

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SULLA TUTELA DEI CONSUMATORI E DEGLI UTENTI**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

15.

SEDUTA DI MARTEDÌ 5 APRILE 2022

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SIMONE BALDELLI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Alemanno Maria Soave (M5S)	11
Baldelli Simone, <i>presidente</i>	3	Barzotti Valentina (M5S)	11
Audizione del Capo Dipartimento tutela della clientela ed educazione finanziaria della Banca d'Italia, Magda Bianco:		Bianco Magda, <i>Capo Dipartimento tutela della clientela ed educazione finanziaria della Banca d'Italia</i>	3, 12
Baldelli Simone, <i>presidente</i>	3, 11, 12, 14	Lombardo Antonio (CI)	11

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
SIMONE BALDELLI

La seduta comincia alle 11.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso, nonché via *streaming* sulla web-tv della Camera.

(Così rimane stabilito).

Audizione del Capo Dipartimento tutela della clientela ed educazione finanziaria della Banca d'Italia, Magda Bianco.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Capo Dipartimento tutela della clientela ed educazione finanziaria della Banca d'Italia, dottoressa Magda Bianco, che ringrazio per la sua presenza e la disponibilità che ha inteso accordare alla Commissione.

Ricordo che la seduta odierna si svolge nelle forme della audizione libera ed è aperta alla partecipazione da remoto dei componenti della Commissione.

Procederemo dunque ad ascoltare la relazione della dottoressa Bianco, dopodiché i colleghi potranno porre domande o richieste di chiarimenti. Valuteremo poi se, compatibilmente con i tempi che abbiamo e con la mole e la complessità delle domande, proseguire nel corso della stessa seduta oppure aggiornarci ad altra seduta.

Ringrazio ancora la dottoressa Bianco e le do immediatamente la parola per la sua relazione.

MAGDA BIANCO, *Capo Dipartimento tutela della clientela ed educazione finanziaria della Banca d'Italia*. Grazie signor presidente e onorevoli deputati, grazie davvero di aver invitato la Banca d'Italia e di averci voluto ascoltare oggi. Pensiamo che il tema sia molto importante. Lasciatemi iniziare con una quasi provocazione, una citazione del premio Nobel Amartya Sen il quale nel 1991 alla Baffi Lecture presso la Banca d'Italia, a proposito di etica e finanza, si domandava come fosse possibile che un'attività tanto utile come la finanza fosse giudicata così dubbia sul piano etico. La cattiva fama della finanza viene sicuramente da lontano e ha radici profonde, una cattiva fama che sicuramente la crisi finanziaria ha accentuato. Questo per motivare il fatto che un'efficace tutela dei clienti in ambito finanziario è un elemento fondamentale anche e non solo per creare o ricreare la fiducia tra clienti e intermediari, componente essenziale per il buon funzionamento di questo mercato. Tutela dei clienti che è un compito importante ma molto difficile da realizzare, come diceva lo scorso 15 marzo il nostro direttore generale in occasione della Giornata del consumatore, tenutasi in questo Palazzo.

Dopo la crisi, la tutela finanziaria del cliente è stata molto rafforzata ovunque. In tutti i Paesi si sono sviluppati standard e modalità per realizzarla in modo efficace. Anche in Banca d'Italia, a partire dal 2014, è stato creato, all'interno del Sistema della vigilanza, un Servizio dedicato alla tutela e, dal 2020, è stato costituito un Dipartimento separato dalla Vigilanza prudenziale, con autonoma organizzazione e valenza analoga a quest'ultima. La presentazione che vorrei svolgere di fatto segue e sintetizza la memoria, nella quale troverete più informazioni e più dati. Il percorso che proverei

a seguire è quello indicato qui, ovvero come questa attività è organizzata, come viene strutturata, quali criticità abbiamo incontrato in questi anni di lavoro e come abbiamo tentato di affrontarle, per poi concludere con quali sfide abbiamo davanti, almeno quelle principali.

Quello che si va affermando un po' ovunque, in ambito di tutela dei clienti bancari e finanziari, è un modello che lavora su quattro pilastri, quattro anime, quattro forme di attività. Innanzitutto, le regole cioè norme, sperabilmente buone. In secondo luogo, un sistema di *public enforcement*, di *enforcement* pubblico, svolto dall'attività di vigilanza che deve far rispettare queste norme. Il terzo pilastro consiste nei meccanismi, di nuovo all'anglosassone, di *private enforcement*, a disposizione del singolo per ottenere ristoro quando qualcosa non funziona: dai reclami all'intermediario, agli esposti verso l'autorità, ai sistemi di risoluzione alternativa delle controversie fino naturalmente alla giustizia ordinaria. Quelli che copriamo noi nell'ambito della Banca d'Italia sono il secondo e il terzo meccanismo. Il quarto pilastro è rappresentato dalle forme di autotutela, con meccanismi per rendere più forte il cittadino e il cliente. Farò alcuni approfondimenti su ciascuno di questi pilastri, che lavorano in grande sinergia e il motivo di averli tutti nello stesso Dipartimento è perché appunto operano rafforzandosi a vicenda. Proveremo a raccontare alcune di queste interazioni, altre sono ovvie. Per esempio, sapere quali sono le debolezze sul piano delle competenze finanziarie del cliente ci dovrebbe aiutare a disegnare anche una buona normativa più tutelante per il cliente stesso.

Il primo pilastro è dunque rappresentato dalla normativa. La normativa è oggi molto complessa, è prevalentemente di emanazione comunitaria e copre molti ambiti, però si compone anche di linee-guida dettate dalle autorità europee, in particolare per noi dall'EBA. C'è naturalmente una disciplina nazionale che in parte è frutto del recepimento della normativa comunitaria e in parte opera in modo autonomo. C'è una disciplina secondaria che viene

emanata da noi, come le disposizioni di trasparenza nonché le disposizioni sull'Arbitro bancario. Poi ho messo tra parentesi quadra delle regole che non sono propriamente normative, che noi chiamiamo « orientamenti di vigilanza », « indicazioni al mercato » e che sono una forma di regolamentazione *soft* che ci serve per accompagnare i comportamenti verso i nostri desiderata. Ci tornerò, perché in alcuni casi ci sono molto utili.

