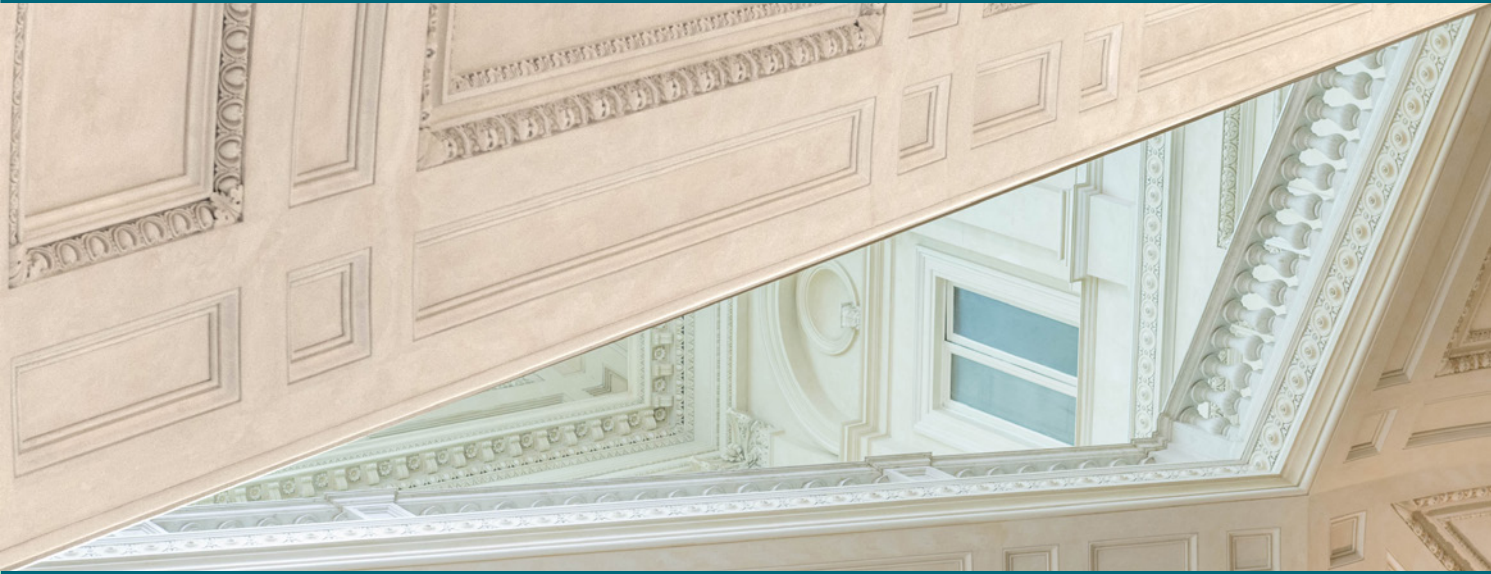




BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

# Relazione sugli esposti dei clienti delle banche e delle finanziarie



anno 2020

numero

1



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

# Relazione sugli esposti dei clienti delle banche e delle finanziarie

anno 2020

Numero 1 - settembre 2021

© Banca d'Italia, 2021

**Indirizzo**

Via Nazionale, 91 – 00184 Roma – Italia

**Telefono**

+39 06 47921

**Sito internet**

<http://www.bancaditalia.it>

Tutti i diritti riservati. È consentita la riproduzione a fini didattici e non commerciali, a condizione che venga citata la fonte

ISSN (stampa) richiesta in corso

ISSN (online) richiesta in corso

*Grafica e stampa a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia*

*Stampato nel mese di settembre 2021*

---

*La Relazione sugli esposti dei clienti delle banche e delle finanziarie è disponibile sul sito internet della Banca d'Italia ([www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it)).*

*Copie a stampa possono essere richieste alla Biblioteca Paolo Baffi: [richieste.pubblicazioni@bancaditalia.it](mailto:richieste.pubblicazioni@bancaditalia.it)*

