadro regolamentare.

2. L'evoluzione della trasparenza in materia di contratti bancari

La disciplina di trasparenza¹ nasce per colmare i “fallimenti del mercato” legati alla presenza di “asimmetrie informative” a danno della parte debole del rapporto (il cliente): nei mercati bancari e finanziari è particolarmente significativa la distanza informativa che esiste tra chi domanda e chi offre prodotti e servizi. A tale squilibrio contribuisce la crescente complessità dei prodotti, che rende più difficile per i clienti comprenderne pienamente caratteristiche, costi e rischi.

Al fine di ridurre tale asimmetria, la disciplina bancaria prevede obblighi informativi a favore della clientela sia nella fase preliminare del rapporto sia in quella della sottoscrizione del contratto e della sua esecuzione.

¹ La normativa di riferimento in Italia è contenuta oltre che nel Testo Unico Bancario, nelle Disposizioni di Trasparenza della Banca d'Italia (https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/archivio-norme/disposizioni/trasparenza_operazioni/testo-disposizione-2019/Disposizioni_Testo_integrale.pdf). Tali disposizioni recepiscono ed integrano numerosi plessi normativi europei che hanno ad oggetto specifici prodotti e servizi, come ad esempio in materia di credito ai consumatori, credito immobiliare ai consumatori e servizi di pagamento.

Nel tempo, tuttavia, è divenuto evidente che, per risultare efficace, l'informazione fornita deve essere attentamente modulata e calibrata, anche in funzione delle caratteristiche del cliente. Un'informazione eccessiva o formulata in linguaggio specialistico può, anziché aiutare il destinatario a prendere decisioni informate e consapevoli, sortire l'effetto opposto.

La normativa in materia di trasparenza si è quindi progressivamente orientata verso i principi di proporzionalità e comparabilità: in particolare, nella fase precontrattuale, sono stati previsti obblighi informativi più mirati quanto più il cliente appartiene a categorie vulnerabili, con particolare attenzione ai consumatori, nonché l'impiego di schemi di documenti standardizzati per i prodotti più diffusi e l'utilizzo di indicatori sintetici al fine di agevolare il confronto delle offerte.

2.1. Il quadro normativo attuale

Il sistema di regole sulla trasparenza nel settore bancario è quindi oggi il portato di un'evoluzione che è stata orientata dall'obiettivo di realizzare il rafforzamento delle tutele sostanziali per la clientela, perseguito tramite la selezione delle informazioni rilevanti e la definizione di modalità di comunicazione efficaci.

Principi generali. – Correttezza, chiarezza ed esaustività delle informazioni costituiscono i tre principi cardine del sistema di regole sulla trasparenza e sono i parametri di riferimento per valutare i comportamenti degli intermediari nella redazione della documentazione per la clientela. Tali principi mirano ad assicurare che ai clienti siano fornite informazioni effettivamente rilevanti e che queste siano presentate in modo quanto più possibile chiaro, leggibile, comparabile e utilizzabile.

Il principio di correttezza impone che le informazioni fornite al cliente siano veritiere, non ingannevoli e non fuorvianti, anche ove accurate da un punto di vista formale.

Il principio di chiarezza attiene alla forma e al linguaggio della comunicazione: gli intermediari dovrebbero usare un linguaggio comprensibile, evitando tecnicismi giuridico-finanziari non necessari.

Il principio di esaustività richiede che il cliente riceva tutte le informazioni effettivamente necessarie, evitando che ciò si traduca in una sovrabbondanza di informazioni.

Inoltre, le Disposizioni di trasparenza improntano le indicazioni che vengono fornite per la redazione dei documenti al principio di sinteticità, declinato attraverso criteri operativi precisi: scrivere frasi semplici e brevi, con una sola informazione principale, pochi incisi e subordinate; evitare i lunghi blocchi di testo. La sinteticità richiede quindi di trasmettere il contenuto essenziale in modo diretto, eliminando ridondanze linguistiche e perifrasi che appesantiscono la comprensione senza aggiungere valore informativo.

A tali principi, se ne affianca un altro di natura trasversale: l'adeguatezza della forma di comunicazione rispetto al canale utilizzato (documento cartaceo, piattaforma digitale, colloquio diretto, etc.) e al profilo del destinatario². La disciplina di settore prevede tutele maggiori per i consumatori rispetto agli operatori professionali (come professionisti o imprenditori) in ragione della loro minore competenza tecnica e del minore potere contrattuale.