A destra vediamo in estrema sintesi qual è stata l'evoluzione dell'impianto della disciplina, in passato molto diretta a coprire obblighi informativi di trasparenza. Abbiamo clienti che sono caratterizzati da asimmetrie informative rispetto al produttore: si chiudono dunque queste asimmetrie dando tante informazioni al cliente. Progressivamente abbiamo però capito che questa cosa non funzionava, il cliente non è in grado di utilizzare queste informazioni, anzi spesso vengono utilizzate contro di lui e quindi abbiamo avuto bisogno di passare a un diverso impianto normativo, in parte volto ad assicurare che vengano fornite solo le informazioni veramente utili e più facilmente leggibili – per facilitare i confronti, per disporre di quello che occorre per prendere le decisioni – ma sempre di più orientato a assicurare correttezza sostanziale dei comportamenti, addirittura nel momento in cui si disegnano i prodotti. La recente disciplina EBA in materia di *product oversight and governance* cioè di governo e monitoraggio sui prodotti, richiede agli intermediari di disegnare sin dall'inizio prodotti che siano orientati alle reali esigenze dei consumatori. È molto difficile assicurarli sul piano normativo però questo è l'orientamento generale, a riconoscimento che troppa informazione non funziona e dobbiamo dunque spostarci su questo piano.

La seconda gamba è l'attività di vigilanza che deve cercare di assicurare che questa normativa sia rispettata. La vigilanza lavora con tanti strumenti. Qui sintetizzo in modo estremo come lavoriamo: lavoriamo per intermediario e lavoriamo per tematiche, per mercati, per prodotti. In entrambi i casi, dato che le risorse sono in

qualche modo limitate, ci muoviamo sulla base del rischio, cioè raccogliamo tante informazioni da varie fonti e definiamo piani di intervento che si basano sul rischio maggiore o minore rispetto ai singoli intermediari e rispetto ai singoli mercati. Per intermediario lavoriamo a distanza – quella che chiamiamo analisi cartolare – ma facciamo anche ispezioni presso gli intermediari e anche presso i singoli punti di vendita agli sportelli. Secondo quello che troviamo con questa attività, abbiamo risposte che vanno da « tutto va bene », idealmente, oppure richiami al singolo intermediario affinché adegui certi comportamenti, oppure, in modo più pressante, se ci sono appropriazioni indebite, chiediamo restituzioni, oppure ancora, se il comportamento è davvero scorretto, possiamo arrivare alle sanzioni. È un approccio che definiamo *ex post*, cioè vediamo cosa succede e reagiamo secondo quello che troviamo. A destra, vediamo gli interventi che costruiamo sulle tematiche. Anche qui lavoriamo sia raccogliendo informazioni a distanza sia con le campagne ispettive tematiche, cioè su un tema individuiamo un *set*, un insieme di intermediari su cui fare approfondimenti. L'obiettivo è individuare sia buone sia cattive prassi cioè cose che sul mercato funzionano bene e sono buoni esempi oppure cose che non funzionano, per poi restituire al mercato indicazioni di comportamento. Raccogliamo quindi le buone prassi, le restituiamo al mercato per dire: « Si può fare, ci sono alcuni di voi che operano già in questo modo », mentre altre cose nella nostra idea devono invece essere cancellate dai comportamenti. Si tratta di un approccio un po' più *ex ante*, nel senso che, sulla base di quello che troviamo nelle campagne ispettive, restituisce a tutto il mercato un ideale di buon comportamento, cioè si tratta di uno strumento con cui cerchiamo di spostare tutto il mercato verso obiettivi di buoni comportamenti. L'abbiamo fatto in alcuni ambiti che sono elencati nello schema che vedete, ovvero la gestione dei reclami – che è l'importante punto di contatto con la clientela – la cessione del quinto dello stipendio e la

remunerazione di affidamenti e gli sconfinamenti.

È efficace questa attività? Per certi versi non sta a noi dirlo naturalmente, inoltre l'attività di vigilanza è molto difficile da valutare. Menziono due possibili indicatori come grandi *proxy*. Quanto siamo riusciti a far restituire ai clienti dal 2015? 660 milioni di euro. È tanto, è poco? Difficile dirlo. È un buon indicatore o no? Dal nostro punto di vista, restituire ai clienti è una cosa buona. Ovviamente, in prospettiva, speriamo che non ce ne sarà più bisogno. Un punto di arrivo ideale sarebbe zero, nel senso che siamo riusciti a portare tutti i comportamenti verso la massima correttezza. L'altro indicatore è un po' più *soft*. Dalle nostre interlocuzioni, dalle analisi e dalle stesse ispezioni nell'arco degli ultimi sei-sette anni, abbiamo riscontrato un'attenzione crescente degli intermediari per la tutela come variabile competitiva. Quello su cui stiamo cercando di convincere davvero le banche e gli intermediari è che oggi l'attenzione per il cliente costituisce una variabile competitiva. Se non c'è un comportamento corretto, attento alle reali esigenze del cliente, la possibilità di muoversi, le informazioni che si possono raccogliere, fanno perdere un cliente. Abbiamo l'impressione che sia un messaggio che sta progressivamente cominciando a passare.

La terza gamba o terzo pilastro è rappresentato dalla tutela individuale dei clienti. Come dicevo, ci sono i reclami agli intermediari, gli esposti verso la Banca d'Italia e uno strumento di risoluzione alternativa delle controversie – ma il cliente può comunque sempre ricorrere alla giustizia ordinaria. Per quanto riguarda gli esposti, cioè le lamentele dei clienti indirizzate direttamente a noi, li gestiamo rispondendo individualmente a ciascuno dei clienti e sollecitiamo la banca o l'intermediario perché si faccia carico del problema. Non possiamo formalmente entrare nella disputa, però sollecitiamo la banca o l'intermediario perché lo faccia. Un secondo utilizzo di questa attività è quella di raccolta delle informazioni. La raccolta di informazioni sulle lamentele e la loro organizza-

zione ci servono come fonte per l'attività di vigilanza. Stiamo incrementando la sofisticatezza di queste analisi, anche grazie all'uso dell'intelligenza artificiale — ci tornerò — con quello che noi chiamiamo un prodotto di *esp-tech*, cioè di applicazione della tecnologia alla gestione degli esposti. Con tecniche di intelligenza artificiale *machine learning*, siamo in grado, dalla lettura dei testi delle lamentele, di individuare in modo anticipato l'emergere di possibili fenomeni e di possibili criticità.