---

# INDICE

<b>PRESENTAZIONE</b> <i>di Ignazio Visco</i>	V
<b>I DATI DEL 2020</b>	1
<b>SINTESI</b>	2
<b>COSA FA LA BANCA D'ITALIA QUANDO GESTISCE UN ESPOSTO</b>	5
<b>I CANALI DI PRESENTAZIONE DEGLI ESPOSTI</b>	6
<b>1. La presentazione degli esposti alla Banca d'Italia</b>	7
Chi può presentare un esposto e quando?	7
Come si può presentare un esposto?	7
Perché presentare un esposto?	7
Cosa può fare per il cliente la Banca d'Italia quando gestisce un esposto?	7
Cosa non può fare per il cliente la Banca d'Italia quando gestisce un esposto?	8
<b>2. I dati sugli esposti</b>	9
Le materie	10
La distribuzione territoriale degli esposti	10
Nei confronti di chi viene presentato l'esposto	11
Chi presenta un esposto e cosa lamenta	12
L'esito degli esposti	13
<b>3. Focus su alcune lamentele dei clienti</b>	15
Le segnalazioni Covid-19	15
<b>Riquadro: L'help desk Covid-19</b>	15
Le truffe online	18
Le piattaforme di e-commerce	19
<b>4. Le relazioni con le associazioni dei consumatori</b>	21

---

## **AVVERTENZE**

---

Le elaborazioni dei dati, salvo diversa indicazione, sono eseguite dalla Banca d'Italia; per i dati dell'Istituto si omette l'indicazione della fonte.

Nelle figure con differenti scale di destra e di sinistra viene richiamata in nota la sola scala di destra.

---

## PRESENTAZIONE

*Il 2020 è stato un anno difficile per i clienti nelle relazioni con le banche e gli intermediari finanziari, soprattutto per gli effetti della pandemia.*

*La Banca d'Italia ha rafforzato i canali di ascolto anche attraverso interventi organizzativi: ha istituito un Dipartimento dedicato alla tutela dei clienti e all'educazione finanziaria. Ha attivato una modalità diretta di dialogo con i cittadini che ha consentito di aiutarli a orientarsi tra le diverse misure governative di emergenza offerte al pubblico, di intercettare problemi applicativi, di rafforzare l'azione di intervento nei confronti degli intermediari per favorire maggiore trasparenza e correttezza nella gestione delle richieste di sostegno.*

*Prosegue l'impegno della Banca d'Italia nell'analisi attenta delle segnalazioni provenienti dai cittadini, con il coinvolgimento delle strutture centrali e delle Filiali presenti sul territorio. Attraverso l'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale verrà rafforzata la capacità e la tempestività di analisi delle segnalazioni ricevute, anche in vista di nuove iniziative sul fronte regolamentare, di controllo e di educazione finanziaria.*

*L'obiettivo di questa Relazione è informare i cittadini, le associazioni dei consumatori, gli intermediari, le istituzioni sull'attività svolta nella gestione degli esposti e consentire ai clienti di acquisire una maggiore consapevolezza dei propri diritti nei rapporti con gli intermediari, delle tutele attivabili e delle competenze delle autorità di controllo.*

Ignazio Visco



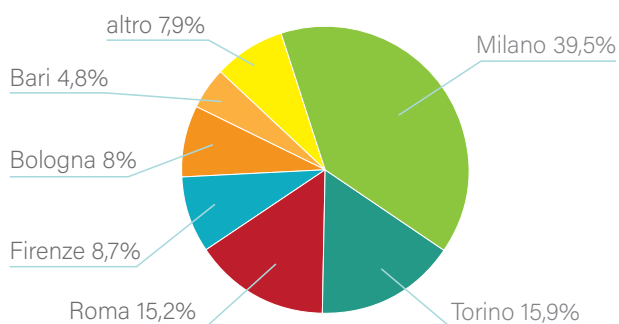
## I dati del 2020



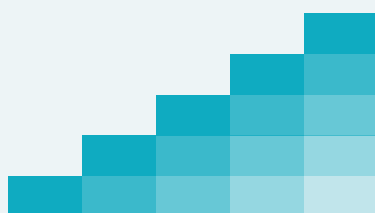
**11.230** esposti ricevuti (+**36%** rispetto al 2019)

Il **49%** riguarda i finanziamenti, prevalentemente per problemi nell'accesso alle misure varate durante l'emergenza sanitaria a sostegno di famiglie e imprese

### Esposti gestiti dalle Filiali



### Lamentele più frequenti:



rilascio copia di documentazione  
rinegoziazione del rapporto  
chiusura del rapporto  
importi indebitamente percepiti/trattenuti  
esecuzione delle operazioni

### Esito delle lamentele:

il **45%** si conclude a favore del cliente.  
Un epilogo positivo per un cliente su due per le moratorie introdotte dal DL "cura Italia"