Informativa precontrattuale. – La fase precontrattuale rappresenta un momento cruciale per la tutela del cliente, in quanto è la sede in cui si forma la decisione di acquisto di un prodotto o servizio e dove le asimmetrie informative tra intermediario e cliente si manifestano con maggiore intensità. Gli obblighi informativi previsti in questa fase hanno l'obiettivo di mettere il cliente in condizione di comprendere le caratteristiche del prodotto, valutarne i costi e i rischi e confrontare le offerte disponibili sul mercato.

Il principale strumento dell'informativa precontrattuale è il *foglio informativo*, che contiene le informazioni sull'intermediario, sulle condizioni e sulle principali caratteristiche dell'operazione o del servizio offerto.

Al foglio informativo – che riporta le condizioni offerte alla generalità della clientela – si affianca un documento personalizzato, il c.d. *documento di sintesi*, che deve essere unito al contratto e riepiloga in forma schematica le condizioni economiche pattuite, costituendo una sorta di estratto delle principali voci contrattuali in un formato di immediata leggibilità.

² L'Allegato 1 (*Guida alla redazione dei documenti di trasparenza*) delle succitate Disposizioni di Trasparenza (https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/archivio-norme/disposizioni/trasparenza_operazioni/testo-disposizione-2019/Allegato1.pdf) fornisce, inoltre, alcune indicazioni generali per la redazione dei documenti di trasparenza, tra le quali la raccomandazione di presentare le informazioni in un ordine logico e di priorità in linea con le necessità informative del cliente e in modo da facilitare la comprensione e il confronto delle caratteristiche dei prodotti; di seguire un principio di semplicità sintattica e chiarezza lessicale, calibrate sul livello di alfabetizzazione finanziaria delle differenti fasce di clientela, anche in relazione al prodotto proposto; e in generale di rispettare la sintonia tra presentazione delle informazioni e canale comunicativo, che tenga conto di criticità e vantaggi dei diversi canali.

Per favorire il confronto tra le offerte – con incremento anche del livello di competizione tra gli intermediari – la normativa ha puntato in modo crescente sulla standardizzazione dei formati precontrattuali per le tipologie di prodotto più diffuse tra i consumatori, prevedendo che l’informativa personalizzata, sostanzialmente assimilabile ad un documento di sintesi, sia fornita tramite modelli predefiniti. A livello europeo, ad esempio, per i contratti di credito ai consumatori è previsto un modello standard (il SECCI, *Standard European Consumer Credit Information*) che definisce formato e contenuto delle informazioni essenziali da rilasciare al cliente in merito al tasso di interesse, all’importo totale dovuto, alla durata, alle rate e alle condizioni di rimborso anticipato³. Analoghi modelli sono stati definiti per i contratti di credito immobiliare ai consumatori (il PIES, Prospetto Informativo Europeo Standardizzato) e per i conti di pagamento (il FID, *Fee Information Document*)⁴.

Complementare alla standardizzazione dei formati della documentazione è la previsione di indicatori sintetici di costo, volti a tradurre la complessità delle condizioni economiche in un unico numero confrontabile. Il TAEG (Tasso Annuo Effettivo Globale) rappresenta il costo totale del credito – comprensivo di interessi, commissioni e altri oneri – espresso in percentuale annua del credito concesso; in base alla normativa europea è obbligatorio per i contratti di credito ai consumatori e per il credito immobiliare ai consumatori. Per i conti di pagamento, l’ICC (Indicatore dei Costi Complessivi) sviluppato a livello nazionale svolge una funzione analoga, sintetizzando tutte le spese e le commissioni che un cliente dovrà ragionevolmente sostenere in base a una operatività associata al suo profilo.

Contratti. – La disciplina di trasparenza interviene anche sul contenuto del contratto, assicurando che il cliente disponga, nel documento che sottoscrive, di tutte le informazioni necessarie a comprendere pienamente i propri diritti e obblighi.

L’articolo 117 del Testo Unico Bancario (TUB) stabilisce che i contratti bancari devono essere redatti per iscritto, consegnati in copia al cliente

³ Cfr. direttiva *Consumer Credit Directive 2* (CCD2, Direttiva 2023/2225/UE), che sostituisce la *Consumer Credit Directive* (Direttiva 2008/48/CE).

⁴ Cfr. la direttiva *Mortgage Credit Directive* (Direttiva MCD 2014/17/UE) e la direttiva *Payment Account Directive* (Direttiva PAD 2014/92/UE).

e devono indicare, tra l'altro, il tasso di interesse e ogni altro prezzo e condizione praticati⁵.