Secondo strumento importante di tutela individuale è diretto alla risoluzione alternativa delle controversie. L'Arbitro bancario-finanziario è attivo dal 2009. Si tratta di sette collegi territoriali, ciascuno con cinque componenti, che sono di emanazione della Banca d'Italia, di intermediari, ma anche di consumatori. Quello che dico sempre è che di fatto è come se fossimo in un ambito di giustizia specializzata, perché sono cinque esperti di diritto bancario, ma anche di economia bancaria, sono giuristi ed economisti, e anche questa combinazione credo sia una carta importante. Decidono su controversie di importo relativamente limitato, sotto i 200 mila euro. È poco costoso, 20 euro per il cliente, che gli vengono restituite se vince il ricorso. È uno strumento semplice, c'è un apposito Portale dove si inseriscono la domanda e la documentazione necessaria. È rapido, dato che gli ultimi ricorsi vengono ormai decisi in meno di 140 giorni. Se lo confrontiamo in particolare con la giustizia civile ovviamente siamo a tempi molto inferiori.

Un terzo canale per noi importante di dialogo e di raccolta di informazioni, è l'interazione con le associazioni dei consumatori, un dialogo che avviene in modo molto regolare sia in senso bilaterale sia con tutte le associazioni del CNCU insieme, un dialogo che si è molto rafforzato durante la pandemia, quando ascoltare le esigenze dei consumatori era assolutamente essenziale. Qui vedete alcuni dati. A sinistra, vedete l'andamento degli esposti. Annualmente ne abbiamo circa tra gli 8 e 9 mila, a parte due picchi che abbiamo avuto nel 2014 — era un momento particolare e il tema principale credo fosse

soprattutto l'usura — e nel 2020, perché durante la pandemia abbiamo ricevuto moltissimi esposti e abbiamo attivato anche un meccanismo di interazione diretta, un *help desk* dedicato, attivo 24 ore su 24. Abbiamo lavorato con la stessa Commissione d'inchiesta sulle banche, per raccogliere anche i loro esposti. Abbiamo dunque attivato tutti i meccanismi di dialogo e di interazione con il consumatore. A destra vedete invece i ricorsi presso l'ABF, la linea grigia, mentre qua vengono messi a confronto con i dati dei ricorsi in mediazione o presso la giustizia ordinaria — naturalmente solo sui contratti bancari — per mostrare come negli ultimi anni effettivamente all'Arbitro arrivino più ricorsi di quanto arrivi in mediazione o alla giustizia ordinaria. Non sono sostitutivi naturalmente, alla giustizia ordinaria sono presentati ricorsi di ammontare molto superiore, mentre l'ammontare mediano presso l'ABF è tra i tre, quattro, cinque mila euro. Però, si tratta di uno strumento che ormai è molto utilizzato e pensiamo sia una buona prassi, in parte riconosciuta anche a livello internazionale.

Anche qui, se volessimo provare a ragionare sull'efficacia di questi strumenti — e, ripeto, forse ci vorrebbe un punto di domanda, perché è molto difficile valutare e capire quanto siano efficaci — sugli esposti un possibile indicatore è costituito dal tasso di accoglimento delle richieste del cliente, almeno quelle di competenza della Banca d'Italia, perché una parte di esposti poi si rivelano essere non di competenza nostra e quindi li trasmettiamo alle altre autorità responsabili. Nel 60 per cento dei casi vediamo l'accoglimento delle richieste, mentre nel 40 per cento dei casi l'intermediario asserisce di essersi comportato correttamente. Vediamo anche casi in cui il cliente effettivamente non possiede il *set* informativo o non ha utilizzato tutte le informazioni di cui disponeva, e su questo punto torneremo a proposito della educazione finanziaria. Però ci sembra che questo 60 per cento non sia insoddisfacente. Quanto all'Arbitro, lo possiamo valutare in ragione dei tempi di risposta. Oggi sono contenuti, abbiamo avuto periodi con picchi molto più alti, ma siamo riusciti a far

rientrare l'arretrato e quindi a ridurre molto i tempi. Circa i tassi di adesione degli intermediari, questi ultimi non sono tenuti ad adempiere quando perdono. In realtà, però, quello che osserviamo è che in oltre il 95 per cento dei casi l'intermediario adempie e questo porta a restituzioni significative al cliente. Adempie nei casi generali dove il contesto normativo è piuttosto chiaro. Abbiamo due filoni in particolare dove il contesto normativo oggi è molto più incerto – poi ci torneremo – come ad esempio per la cessione del quinto dopo la sentenza Lexitor. Essendoci un quadro normativo molto incerto, gli intermediari preferiscono attendere che esso si chiarisca e quindi non adempiono. Un altro indicatore utile per valutare l'efficacia è guardare cosa succede nei casi in cui l'intermediario o il cliente ricorrono comunque al giudice ordinario. Questo succede raramente, circa nello 0,8 per cento dei casi. In questi casi, il tasso di conferma è tra 60 e il 70 per cento. Ovviamente presso la giustizia ordinaria c'è la possibilità di fare approfondimenti diversi rispetto all'Arbitro, che agisce puramente in via documentale e ovviamente ci sono anche posizioni diverse nell'ambito della stessa giustizia. Ci sembra però che anche questo sia un buon risultato. L'Arbitro viene richiamato molto spesso sia dalla dottrina sia dalla stessa giurisprudenza e quindi ci sembra che rappresenti oggi una buona prassi anche sul piano internazionale, come dicevo. Il fatto che adesso abbiamo anche l'Arbitro per le controversie finanziarie della CONSOB e a breve avremo quello assicurativo ci sembra assicuri un importante insieme di tutele individuali.