### Dialogo con le associazioni dei consumatori:

**38** incontri bilaterali e  
**2** riunioni plenarie



## SINTESI

*La Banca d'Italia e gli esposti.* – La Banca d'Italia riceve ogni anno numerose segnalazioni e lamentele sui comportamenti delle banche e delle finanziarie nei rapporti con la loro clientela (cosiddetti esposti privatistici). Queste segnalazioni sono un importante canale di dialogo con l'utenza, per raccoglierne le esigenze e intercettarne i problemi; rafforzano inoltre il bagaglio informativo a disposizione della Banca d'Italia per l'azione di tutela dei clienti. Le domande e i dubbi formulati dai clienti ispirano anche le iniziative di educazione finanziaria.

La Banca d'Italia, anche attraverso la rete delle Filiali, esamina ogni esposto attentamente; sebbene non possa risolvere nel merito le singole controversie relative a rapporti contrattuali, come invece può fare il giudice o l'**Arbitro Bancario Finanziario** (ABF), agevola il dialogo fra intermediari e clienti. Chiede informazioni sulle questioni segnalate per acquisire una visione completa dei fatti oggetto di lamentela e, quando necessario, inoltra direttamente le lettere e la documentazione alle altre autorità competenti italiane o estere.

*L'andamento degli esposti.* – Nel 2020 la Banca d'Italia ha ricevuto 11.230 esposti privatistici, in aumento del 36 per cento rispetto al 2019, riguardanti prevalentemente lamentele per l'accesso alle misure governative varate per fronteggiare la pandemia. La crescita è proseguita nel primo trimestre del 2021 (2.708 segnalazioni, il 9 per cento in più rispetto al corrispondente periodo del 2020).

*L'emergenza epidemiologica e le misure governative.* – Dall'inizio del lockdown e fino ad aprile del 2021 gli esposti collegati all'epidemia di Covid-19 sono stati oltre 6.500. Durante la pandemia sono state segnalate difficoltà economiche e disagi dell'utenza dovuti alla chiusura temporanea degli sportelli delle banche. L'analisi delle lamentele ha contribuito ad affinare le iniziative adottate dalla Banca d'Italia per favorire l'applicazione delle misure governative emergenziali.

Dal marzo 2020 è stato avviato un monitoraggio delle segnalazioni ricevute dalla Banca d'Italia e dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario (che pure ha attivato un canale di ascolto): questo monitoraggio ha consentito tra l'altro di fornire informazioni alla task force istituita presso il Ministero dell'Economia e delle finanze sullo stato di applicazione delle misure e su possibili interventi normativi. Per meglio soddisfare le esigenze di informazioni e chiarimenti, da aprile del 2020 è operativo un help desk Covid-19, raggiungibile dal numero verde della Banca d'Italia.

Prosegue il monitoraggio delle segnalazioni per cogliere eventuali difficoltà e fenomeni di vulnerabilità finanziaria – connessi con la sospensione graduale delle misure di supporto pubblico – nonché per offrire tempestivamente elementi di valutazione agli interlocutori istituzionali, alla task force e alle associazioni di categoria.

*Le questioni segnalate.* – Nel 2020 le lamentele legate alla concessione dei finanziamenti sono state circa il 49 per cento del totale, con un forte incremento rispetto

all'anno precedente (70 per cento), riconducibile prevalentemente alle segnalazioni connesse con il Covid-19 (in particolare sui mutui ipotecari e i finanziamenti garantiti). Le segnalazioni sugli strumenti di raccolta (ad es. deposito e conto corrente) sono state circa il 20 per cento del totale (in aumento del 28 rispetto all'anno precedente); per la quasi totalità hanno evidenziato problemi relativi ai conti correnti. Il 14 per cento degli esposti del 2020 ha riguardato strumenti e servizi di pagamento: in quest'area vi è stato un forte incremento (59 per cento in più rispetto al 2019), legato principalmente all'uso di carte di credito e bonifici durante la pandemia.

Il 2020 presenta un aumento significativo delle segnalazioni relative alle truffe online, specie di quelle sui pagamenti digitali. La crescita dipende anche dal maggiore ricorso dell'utenza a transazioni online, per effetto dalle restrizioni indotte dall'emergenza epidemiologica; il fenomeno è proseguito quest'anno. Il tema, oggetto di monitoraggio, è stato segnalato anche dalle associazioni dei consumatori, con le quali sono state concordate iniziative congiunte di informazione. Il 26 marzo 2021 si è svolto *Truffainvista?*, il primo webinar con le associazioni, dedicato alle truffe online più diffuse.