La normativa di derivazione comunitaria definisce inoltre, con notevole dettaglio e spesso in modo tassativo, il contenuto obbligatorio dei contratti relativi a specifici rapporti. La direttiva CCD2, ad esempio, elenca in modo analitico le informazioni che devono figurare nel contratto di credito al consumo.

Trasparenza in corso di rapporto. – La tutela informativa del cliente si estende all'intera durata del rapporto contrattuale attraverso un insieme di obblighi informativi, volti a garantire che il cliente resti informato sull'andamento del proprio rapporto, sulle variazioni delle condizioni applicate e sui diritti che gli spettano.

Un profilo di particolare rilievo attiene agli obblighi informativi connessi alle modifiche unilaterali delle condizioni contrattuali. Per i contratti a tempo indeterminato, l'articolo 118 del TUB concede all'intermediario la facoltà di modificare le condizioni originariamente pattuite qualora sussista un giustificato motivo. L'esercizio di tale facoltà è subordinato al rispetto di requisiti procedurali e formali specifici, posti a tutela del cliente: la proposta di modifica deve essere comunicata con un preavviso minimo di due mesi, formulata in modo chiaro e con una specifica intestazione ("Proposta di modifica unilaterale del contratto"), nonché indicare le ragioni che giustificano le modifiche introdotte. Queste ultime si intendono accettate solo qualora il cliente non eserciti il diritto di recesso, senza spese, entro il termine di applicazione delle nuove condizioni.

Il principale strumento di trasparenza nel corso del rapporto sono le comunicazioni periodiche: almeno una volta all'anno, gli intermediari devono fornire ai clienti una comunicazione analitica che dia una completa e chiara informazione sullo svolgimento del rapporto e un quadro aggiornato delle condizioni economiche applicate⁶.

⁵ Per rendere effettivo il principio di trasparenza, l'articolo prevede tra l'altro la nullità delle clausole contrattuali di rinvio agli usi o che prevedono condizioni più sfavorevoli rispetto a quelle pubblicizzate.

⁶ Anche sotto questo profilo, la normativa europea ha provveduto in alcuni casi alla standardizzazione dei modelli per le comunicazioni. Ad esempio, la PAD prevede il c.d. SOF (*Statement of Fees* – Riepilogo delle spese) per i conti di pagamento, sempre al fine di garantire l'uniformità di formato, la completezza e la comparabilità nel tempo e tra intermediari diversi.

3. Criticità e sfide applicative del quadro normativo in materia di trasparenza

Nonostante l'evoluzione che ha caratterizzato la disciplina di trasparenza, l'esperienza applicativa ha evidenziato la persistenza di non trascurabili punti di attenzione.

In primo luogo, i documenti informativi e contrattuali possono risultare formalmente corretti, ma non essere efficaci perché troppo lunghi o caratterizzati da un tecnicismo che ne limita la leggibilità e la comprensibilità per un cliente mediamente informato o istruito. Inoltre, nel caso di prodotti complessi – che combinano più prodotti elementari o inglobano componenti accessorie anche non strettamente bancarie – gli indicatori sintetici di costo, modulati su singoli prodotti, possono perdere di incisività ai fini della comparazione del costo complessivo⁷.

In secondo luogo, gli intermediari risultano tuttora più attenti a mitigare i rischi legali derivanti da eventuali carenze o disallineamenti informativi rispetto ai requisiti normativamente previsti che a promuovere un'effettiva comprensione dei documenti da parte dei clienti. Ciò si traduce frequentemente in una progressiva stratificazione delle informazioni fornite. La previsione, ad esempio, di una pluralità di documenti precontrattuali e contrattuali con funzioni differenti (orientare il consumatore nella fase che precede la sottoscrizione e disciplinare il rapporto contrattuale) può portare alla produzione di informazioni in parte sovrapponibili, con l'effetto ultimo di un possibile sovraccarico informativo per il cliente.

In terzo luogo, la progressiva digitalizzazione dei canali distributivi e dei servizi finanziari incide sull'impianto tradizionale della trasparenza, storicamente costruito su documenti prevalentemente cartacei e destinati ad un'offerta indifferenziata. Nei contesti digitali, l'interazione con la clientela si sviluppa lungo percorsi frammentati, dinamici e potenzialmente altamente personalizzati. Tale trasformazione rende strutturalmente meno efficace un approccio fondato esclusivamente sulla completezza formale dell'informazione la quale può non assicurare, in ambienti digitali, una