Questo ci dice che siamo a posto, che va tutto bene? Sicuramente no. Noi sappiamo che le decisioni finanziarie presentano in generale grandi complessità e che i soli meccanismi di tutela che abbiamo citato, sia pubblica sia individuale, non sono mai di per sé sufficienti, perché assumere decisioni finanziarie è un'attività complessa, soprattutto in un sistema dove i prodotti stanno evolvendo, cambiano, c'è una maggiore complessità, anche una maggiore ricchezza. Tutto questo ci dice però che oggi

c'è bisogno di competenze finanziarie di base, naturalmente non stiamo parlando di esperti di finanza. Il problema in Italia è che i livelli di competenze finanziarie sono bassi nel confronto internazionale. Riporto tre indagini dell'OCSE o della Banca d'Italia insieme all'OCSE. La prima è quella standard dell'Ocse sulle competenze dei ragazzi quindicenni che ci mostra che i ragazzi italiani stanno un po' sotto la media OCSE, non sono agli ultimi posti, come nella prima indagine dell'OCSE del 2012, però stanno sotto la media. Gli adulti – questa è un'indagine che abbiamo fatto insieme all'OCSE nel 2020 – sono invece praticamente agli ultimi posti nel confronto internazionale e lo rimangono anche rispetto all'indagine precedente del 2017-2018, anche se tra queste due indagini abbiamo visto un lieve miglioramento delle competenze e lo riscontra anche la CONSOB con la sua indagine annuale sugli investimenti delle famiglie. Terza indagine, che abbiamo svolto a livello internazionale insieme all'OCSE, recentissima e abbastanza innovativa, perché ci sono pochissime conoscenze su questo aspetto, riguarda i micro-imprenditori. Il livello dei micro-imprenditori italiani non è distantissimo dalla media, però resta molto basso rispetto alle esigenze di competenze finanziarie di un soggetto che svolge attività economica.

Come rispondiamo o cerchiamo di rispondere rispetto a queste sfide, a queste difficoltà? Da molti anni operiamo soprattutto nella scuola. Dal 2009 formiamo i docenti, lavoriamo secondo il metodo di formare i docenti con l'idea che non siamo sicuramente pedagoghi e quindi dobbiamo lavorare con loro. Raggiungiamo circa 100 mila studenti all'anno. Per noi è molto, è un forte impegno, ma naturalmente è una goccia rispetto all'oceano della totalità degli studenti. Abbiamo del materiale dedicato per i ragazzi e per i docenti, abbiamo materiale *on line*, abbiamo sviluppato durante la pandemia del materiale per la didattica a distanza e abbiamo attivato da tempo i PCTO, cioè i progetti di alternanza scuola-lavoro. Nell'ultimo anno, abbiamo lavorato con 240 classi e raggiungiamo quasi

2500 studenti. È un'attività entusiasmante lavorare con i ragazzi, li portiamo dentro la Banca d'Italia, nell'ultimo anno on line, per lavorare con loro sui prodotti che realizziamo come Banca d'Italia, in alcuni casi prodotti di educazione finanziaria — per esempio per i coetanei o per ragazzi più piccoli — in altri casi prodotti di ricerca o attività quasi istituzionali. Gli adulti sono un mondo molto difficile da raggiungere, naturalmente. I ragazzi stanno a scuola e li raggiungiamo, gli adulti sono a volte meno interessati e comunque trovare il linguaggio giusto è difficile. Abbiamo un Portale per l'educazione finanziaria « *L'economia per tutti* », dove abbiamo informazioni di base, video, giochi, strumenti, notizie aggiornate quasi quotidianamente, strumenti utili come i calcolatori delle rate dei mutui. Stiamo tentando di tenerlo sempre aggiornato e di essere accattivanti nel modo in cui ci poniamo.

Inoltre, abbiamo predisposto iniziative per target specifici. Sappiamo che per raggiungere gli adulti bisogna avere un'idea dei bisogni delle persone e di come raggiungerle in modo efficace, quindi occorre lavorare su target specifici, sulle singole diverse esigenze. In questo periodo abbiamo lavorato soprattutto con progetti sulle donne in condizioni di fragilità — con la nostra rete di filiali insieme ad associazioni che lavorano sul territorio per arrivare più vicino possibile — e progetti sui migranti, attraverso le scuole per gli adulti, i centri provinciali per l'istruzione degli adulti del Ministero dell'Istruzione. Dobbiamo sviluppare attività sul luogo di lavoro che, in prospettiva, potrà essere il corrispettivo della scuola per gli adulti: è una sfida grandissima. Per le micro-impresе stiamo attivando un progetto sperimentale insieme agli artigiani, lo lanceremo l'11 aprile prossimo. È un progetto basato su quattro percorsi tematici mirati alle esigenze degli artigiani, quindi diverso dagli adulti o dalla scuola. Sono competenze di base, ma mirate specificamente alle loro esigenze. Lavoriamo naturalmente con il Comitato per la programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria di cui siamo parte. Un bellissimo progetto che è

in preparazione è il Museo della moneta e della finanza. Speravamo — è qui presente Giampaolo Iuzzolino che se ne sta occupando — di aprirlo entro la fine del 2023, vedremo se ce la faremo, con tutte le difficoltà che ci sono adesso per le attività di costruzione. L'efficacia di queste attività? Anche qui difficile è da valutare, però ci abbiamo provato. Abbiamo fatto dei test in passato che sono risultati positivi, nel senso che dopo le attività di educazione le competenze crescono. Adesso li stiamo rifacendo sulle scuole. Abbiamo comunque evidenze sul mondo della scuola. Dove i ragazzi incontrano attività di educazione finanziaria le loro competenze salgono. Come vi dicevo prima, abbiamo qualche evidenza positiva sugli adulti, che stanno un po' migliorando negli ultimi anni.