Il ricorso crescente al commercio online ha portato all'attenzione i problemi relativi all'acquisto di card fisiche o digitali (gift card, shopping card, ecc.) utilizzabili per acquisti successivi di altri beni e servizi a condizioni vantaggiose. Dalle segnalazioni è emersa l'esigenza di una maggiore chiarezza sui diritti e sulle tutele dei consumatori, nei casi in cui sorgano problemi sui prodotti acquistati, sulla spendibilità delle shopping card e sul ruolo di tutela della Banca d'Italia.

Sono diventate frequenti le segnalazioni presentate da soggetti vulnerabili (chi versa in condizioni, anche temporanee, di disagio economico o sociale), che lamentano l'impossibilità di aprire conti di pagamento e di base<sup>1</sup>. Rimane alta l'attenzione dell'Istituto sul tema dell'inclusione finanziaria.

*L'esito degli esposti.* – Il 45 per cento delle lamentele si è concluso con esito favorevole (in tutto o in parte) per il cliente, anche a seguito delle interlocuzioni della Banca d'Italia con l'intermediario. Il 36 per cento ha avuto un epilogo sfavorevole per il segnalante, mentre il 19 per cento ha riguardato questioni per le quali non è stato possibile individuare l'esito poiché, ad esempio, relative a materie estranee alla competenza della Banca d'Italia o di competenza di altre autorità alle quali è stato trasmesso l'esposto. Il tasso di accoglimento delle segnalazioni da parte degli intermediari<sup>2</sup> è salito a più del 50 per cento per alcune tipologie, quali il rilascio della copia di documentazione, il trasferimento e la chiusura del rapporto, il blocco dell'operatività, nonché l'applicazione

<sup>1</sup> Il tema ha formato oggetto anche di un'audizione, nel corso della quale la Banca d'Italia ha sottolineato l'esigenza di un intervento normativo – attuato nel rispetto dei vari interessi pubblici tutelati dall'ordinamento italiano ed europeo – teso a riconoscere un vero e proprio “diritto al conto e ai servizi di pagamento”; cfr. *Audizione nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 1712 “Disposizioni in materia di utilizzo ed erogazione del rapporto di conto corrente”*, testimonianza della Capo del Dipartimento Tutela della clientela ed educazione finanziaria della Banca d'Italia M. Bianco, Senato della Repubblica, 7 luglio 2020.

<sup>2</sup> Il rapporto tra gli esposti riguardanti lamentele che hanno avuto esito anche parzialmente favorevole per il cliente e il numero complessivo degli esposti.

delle moratorie introdotte dalla disciplina sull'emergenza sanitaria. In sostanza per un cliente su due c'è stata una conclusione positiva delle vicende segnalate.

*Le novità organizzative del 2020.* – Per rafforzare e rendere più efficace la funzione di tutela per la collettività, nel mese di giugno è stato costituito il Dipartimento Tutela della clientela ed educazione finanziaria e, al suo interno, una struttura dedicata alla gestione degli esposti e al coordinamento dell'ABF (Servizio Tutela individuale dei clienti). Sono stati disegnati nuovi processi organizzativi per migliorare la gestione delle segnalazioni e sfruttare le sinergie tra questa attività e quelle di regolamentazione, di controllo sulla trasparenza e di educazione finanziaria, ora integrate nello stesso Dipartimento.

*L'intelligenza artificiale al servizio della gestione degli esposti.* – In parallelo alla nuova organizzazione delle attività è stato realizzato anche il progetto per l'applicazione di sistemi di intelligenza artificiale agli esposti (progetto EspTech). Sarà possibile cogliere con maggiore tempestività aspetti di attenzione su singoli intermediari, tematiche ricorrenti o problemi diffusi attraverso tecniche di ricerca evolute (analisi trasversale dei contenuti degli esposti e aggregazione delle informazioni secondo cluster, cioè raggruppamenti rilevanti).

\* \* \*

La Relazione contiene un'analisi complessiva dei dati e dei fenomeni di maggiore rilievo emersi dagli esposti che riguardano la trasparenza e la correttezza nelle relazioni tra banche, intermediari finanziari e la relativa clientela.