⁷ Ad esempio, nei finanziamenti finalizzati all'acquisto di un'automobile il TAEG, pur essendo un indicatore corretto e normativamente definito, può non offrire una rappresentazione pienamente completa del costo effettivo sostenuto dal cliente. Questo perché alcuni servizi formalmente opzionali – come, ad esempio, pacchetti di manutenzione o tagliandi – vengono spesso proposti e venduti all'interno dell'offerta complessiva, ma non rientrano nel calcolo del TAEG.

effettiva comprensione da parte del cliente: il sovraccarico informativo, la conformazione dell'interfaccia e la velocità di interazione propria di tali percorsi di acquisto possono infatti ridurre il peso effettivo della documentazione precontrattuale. Ciò apre nuove opportunità per una trasparenza efficace, ritagliata sulle esigenze dello specifico cliente e adeguata al nuovo contesto digitale.

Alcune evidenze delle criticità. – La vigilanza sul comportamento degli intermediari e le lamentele presentate alla Banca d'Italia tramite gli esposti confermano come il rispetto degli obblighi di trasparenza non sempre si sia tradotto in una reale comprensione da parte del cliente di costi e rischi dei prodotti offerti. Tali criticità sono emerse, ad esempio, nei disconoscimenti di operazioni di pagamento non autorizzate e nelle modifiche unilaterali delle condizioni contrattuali.

I disconoscimenti di operazioni di pagamento non autorizzate. – L'esperienza di vigilanza ha evidenziato come talvolta i clienti non siano messi pienamente nelle condizioni di comprendere i propri diritti in caso di frodi o pagamenti non autorizzati. In particolare, risulta spesso difficile per gli utenti individuare, all'interno di contratti complessi che regolano una pluralità di profili differenti, informazioni essenziali ai fini della tutela dei loro diritti: a chi rivolgersi per disconoscere un pagamento, con quali modalità procedere, quale documentazione presentare nonché in quali circostanze il rimborso spetti o possa essere negato. Inoltre, il ricorso a concetti giuridici complessi – quali frode, dolo, colpa grave – mutuati dalla normativa e riprodotti nei contratti, risulta poco comprensibile all'utente mediamente informato o istruito.

Con la comunicazione al mercato del 17 giugno 2024⁸, la Banca d'Italia ha quindi sottolineato l'esigenza che la documentazione di trasparenza contenga un'informativa adeguata ad assicurare la piena consapevolezza della clientela circa i propri diritti e le modalità di adempimento dei propri doveri. In particolare, gli operatori sono stati invitati a evitare generici rinvii alla normativa in tema di disconoscimento delle operazioni e a indicare in modo chiaro ed esplicito le modalità tramite le quali il cliente può effettuare le comunicazioni previste dalla legge, quali, ad esempio, quelle relative a furto, smarrimento, appropriazione

⁸ Disponibile a questo link: <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/orientamenti-vigilanza/Disconoscimenti-Comunicazione-2024.06.17.pdf>

indebita o uso non autorizzato degli strumenti di pagamento, nonché la notifica di disconoscimento di un'operazione non autorizzata.

Le indicazioni della Banca d'Italia hanno stimolato l'emersione di buone prassi volte a rendere più efficace la comunicazione ai clienti. Alcuni operatori, infatti, hanno affiancato alla documentazione contrattuale strumenti informativi di supporto – quali vademecum disponibili online e richiamati nei contratti – nei quali vengono illustrati, con un linguaggio semplice e schematico, i passaggi per la presentazione del disconoscimento, i casi in cui il rimborso spetta e quelli in cui può essere escluso.

Le modifiche unilaterali. – Il divario tra trasparenza formale e trasparenza sostanziale è stato riscontrato anche con riferimento alle modifiche unilaterali “massive” apportate dagli intermediari ai contratti stipulati con la propria clientela (ad es. aumento del canone di tenuta del conto corrente).

Il tema assume particolare rilevanza perché il ricorso alle modifiche unilaterali è frequente in vari settori, tra cui quello energetico.

Il cliente deve poter individuare agevolmente le condizioni modificate, l'impatto economico della variazione (preferibilmente mediante un confronto schematico tra prima e dopo), le alternative a sua disposizione e le ragioni giustificative della modifica, nonché gli strumenti di tutela attivabili. L'attività di vigilanza ha invece evidenziato come, in alcuni casi, le comunicazioni risultino eccessivamente complesse, tecniche e poco orientate a rendere immediatamente percepibili gli effetti economici concreti per la clientela, risolvendosi così in una trasparenza meramente formale.