Dato il quadro delle nostre attività in questo campo, intendo ora illustrare le criticità che abbiamo incontrato in questi anni e un'idea di come le abbiamo affrontate. Ne riporto alcune in modo sintetico. Una — che abbiamo incontrato soprattutto in passato, mentre adesso per fortuna si riscontra meno — riguarda i disallineamenti tra le condizioni economiche pubblicate dagli intermediari e quelle poi effettivamente applicate ai clienti. Le abbiamo riscontrate con le ispezioni presso gli intermediari e presso gli sportelli. La nostra risposta è stata soprattutto in termini di richiesta delle restituzioni ai clienti le quali, come avete visto, sono state in alcuni casi importanti. Un secondo ambito, sempre attraverso molte ispezioni, è stato quello della remunerazione di affidamenti e sconfinamenti. Le criticità hanno riguardato per esempio la fissazione di commissioni d'istruttoria veloce quando non erano dovute oppure fissazione di commissioni che avrebbero dovuto rientrare in quelle omnicomprendenti e che invece gli intermediari aggiungevano a quelle che era lecito imporre al cliente. In questo caso, abbiamo definito veri e propri orientamenti di vigilanza, lo strumento di cui parlavo prima, che riassume di fatto le buone prassi che abbiamo osservato sul mercato e che riteniamo debbano essere quelle che interpretano correttamente la normativa, ma anche

riscontrando quelle che riteniamo cattive prassi e che non vorremmo ritrovare ancora sul mercato. Anche qui, a valle richieste di restituzione agli intermediari.

Su un terzo caso intendo dire qualcosa di più, perché secondo noi esemplifica in modo abbastanza chiaro il circolo virtuoso che cerchiamo e speriamo sempre più di attivare tra i diversi strumenti. Mi riferisco alla cessione del quinto dello stipendio. Questo è un mercato dove negli anni passati c'erano enormi opacità dei contratti. In particolare, queste opacità portavano di fatto a mancate restituzioni al cliente in caso di estinzione anticipata, perché la maggior parte delle spese venivano attribuite a costi fissi — quelli che noi chiamiamo *upfront* — e che quindi in teoria non dovevano essere restituiti al cliente. Quanto fossero davvero costi fissi o invece costi da spalmare nel tempo era molto dubbio. In questo contesto, abbiamo avuto un'enorme crescita dei ricorsi all'Arbitro e quindi molte decisioni tendenzialmente favorevoli ai clienti, definizione da parte dell'Arbitro di orientamenti costanti e omogenei tra i sette collegi, molto precisi, che ci ha consentito — in realtà è stata fatta in parallelo — un'azione di vigilanza più serrata e la definizione, anche qui, di orientamenti di vigilanza, costruiti insieme al mercato, alle associazioni dei consumatori, e quindi condivisi con una sorta di consultazioni pubbliche. Questo ci ha consentito di pervenire a una modifica delle condotte sul mercato, io direi proprio a una modifica del mercato della cessione del quinto, verso standard più virtuosi che poi a valle ha visto naturalmente cadere anche i ricorsi all'ABF, perché gli intermediari adempivano già in sede di reclamo o addirittura adeguavano i comportamenti. Tutto questo versante è però soggetto a un *caveat*, dato che l'intervento della sentenza della Corte di Giustizia in questa materia con la sentenza *Lexitor*, ha modificato profondamente gli assetti. C'è stato poi un intervento normativo, adesso c'è un ricorso alla Corte costituzionale, per cui questo mercato attualmente è di nuovo un poco instabile. Però questa tipologia di intervento secondo noi è il modo in cui muoversi. Il tema emergente,

adesso, è quello relativo ai pagamenti non autorizzati, pagamenti soprattutto online, bonifici, carte. Vediamo qui una crescita di esposti e di ricorsi all'ABF. I fenomeni che vediamo sono quelli che credo anche voi conosciate: le truffe via sms, come lo *smishing*, o le truffe via telefono, come il *vishing* e purtroppo anche altre forme più sofisticate. In termini di risposta individuale noi rispondiamo agli esposti e l'ABF decide, però, anche se si tratta naturalmente di un ambito in cui noi abbiamo, come l'Europa, una normativa molto tutelante per i consumatori — la PSD2, *Payment Services Directive 2*, e le sue revisioni — ed effettivamente la percentuale di frodi rispetto all'ammontare delle operazioni e dei pagamenti resta contenutissima, una risposta è importante e le risposte sono in termini di azione di vigilanza — stiamo rafforzando i controlli in questo ambito — ma naturalmente importantissima è l'iniziativa in termini di educazione finanziaria. Vediamo che c'è ancora troppa poca sensibilità in generale negli adulti e nei giovani rispetto alla cessione dei dati, rispetto a quello che ci viene proposto per telefono o *online*.

Per venire alle sfide e all'agenda per il futuro, faccio solo qualche cenno perché ci stiamo lavorando, ci stiamo ragionando. Le sfide hanno sicuramente a che fare innanzitutto con la digitalizzazione. La digitalizzazione del sistema finanziario e dei pagamenti *in primis*, ma anche di tutti gli altri prodotti e degli stessi processi. Pensiamo alla possibilità di fare valutazioni del merito di credito con gli strumenti dell'intelligenza artificiale o di *machine learning*. Una seconda sfida è quella verso la sostenibilità ambientale, con riferimento alle esigenze di tutela — pensiamo ai rischi di *greenwashing* per i clienti. In generale, il tema dell'inclusione finanziaria è trasversale. Da questi grandi cambiamenti vi sono grandi opportunità, ma anche grandi rischi di nuove esclusioni per una parte della clientela.

Quali sono risposte? Le risposte devono riguardare tutti e quattro gli ambiti. L'ambito normativo è importantissimo e non può che essere di carattere sovranazionale.