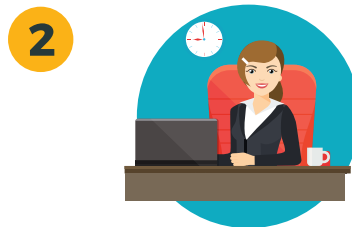
Si divide in quattro capitoli. Il primo descrive come presentare un esposto alla Banca d'Italia, cosa fa quest'ultima quando riceve un esposto e cosa invece non può fare. Il secondo riporta informazioni statistiche sugli esposti, per materia, distribuzione territoriale, intermediari ed esponenti. Il terzo illustra i principali fenomeni osservati. Il quarto si focalizza sulle relazioni con le associazioni dei consumatori, che rappresentano un importante interlocutore per l'autorità di controllo.

## Cosa fa la Banca d'Italia quando gestisce un esposto

La Banca d'Italia gestisce gli esposti che riguardano prodotti e servizi bancari



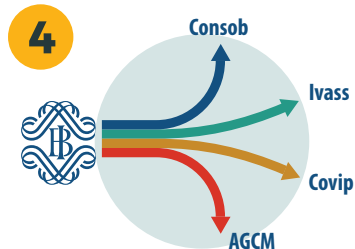
Trasmette copia all'intermediario sollecitandolo a rispondere tempestivamente al cliente e a fornirgli tutte le informazioni necessarie



Risponde al cliente confermando di avere ricevuto la segnalazione



Usa le informazioni contenute negli esposti per le funzioni di controllo, di educazione finanziaria e, più in generale, di tutela dei clienti



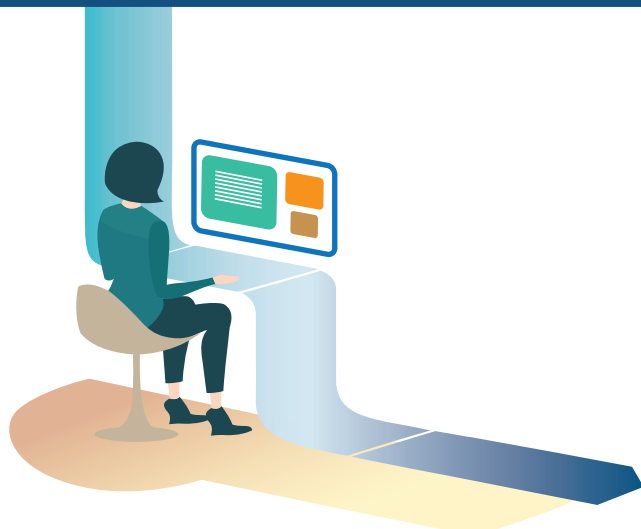
Trasmette all'autorità competente, nazionale o estera, gli esposti che non sono di propria competenza e ne dà notizia al cliente



La Banca d'Italia non interviene con una propria decisione:

- nel merito dei rapporti contrattuali tra intermediario e cliente, come invece ad esempio può fare l'ABF
- nelle valutazioni che riguardano l'autonomia imprenditoriale dei singoli intermediari, come ad esempio la concessione o meno di un finanziamento

## I canali di presentazione degli esposti



**Percorso guidato online**



**E-mail da casella  
PEC o ordinaria**



**Consegna a mano in una  
Filiale della Banca d'Italia**



**Posta ordinaria**



**Fax**

## 1. LA PRESENTAZIONE DEGLI ESPOSTI ALLA BANCA D'ITALIA

### *Chi può presentare un esposto e quando?*

Chiunque nella veste di cliente può segnalare alla Banca d'Italia un comportamento irregolare o scorretto di una banca o di un intermediario finanziario – iscritto negli [albi ed elenchi di vigilanza](#) – relativo a operazioni, prodotti e servizi bancari<sup>3</sup>. È sempre preferibile prendere contatti prima con la propria banca o finanziaria e presentare il problema attraverso un reclamo.

### *Come si può presentare un esposto?*

Attraverso la piattaforma *Servizi online per il cittadino*, selezionando *Presenta un esposto*, si viene guidati nella compilazione del modulo in modo sicuro e rapido. La piattaforma agevola e velocizza la trasmissione della segnalazione e consente l'inserimento delle informazioni utili al suo esame. L'invio è gratuito e non richiede l'assistenza di un legale.

In alternativa all'invio online è possibile utilizzare anche altri canali: e-mail, casella PEC, posta ordinaria, fax o consegna a mano presso una delle Filiali della Banca d'Italia.