Dinanzi a tali criticità, la Banca d'Italia è intervenuta per promuovere un approccio di trasparenza sostanziale e di correttezza nei confronti dei clienti. In particolare, con la comunicazione al sistema del 28 marzo 2017⁹, è stata sottolineata l'esigenza che gli intermediari esercitino con particolare cautela il potere di modifica unilaterale dei contratti, tenendo condotte trasparenti e corrette che consentano al cliente di conoscere i presupposti della variazione proposta e di assumere scelte consapevoli, valutando le possibili alternative: prosecuzione del rapporto sulla base delle nuove condizioni contrattuali ovvero recesso dal contratto a suo tempo stipulato.

⁹ Disponibile a questo link: <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/archivio-norme/comunicazioni/com-20170328/nota-20170328.pdf>

4. Quali risposte?

4.1. Strumenti per una trasparenza sostanziale

La consapevolezza che la sola disponibilità di informazioni non sia sufficiente a garantire scelte consapevoli da parte dei clienti, unitamente alle evidenze emerse in sede di vigilanza di tutela, hanno stimolato, negli ultimi anni, un'intensa riflessione – tanto in sede nazionale quanto in ambito europeo e internazionale – su come rendere le informazioni precontrattuali e contrattuali realmente utili al processo decisionale del cliente, superando la logica della trasparenza come mero adempimento formale.

Un contributo significativo per favorire il miglioramento sostanziale della trasparenza è fornito dall'economia comportamentale e dalla neurofinanza, che negli ultimi decenni hanno radicalmente trasformato la comprensione dei processi decisionali dei consumatori. I clienti non processano le informazioni contrattuali come agenti razionali: sono soggetti a distorsioni cognitive e comportamentali sistematiche, effetti di inquadramento, inerzia e difficoltà nel valutare scenari complessi o incerti.

Un primo insieme di interventi riguarda quindi l'introduzione di avvisi mirati: segnalazioni poste in posizione prominente che richiamano l'attenzione del cliente sui rischi o sulle caratteristiche più rilevanti di un prodotto. A differenza dell'informativa tradizionale – che tende a distribuire le informazioni in modo uniforme all'interno del documento – l'avviso mirato identifica gli elementi che hanno maggiore probabilità di sorprendere negativamente il cliente o di essere sottovalutati e li isola dal contesto per garantire che siano effettivamente percepiti. Esperienze di questo tipo sono già presenti nella normativa europea: in materia di credito al consumo, la CCD2 ha previsto che gli annunci pubblicitari includano un avvertimento chiaro ed evidenziato, volto a rendere consapevoli i consumatori del fatto che prendere in prestito denaro comporta dei costi, utilizzando la formulazione «*Attenzione! Prendere in prestito denaro costa denaro*» o una formulazione equivalente.

Un secondo insieme di strumenti riguarda le tecniche di *nudging* (c.d. spinta gentile) e la regolamentazione dell'architettura delle scelte che, senza comprimere la libertà contrattuale del cliente, orientano le decisioni verso esiti più consapevoli e coerenti con i suoi interessi. In tale ambito, un ruolo centrale è svolto dalle opzioni predefinite: considerato che i

consumatori tendono a mantenere le impostazioni iniziali, la loro definizione rappresenta una leva regolatoria particolarmente incisiva. Se l'opzione predefinita è costruita in modo da privilegiare la soluzione presumibilmente più favorevole per il cliente – ad esempio, l'adesione automatica a un piano di rimborso sostenibile o la non inclusione di prodotti accessori opzionali – questa può produrre effetti positivi senza ricorrere a strumenti coercitivi. In questa prospettiva si colloca la recente evoluzione del quadro europeo, come testimoniato dalla Direttiva sui contratti di servizi finanziari conclusi a distanza¹⁰, che introduce una specifica regolamentazione della architettura delle scelte prevedendo un divieto esplicito dei c.d. percorsi oscuri delle interfacce (*dark patterns*), ossia pratiche di progettazione delle interfacce digitali volte a orientare in modo surrettizio o manipolativo le scelte dei consumatori.

Un terzo ambito riguarda le modalità con cui le informazioni sono organizzate, presentate e rese accessibili al cliente. Il modo in cui un'informazione è presentata incide sulla sua comprensibilità quanto il suo contenuto, come mostrano la letteratura comportamentale e i risultati di numerosi test effettuati sui consumatori. L'attenzione alla struttura delle informazioni consente di ridurre il rischio di sovraccarico informativo senza sacrificare la completezza dell'informazione disponibile. In questo senso, la CCD2 ha previsto una struttura specifica per il SECCI, richiedendo che nella prima o al massimo nelle prime due pagine siano inserite le informazioni più rilevanti, espressamente individuate a livello normativo.