È impensabile poter intervenire in modo solo nazionale su questi temi che hanno natura molto trasversale e appunto sovranazionale di per sé. C'è un tema di presidio di attività che oggi sono fuori dalla sfera della tutela, offerte da parte di soggetti che non sono vigilati — pensiamo alle piattaforme e alla finanza centralizzata — prodotti nuovi che non sono ancora soggetti a tutela — tutto il mondo delle crypto-valute — oppure processi, come dicevo, come l'uso dell'intelligenza artificiale per la valutazione del merito di credito e i possibili rischi di nuove discriminazioni. Sarà importante garantire che anche la normativa tenga più conto delle distorsioni comportamentali degli individui. Oggi sappiamo molto di più su come gli individui si comportano e quindi quale sia il modo migliore per tutelarli efficacemente. In generale, le norme dovranno muoversi garantendo l'innovazione, ma senza abbassare la tutela. Il modo in cui noi in Banca d'Italia ci muoviamo è accompagnare l'informazione con tanti strumenti: abbiamo il Comitato Fin Tech, abbiamo aperto Milano Hub, partecipiamo al Sandbox regolamentare. In tutti questi ambiti, accompagniamo l'innovazione, ma tenendo presente le esigenze di tutela e di inclusione finanziaria.

Sul fronte della vigilanza dobbiamo cominciare anche noi ad attrezzarci con questi strumenti e quindi utilizzare il più possibile la tecnologia per fare meglio vigilanza, con quello che chiamiamo in gergo « SupTech », lo facciamo già per gli esposti, come vi dicevo, per analizzarli in modo più efficace, lo faremo a breve per l'ABF, anche qui per analizzare più rapidamente e più efficacemente le informazioni e i ricorsi stessi, lo stiamo iniziando a fare anche per l'analisi dei singoli intermediari, raccogliendo informazioni strutturate sui *social*, per aggiungerle alle nostre informazioni sul rischio dei singoli intermediari. Operativamente, speriamo di fare meglio anche con l'introduzione del *mystery shopping* che è uno strumento molto importante — l'IVASS ne ha parlato nella sua audizione presso questa Commissione — previsto da un regolamento europeo. Stiamo lavorando per capire come introdurlo e utilizzarlo effica-

cemente. Significa poter recarsi presso l'intermediario come se si fosse un cliente invece che formalmente con il cappello della Banca d'Italia.

Concludo con gli ultimi due ambiti. Uno riguarda la tutela individuale, dove abbiamo sicuramente bisogno di rafforzare l'ascolto ed essere più vicini al cliente, sia come linguaggio sia rafforzando gli strumenti. Potremmo anche pensare a forme di *help desk* più dirette. Dobbiamo anche farci conoscere di più. Una cosa che riscontriamo è che tanti clienti non sanno, per esempio, dell'esistenza dell'Arbitro o della possibilità di mandare esposti direttamente a noi. Stiamo rafforzando l'analisi delle lamentele, come vi dicevo. L'ultimo ambito è quello dell'educazione finanziaria, dove l'esigenza è di rendere più ampia l'azione, di raggiungere un pubblico più ampio. Per la scuola occorre anzitutto introdurre un insegnamento obbligatorio nei programmi scolastici. In una recente audizione sul disegno di legge n. 2307, abbiamo espresso approvazione per l'ipotesi contenuta in quel progetto dell'ampliamento dell'educazione civica al tema dell'educazione finanziaria. Questo sarebbe fattibile in tempi rapidi, ma richiede comunque un intervento sulla formazione dei docenti, perché questo è il vero ostacolo per l'inserimento dell'educazione finanziaria. La seconda proposta è quella di rafforzare il Comitato per la programmazione e il coordinamento dell'educazione finanziaria, il Comitato EDUFIN, che ha una sua struttura e un suo finanziamento, ma un po' fatica perché le risorse sono limitate. È poi fondamentale realizzare campagne nazionali regolari sul tema per sensibilizzare la popolazione. Occorrerà poi lavorare sul luogo di lavoro e costruire iniziative all'interno delle imprese con meccanismi di welfare aziendale, immagino. L'altra grande sfida — non l'ho messa nelle slide — è quella di lavorare sempre di più tra Autorità. I confini tra le diverse Autorità finanziarie, ma forse anche delle altre, stanno in qualche modo non dico sgretolandosi, ma si stanno affinando. Noi lavoriamo tantissimo con IVASS, con CONSOB, con AGCM, ma credo che queste collaborazioni dovranno ulterior-

mente rafforzarsi e ampliarsi forse anche alle altre Autorità, pensiamo al Garante per la protezione dei dati personali e all'AGCOM, appunto perché i confini si stanno un po' sgretolando. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei dottoressa per la completezza, la sintesi e la ricchezza dei dati che ci ha fornito. Ha chiesto di intervenire da remoto la collega Barzotti, ma abbiamo qualche problema di collegamento.

Do la parola al collega Lombardo.

ANTONIO LOMBARDO. Ringrazio anch'io la dottoressa Bianco per la sua esauriente relazione e le faccio altresì i complimenti per tutta l'attività che ponete in essere, soprattutto in materia di educazione finanziaria, perché comprendiamo le difficoltà che riscontrate.

Avevo una brevissima domanda in merito agli esposti che vengono indirizzati alla Banca d'Italia. Lei parlava di una media annuale di circa 8-9000 esposti. Non so se vi aveva già fatto cenno nella sua introduzione, ma volevo sapere se avevate predisposto una sorta di statistica sulle materie oggetto degli esposti, per capire quali siano gli argomenti più frequentemente sollevati.

PRESIDENTE. Do la parola alla vicepresidente Alemanno.

MARIA SOAVE ALEMANNO. Ringrazio la dottoressa Bianco per la sua analisi dettagliata e puntuale. Soprattutto in questo momento era per noi fondamentale disporre di questo quadro.

Lei parlava dell'alfabetizzazione finanziaria in Italia in riferimento alle varie fasce di età. Mi trova d'accordo sul fatto che l'educazione finanziaria sia fondamentale e quindi cominciare con i ragazzi immagino sia il modo migliore per costruire una consapevolezza, anche futura. Quello che mi preoccupa, come lei evidenziava, sono invece le difficoltà che si incontrano con le fasce un po' più alte di età. Lei parlava addirittura degli artigiani, cioè di quella parte imprenditoriale che forse dovrebbe avere maggiori consapevolezze. Come

lei indicava nel grafico, il tema usura torna a essere molto importante e centrale in questi ultimi anni e una corretta informazione per questi piccoli imprenditori sarebbe importante anche per contrastare il dilagare di questo fenomeno.