### *Perché presentare un esposto?*

Presentare un esposto facilita il dialogo con l'intermediario e può aiutare anche altri clienti che si trovino in situazioni analoghe. Nello stesso tempo facilita la Banca d'Italia nell'esercizio delle proprie funzioni normative, di controllo e di educazione finanziaria, poiché l'esposto costituisce un'importante fonte di informazioni.

### *Cosa può fare per il cliente la Banca d'Italia quando gestisce un esposto?*

In genere la Banca d'Italia trasmette una copia dell'esposto all'intermediario, sollecitandolo a rispondere in modo chiaro, tempestivo ed esaustivo al cliente e chiedendo di ricevere una copia della risposta<sup>4</sup>; contestualmente scrive al cliente stesso, informandolo della trasmissione della segnalazione all'intermediario interessato. Quando riceve una segnalazione che non è di propria competenza, la Banca d'Italia la trasmette all'autorità competente, se non già interessata, dandone notizia al cliente.

<sup>3</sup> Per maggiori dettagli, cfr. sul sito della Banca d'Italia la sezione: *Criteri per la gestione dei quesiti normativi*.

<sup>4</sup> Nei casi in cui l'esposto non sia stato contestualmente inviato all'intermediario e quando – in considerazione delle informazioni contenute – dalla sua trasmissione potrebbero derivare rischi per la riservatezza dell'esponente o di terzi, la Banca d'Italia interpella l'esponente per acquisire il consenso alla trasmissione.

### *Cosa non può fare per il cliente la Banca d'Italia quando gestisce un esposto?*

La Banca d'Italia non può risolvere nel merito le singole controversie relative a rapporti contrattuali tra le banche e la clientela, come invece può fare il giudice o l'Arbitro Bancario Finanziario, né ha la possibilità di interferire con le valutazioni che attengono all'autonomia imprenditoriale dei singoli intermediari, come quelle relative alla scelta di concedere o meno un finanziamento. Non può inoltre rendere noti al cliente gli esiti delle eventuali azioni di vigilanza o degli approfondimenti condotti sugli intermediari.

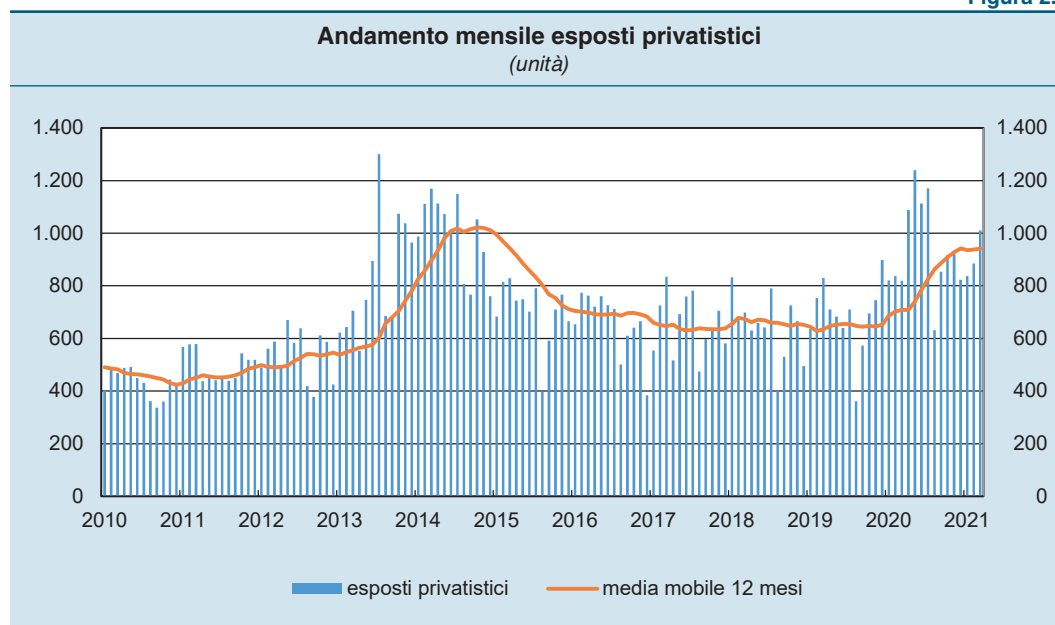
Per ulteriori informazioni, cfr. sul sito della Banca d'Italia la sezione: *Presentazione di esposti*.