A livello nazionale, sono in corso riflessioni per integrare le evidenze comportamentali nell'ambito del quadro normativo di pertinenza della Banca d'Italia. In particolare, si stanno conducendo approfondimenti su alcuni indicatori di costo standardizzati, finalizzati a migliorarne le modalità di rappresentazione, con l'obiettivo di renderli più comprensibili per il cliente.

A livello europeo, presso le autorità di regolamentazione come l'Autorità Bancaria Europea, si sta diffondendo la pubblicazione di schede informative: documenti redatti in parole semplici che spiegano i prodotti più complessi, evidenziando, con uno schema visivo ad hoc, i principali rischi, le

¹⁰ Cfr. direttiva 2023/2673 che modifica la direttiva 2011/83/UE per quanto riguarda i contratti di servizi finanziari conclusi a distanza e abroga la direttiva 2002/65/CE (DMFSD).

domande da porsi e gli aspetti da verificare (ad esempio, con riferimento alle cripto-attività¹¹ e alle frodi).

In tale contesto, anche le tecniche di vigilanza si sono evolute per essere in grado di valutare non solo la conformità formale dei documenti, ma anche il design delle interfacce e la modalità con cui le informazioni sono presentate. Ad esempio, la Banca d'Italia ha avviato esercizi di c.d. “*mystery surfing*” (indagini ispettive sui siti internet degli intermediari, condotte come potenziali clienti, senza rivelare l'identità di autorità di vigilanza), ancora in fase sperimentale, finalizzati a verificare che i canali digitali utilizzati dagli intermediari (es. *chatbot*) assicurino il rispetto sostanziale dei principi di correttezza e trasparenza.

4.2. L'educazione finanziaria dei cittadini

La semplificazione delle informazioni è da sola insufficiente. Occorre che i cittadini dispongano di competenze adeguate per accedere consapevolmente a prodotti e servizi finanziari. Solo così l'informativa contrattuale può essere compresa e i diritti conosciuti ed esercitati. Una maggiore alfabetizzazione finanziaria dovrebbe favorire la comprensione dei contratti e delle caratteristiche di funzionamento e di costo dei prodotti, consentendo ai clienti di compiere scelte finanziarie coerenti con le loro reali esigenze e contribuendo, in questo senso, a ridurre le asimmetrie informative.

La sfida attuale è duplice: da un lato, assicurare efficacia alle iniziative, nella direzione non solo di migliorare le conoscenze, ma anche di incidere sui comportamenti; dall'altro, raggiungere un numero elevato di destinatari per ridurre le debolezze. Muoversi in questa direzione richiede un costante lavoro di individuazione dei bisogni formativi, attraverso la raccolta e l'analisi dei dati, nonché la capacità di disegnare programmi efficaci in grado di raggiungere ampie fasce della popolazione, fornendo le conoscenze utili per orientarsi nelle situazioni di vita reale.

Questa esigenza è sempre più sentita anche a livello europeo ed internazionale, come dimostrano le recenti iniziative per innalzare le competenze finanziarie dei cittadini europei che stanno accompagnando il processo di unificazione del mercato dei capitali.

¹¹ https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2025-10/Updated_Joint_ESAs_Factsheet_on_crypto-assets_IT.pdf

La scuola è da sempre il luogo di elezione per questo tipo di apprendimento; intervenire sugli adulti è più difficile, perché occorre catturarne l'attenzione intervenendo in quei momenti della vita in cui l'informazione è più necessaria (per esempio, l'acquisto di una casa, la nascita di un figlio, l'investimento del risparmio, il momento della pensione).

La Banca d'Italia è impegnata, con questo obiettivo, in attività di educazione finanziaria su tutto il territorio nazionale ed è attiva – anche nell'ambito di consessi istituzionali nazionali e internazionali – nella ricerca e valutazione di metodi e canali in grado di coinvolgere in modo efficace un ampio numero di persone, a partire dagli interventi a favore degli insegnanti nelle scuole di ogni ordine e grado. Inoltre, è una *best practice* internazionale nell'attività di valutazione dell'efficacia delle iniziative, essenziale per poter indirizzare le risorse verso i programmi più funzionali e scalabili.