Volevo chiederle se dispone di un approfondimento su questo tema specifico e se dalle vostre informazioni è emerso che il tema usura, soprattutto nel periodo pandemico, abbia conosciuto un'accelerazione.

PRESIDENTE. Do la parola alla collega Barzotti che nel frattempo ci ha raggiunto in Commissione.

VALENTINA BARZOTTI. Grazie presidente. Ringrazio la dottoressa Bianco per questo contributo importante e davvero molto interessante.

Vorrei porle alcune domande. La prima riguarda i criteri utilizzati per il merito creditizio. Sappiamo benissimo che il mercato del lavoro è oggi intriso di precariato e quindi, se è necessario da un lato prendere atto della situazione del mercato del lavoro, è chiaro però che richiedere determinati requisiti rispetto a un mercato che è molto cambiato e molto in difficoltà rischia di essere davvero pregiudizievole per chi vuole mettersi in discussione, avere una speranza per il futuro e quindi chiede credito alle banche. Le chiederei un approfondimento rispetto a questo tema, anche in riferimento ai criteri utilizzati per le segnalazioni al CRIF, cioè come vengano declinate le richieste di finanziamento rifiutate con la trasmissione dei dati al CRIF, e in relazione alla cancellazione di queste segnalazioni che, se non sbaglio, avvengono entro un termine di 60 giorni. Le chiedo dunque se in merito ci sia un approfondimento, un aggiornamento, una riflessione in corso.

La seconda domanda, ora che siamo all'esito di questa emergenza pandemica, riguarda tutta l'attività che è stata svolta durante la pandemia con riferimento all'anticipazione da parte delle banche della cassa integrazione guadagni dei lavoratori. Dato che c'è stato un accordo anche con ABI rispetto a varie banche, volevo capire

se c'erano dei dati aggiornati su quante banche in effetti hanno aderito a questo protocollo d'intesa che è stato stipulato con il Ministero del lavoro e anche qual è stato l'impatto concreto sulle vite dei lavoratori.

Sono molto contenta di sapere che ci sono iniziative in corso o comunque che si vada verso una formazione ed educazione finanziaria anche sui luoghi di lavoro, perché sicuramente ce n'è bisogno. Per quello che ho visto, tanti lavoratori sono molto informati, ma poi fanno fatica ad accedere al credito, quindi anche su questo le chiederei qualche informazione.

PRESIDENTE. Se non vi sono altri interventi, vorrei fare alcune considerazioni. Un tema ricorrente nelle richieste dei commissari riguarda il problema dell'usura. Sarebbe anche interessante verificare, alla luce degli innalzamenti verticali di prezzi che ci sono stati, anche prima dello scoppio del conflitto e dell'invasione russa dell'Ucraina – con le conseguenze sul prezzo del gas e dei carburanti –, come un elemento di inflazione così verticale, una curva così ascendente possa in qualche modo riverberarsi sul meccanismo del credito e su eventuali meccanismi di compensazione illegale di queste esigenze, per esempio appunto l'usura.

Le chiedo un chiarimento sul grafico che riguarda il confronto internazionale sui livelli di consapevolezza finanziaria perché se è vero che, soprattutto per quanto riguarda gli adulti, il nostro Paese è a fine classifica, sui micro-imprenditori non mi pare che l'Italia si trovi in una situazione tra le peggiori rispetto ad altri Paesi. Mi pareva però di capire dalla relazione che ci fossero invece delle esigenze di superamento di *gap* proprio per i micro-imprenditori, ma a vedere il grafico non sembrano troppo distanti da quelli di altri Paesi, anzi sembrerebbero sopra la media. Sarebbe dunque interessante capire se vi sia una sufficiente alfabetizzazione in materia finanziaria tra i nostri imprenditori, perché sappiamo che la micro-impresa è il cuore pulsante del nostro sistema economico.

Vorrei altresì un chiarimento e, se è possibile, un approfondimento anche in un momento successivo a questa seduta, sulle

truffe *online* o tramite sms. Abbiamo un modo per avvisare i cittadini, i consumatori, su quali possano essere le truffe o i raggiri più frequenti nel mondo dei pagamenti non autorizzati e come comportarsi per evitare di incappare in questo genere di truffe che sono ormai all'ordine del giorno, come il finto pacco recapitato oppure la finta comunicazione della banca attraverso domini non identici ma molto simili che inducono in errore? Avete mai predisposto o pensato di predisporre, magari insieme alle altre autorità competenti – credo che potremmo rivolgere la stessa domanda anche alle altre autorità di vigilanza che hanno in qualche modo competenza su queste materie – una sorta di *vademecum* per la tutela del consumatore? Credo che potrebbe avere una sua utilità.

Infine, un cittadino che seguisse questa audizione e si riconoscesse in una delle questioni sollevate, come per esempio quella sul disallineamento tra le commissioni pubblicizzate e quelle inserite in contratto, dove dovrebbe materialmente rivolgersi, per quanto riguarda la vostra competenza?

MAGDA BIANCO, Capo Dipartimento tutela della clientela ed educazione finanziaria della Banca d'Italia. Grazie davvero per tutte le domande. Se siete d'accordo, procederei in questo modo: darei subito una risposta alle domande molto puntuali relative ai grafici o alle richieste e poi fornirò risposte più strutturate a quelle domande che richiedono ulteriori informazioni e approfondimenti.