In primo luogo, la Banca d'Italia mette a disposizione guide redatte in linguaggio semplice sui principali prodotti bancari e finanziari, come mutui, conti correnti, credito ai consumatori e pagamenti elettronici, oltre a strumenti informativi sulla Centrale dei Rischi. Le “guide in parole semplici” costituiscono un punto di incontro tra obblighi di trasparenza e finalità educative, aiutando a comprendere il funzionamento e i rischi dei diversi prodotti. Secondo le Disposizioni di trasparenza, gli intermediari devono pubblicarle sul proprio sito internet, in conformità ai modelli predisposti dalla Banca d'Italia, e farvi rinvio nei fogli informativi.

Sul sito *L'economia per tutti* vengono inoltre offerte notizie, rubriche e approfondimenti tematici in ambito economico-finanziario. Il sito si propone di diffondere conoscenze con uno stile divulgativo ma rigoroso, trasmettendo questi messaggi chiave: la possibilità, per chiunque, di comprendere i concetti base dell'economia e della finanza e l'importanza di adottare comportamenti consapevoli nella gestione del denaro per favorire scelte di vita più serene. Sul sito sono anche disponibili strumenti pratici come i calcolatori: quello della rata del mutuo, del prestito personale, dell'interesse, del budget, del costo delle rimesse.

Per il mondo della scuola sono stati predisposti programmi di educazione finanziaria per introdurre temi economico-finanziari dai primi anni della scuola primaria fino alla formazione universitaria.

Particolare attenzione è, inoltre, rivolta a specifici gruppi di popolazione, attraverso programmi mirati di educazione finanziaria pensati per supportare concretamente i cittadini nelle loro decisioni finanziarie. Tra questi rientrano iniziative dedicate ai soggetti più vulnerabili, come “Tu e l’economia”, e progetti legati all’educazione digitale finanziaria, come “Digitale facile”.

Ove possibile, le iniziative vengono sottoposte a rigorosi esercizi di valutazione di efficacia.

4.3. Oltre la trasparenza contrattuale: la correttezza nei comportamenti

La consapevolezza delle difficoltà degli utenti nell’utilizzo corretto delle informazioni fornite dagli intermediari, unitamente alla considerazione che innalzare le competenze finanziarie dei cittadini richiede un orizzonte temporale non breve, ha indotto un’evoluzione delle politiche di tutela. Si è progressivamente affermata – in Europa e in molti altri paesi – l’esigenza di affiancare agli obblighi informativi per gli intermediari finanziari, obblighi relativi a comportamenti corretti nei confronti degli utenti, per assicurare che prodotti e servizi siano offerti nell’interesse della clientela.

In questa prospettiva, l’attenzione si è spostata verso la necessità che prodotti e servizi siano progettati, distribuiti e gestiti tenendo adeguatamente conto degli interessi, delle caratteristiche e dei bisogni dei clienti. Ciò ha comportato un ampliamento dell’ambito della regolamentazione e della supervisione, orientata anche a presidiare gli assetti organizzativi, i processi decisionali e i modelli distributivi degli intermediari, affinché l’attenzione al cliente sia effettivamente incorporata in ogni fase del rapporto, dalla progettazione del prodotto alla sua commercializzazione, fino alla gestione post-vendita.

Le regole in materia di dispositivi di governo e di controllo sui prodotti bancari al dettaglio (*Product Oversight and Governance, c.d. POG*) impongono agli intermediari di progettare, approvare e distribuire i prodotti finanziari e bancari in coerenza con le caratteristiche, i bisogni e gli interessi dei mercati di riferimento. La POG richiede che i prodotti siano valutati sin dalla fase ideativa, monitorati nel corso del loro ciclo di vita e, se necessario, modificati o ritirati qualora emergano effetti pregiudizievoli per la clientela.

Gli obblighi relativi all’adozione di politiche e prassi di remunerazione del personale e della rete di vendita sono volti ad assicurare che non vi siano incentivi a collocare prodotti non adeguati rispetto alle esigenze finanziarie

dei clienti. A questi si affiancano gli obblighi relativi alla chiarezza dei processi decisionali, ai controlli interni e al coinvolgimento delle funzioni di *compliance* e *risk management*, con l'obiettivo di garantire che ogni fase del rapporto con il cliente – dalla progettazione del prodotto alla sua vendita e gestione – sia ispirata a criteri di correttezza, trasparenza sostanziale e attenzione alle effettive esigenze della clientela¹².

4.4. La semplificazione nei rapporti tra cittadino e autorità di tutela bancaria

Le leve discusse sinora riguardano il modo in cui rendere più semplice ed attenta alle reali esigenze la relazione tra gli utenti e gli intermediari.

Anche la relazione “diretta” tra l'autorità di vigilanza di tutela e i cittadini richiede peraltro la stessa attenzione. La Banca d'Italia – nei suoi ruoli di gestore degli esposti della clientela¹³ e di supporto all'Arbitro Bancario Finanziario (ABF)¹⁴ – ha lavorato per facilitare l'accesso a tali strumenti. In particolare, l'Istituto ha progressivamente reso più agevole la presentazione degli esposti e dei ricorsi all'ABF, agendo su più fronti: lo sviluppo di piattaforme digitali intuitive e guidate, utilizzabili dal cliente anche senza l'assistenza di un professionista; il rafforzamento di canali di supporto dedicati, come il Numero Verde; la pubblicazione di guide pratiche orientate all'utente finale.

L'obiettivo è fare in modo che i rimedi esistenti siano concretamente accessibili, nella convinzione che la loro effettività rappresenti una condizione essenziale per garantire, nel lungo periodo, il rispetto sostanziale della normativa di trasparenza.

5. Linee future di sviluppo

¹² La Banca d'Italia ha pubblicato una *Comunicazione sul processo di governo e controllo sui prodotti bancari al dettaglio e sui temi di inclusione finanziaria*, nell'aprile 2021, al fine di assicurare che tutte le funzioni aziendali, commerciali, legali e di conformità, siano coinvolte nel ciclo di vita del prodotto, confrontandosi tra loro al fine di garantire, tra l'altro, l'allineamento tra le caratteristiche del prodotto offerto e la rappresentazione che ne viene fatta nella documentazione di trasparenza.

¹³ Con i quali i cittadini segnalano comportamenti ritenuti scorretti.

¹⁴ Un sistema di risoluzione delle liti tra intermediari e clienti alternativo al giudice.

Ulteriori interventi sono auspicabili in tutte e tre le aree: produzione normativa, educazione finanziaria e attività di vigilanza di tutela.

In primo luogo, occorre assicurare che la produzione normativa – soprattutto di matrice europea – garantisca la linearità del linguaggio, la riduzione dei rinvii e una ordinata sistematizzazione delle disposizioni, evitando duplicazioni e incoerenze che possono incidere negativamente sulla comprensione da parte della clientela dei propri diritti.

L'impiego di strumenti innovativi, inclusa l'intelligenza artificiale, può offrire un supporto nella redazione normativa, nell'individuazione di duplicazioni o incoerenze e nel miglioramento della leggibilità complessiva del quadro regolatorio.

Anche nell'attuale quadro normativo, vi è spazio per favorire iniziative degli intermediari volte a migliorare le modalità di presentazione dei contenuti alla clientela. Una possibile strada è rappresentata dalle metodologie che integrano tecniche di progettazione grafica e logica dell'informazione e redazione giuridica per rendere i documenti più chiari, strutturati e accessibili, anche attraverso l'uso di elementi visivi, una gerarchizzazione dei contenuti e linguaggi semplificati, che tengano conto dei contributi dell'economia comportamentale e della neurofinanza.

In secondo luogo, l'educazione finanziaria dovrà combinare in misura sempre maggiore l'esigenza di efficacia (che spesso richiede iniziative mirate a specifici segmenti di destinatari) con quella di utilizzare i programmi su larga scala. Anche qui l'intelligenza artificiale può essere di ausilio nella progettazione di interventi educativi personalizzati in base alle reali esigenze dei clienti oltre che nella ricerca di metodi divulgativi in grado di attrarre l'attenzione degli utenti. Nello stesso tempo potrebbe aiutare a ridurre la rilevanza del trade-off citato. Sperimentazioni in questa direzione sono in corso in Banca d'Italia.

Infine, per assicurare la massima correttezza nei comportamenti degli intermediari, la vigilanza di tutela dovrà rafforzare ulteriormente il monitoraggio e l'azione di intervento, ponendo sempre maggiore attenzione alla correttezza delle condotte degli operatori. In tale contesto, la vigilanza di tutela è impegnata nell'individuazione e nella rimozione precoce delle cause ultime dei comportamenti non corretti, in particolare, rafforzando il dialogo con gli organi di governo e gestione degli intermediari, per i quali gli obiettivi

di tutela devono assumere una dimensione strategica ai fini della sostenibilità stessa del modello di attività. In tale contesto, il ricorso a tecnologie innovative per la vigilanza (*suptech*) e a soluzioni basate sull'intelligenza artificiale potrà ampliare l'efficacia e la tempestività dell'attività di vigilanza, anche nella lettura e analisi delle evidenze provenienti da esposti e ricorsi all'Arbitro bancario e finanziario, nonché nelle cosiddette attività di *mystery shopping* e *mystery surfing*.