Tra le prime c'è quella sulla materia degli esposti. Naturalmente sì, abbiamo una spaccatura. Potrò ritrovare i dati e vi faremo avere anche i grafici che si trovano nella relazione sugli esposti, che abbiamo predisposto per la prima volta l'anno scorso, e che è in preparazione per il 2021. Ovviamente durante la pandemia, quindi nel 2020 e in parte al 2021, la quota maggiore di esposti era riferita ai finanziamenti che riguardavano tutte le misure di supporto. Adesso, come dicevo, stanno crescendo gli esposti in materia di pagamenti *online*, sui bonifici, sulle carte, sui disconoscimenti. L'altro fenomeno è diminuito molto e sta cominciando a crescere questo. Sono molto

distribuiti tra tutti gli strumenti finanziari: dai pagamenti, al credito, ai diversi strumenti.

Per quanto riguarda i micro-imprenditori – dal grafico non si vede benissimo, quello in *power point* si vede un po' meglio, ma ve ne fornirò una versione più chiara – effettivamente non siamo lontani, anzi per certi aspetti siamo messi meglio. L'OCSE distingue e separa le tre componenti delle competenze finanziarie in: conoscenze di alcuni concetti di base; comportamenti, cioè la capacità di usare queste conoscenze per comportarsi adeguatamente e pianificare – per esempio nel caso dell'imprenditore la pianificazione e la relazione con gli intermediari è fondamentale; attitudini, cioè la capacità di avere un orientamento generale attento a queste esigenze. Quello sui micro-imprenditori purtroppo non è un confronto ricchissimo, perché è un'indagine che abbiamo svolto con l'OCSE per la prima volta l'anno scorso, l'abbiamo lanciato come Italia nell'anno di presidenza italiana del G20 e non hanno aderito tantissimi Paesi, circa 12, perché è un'indagine complessa da fare. A differenza delle indagini sui ragazzi e sugli adulti, che l'OCSE ormai fa da tanti anni e sta diventando piuttosto standard, questa è più complessa e quindi dobbiamo prendere il confronto con un poco di cautela. La mia valutazione era riferita agli standard che l'OCSE ha provato a fissare rispetto alle esigenze di competenze minime per gli imprenditori, come le fissa per i ragazzi e per gli adulti, in termini di competenze necessarie per svolgere adeguatamente in questo caso appunto le funzioni finanziarie principali anche di un micro-imprenditore. Ecco, rispetto a queste esigenze, noi, come la maggior parte dei Paesi, siamo sotto, cioè le micro-imprese in generale nel mondo sono poco attrezzate e quindi si sta svolgendo una riflessione in ambito OCSE, ma anche in ambito G20, su come supportare le micro e piccole imprese in generale, che sono in moltissimi Paesi l'ossatura fondamentale del sistema economico, per renderle più attrezzate e più consapevoli e quindi favorire la crescita in modo sostenibile e sta-

bile. Si tratta quindi di un quadro con luci e ombre sotto questo profilo.

L'ultima cosa riguarda una precisazione sulla possibilità di avvisare i clienti in ordine alle varie tipologie di truffe, *online* e via sms. Si tratta di un compito di educazione finanziaria complesso. Noi lo stiamo adempiendo con il Portale dell'educazione finanziaria di Banca d'Italia con notizie, informazioni e approfondimenti. Abbiamo anche pubblicato una di quelle che chiamiamo « *Guide in parole semplici* » sui pagamenti *online*. Naturalmente, il Portale della Banca d'Italia non è forse frequentatissimo dal grande pubblico. Il CERTFin, consorzio di soggetti che si occupano di sicurezza informatica, ha lanciato una campagna molto carina che si chiama « *I Navigati* ». Sono una serie di video molto *friendly*, molto facili, proprio sul tema delle truffe *online* e su cosa si può fare o si dovrebbe fare per contrastarle, spiegato in modo molto divertente. Se cercate online « *I Navigati* », lo trovate molto facilmente. Il problema di tutte le Autorità è che non siamo molto « *pop* », quindi facciamo fatica a raggiungere il grande pubblico, però si stanno cercando di costruire tanti strumenti che arrivino più facilmente e più direttamente alle persone. L'impegno sicuramente c'è e qualunque suggerimento o supporto sono benvenuti. Ovviamente l'ideale sarebbe fare delle campagne nazionali.

Le altre domande toccano tutte temi rilevanti, come quello dell'usura, su cui è molto difficile avere dati strutturati come fenomeno in sé perché è un fenomeno sottorappresentato. Noi vediamo alcune segnalazioni, in particolare quelle che riguardano la relazione con l'intermediario, dove ormai il fenomeno è quasi inesistente. Sull'usura reale, sull'usura criminale anche noi abbiamo poche informazioni, però qualche approfondimento lo possiamo fare, è un tema che si è posto naturalmente durante la pandemia. Analogamente, possiamo fare approfondimenti su tutto il tema del merito creditizio, dei criteri, delle difficoltà di accesso al credito e, in generale, dell'inclusione finanziaria, che è un tema importantissimo, cresciuto senz'altro du-

rante il periodo della pandemia, ma anche in prospettiva abbiamo tutti la consapevolezza che si tratta di una questione di cui dovremo occuparci molto. In particolare, sul fronte internazionale, io coordino un gruppo del G20 che si chiama *Global partnership for financial inclusion* e durante tutto l'ultimo anno di presidenza italiana abbiamo lavorato tantissimo su questo aspetto. La digitalizzazione, in particolare, come risposta anche alla pandemia, sta creando enormi opportunità di nuova inclusione. Tanti strumenti digitali consentono a molte persone che prima non avevano accesso al credito o ad altri strumenti finanziari, di arrivarci, grazie a meccanismi più fluidi, grazie alla possibilità di raccolta di informazioni che prima non c'erano, però rischia di creare nuove esclusioni. Su questo fronte, ci sono tante ri-

flessioni che hanno a che fare, nei nostri lavori dell'anno scorso, soprattutto con le due grandi anime, la tutela efficace del consumatore e la sua educazione finanziaria, con tutti gli strumenti possibili, confrontando buone prassi tra Paesi. È un tema fondamentale per il futuro, per una crescita veramente sostenibile.

PRESIDENTE. Ringrazio la dottoressa Bianco, i colleghi presenti e i colleghi che ci seguono da remoto. Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 12.

*Licenziato per la stampa
il 2 maggio 2022*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA



18STC0181230