## 2. I DATI SUGLI ESPOSTI

Nel 2020 la Banca d'Italia ha ricevuto 11.230 esposti<sup>5</sup> (36 per cento in più rispetto all'anno precedente); altri 2.708 sono arrivati nel primo trimestre 2021 (in crescita del 9 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2019; cfr. *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia* sul 2020). La crescita è speculare a quella del numero medio di accessi mensili alla pagina *Presentazione di esposti* del sito dell'Istituto (in aumento del 46 per cento nel 2020 rispetto al 2019). Nei mesi di aprile e maggio del 2020 tale incremento risulta ancora più pronunciato (circa 70 e 80 per cento, rispettivamente, nel confronto con i corrispondenti mesi del 2019).

L'aumento delle segnalazioni nel corso del 2020 rispetto al quadriennio precedente (fig. 2.1) è dovuto soprattutto alle lamentele relative alla concessione delle misure governative varate per fronteggiare l'emergenza epidemiologica (in particolare moratorie e finanziamenti garantiti dallo Stato).

Figura 2.1



Nonostante la forte spinta delle segnalazioni legate all'emergenza Covid-19, l'andamento si è mantenuto al di sotto delle soglie particolarmente elevate registrate in passato, in particolare nel 2014, quando la Banca d'Italia ha ricevuto 12.241 esposti (cfr. *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia* sul 2014). In quel caso 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.

<sup>5</sup> L'analisi si riferisce agli esposti privatistici di vigilanza, vale a dire le segnalazioni con le quali un cliente lamenta un comportamento ritenuto irregolare o scorretto di uno o più intermediari vigilati per la prestazione di servizi bancari e finanziari.



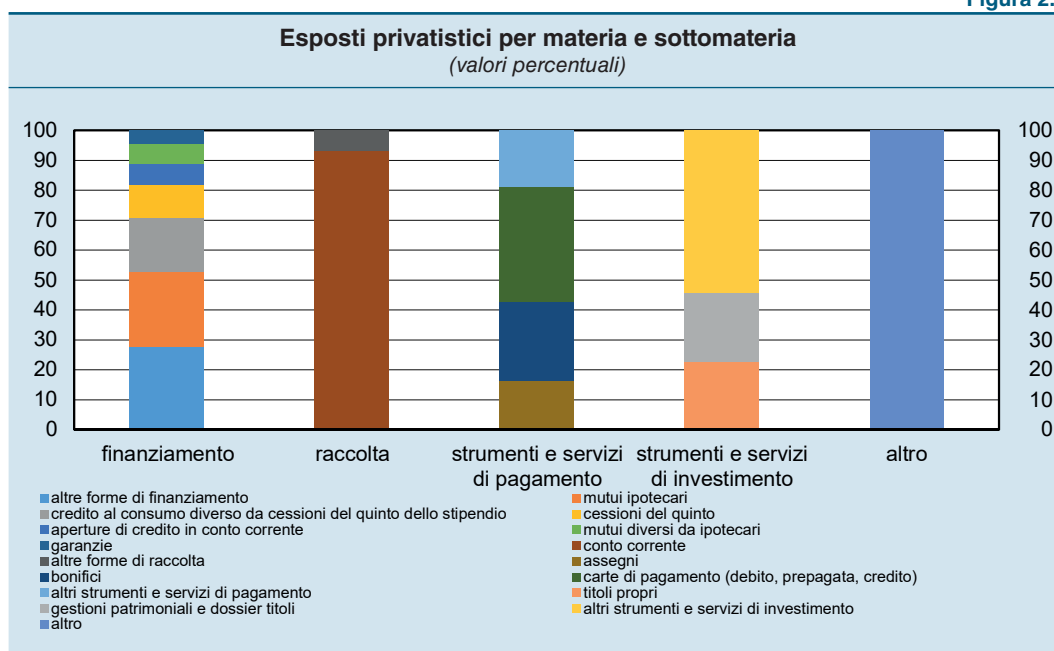
## Le materie

Nel 2020 le segnalazioni legate alle richieste di finanziamento sono state circa il 49 per cento del totale; il forte incremento rispetto all'anno precedente, di quasi il 70 per cento, dipende prevalentemente da esposti connessi con il Covid-19 (cfr. il capitolo 3: *Focus su alcune lamentele dei clienti*). Le lamentele si sono concentrate sulle moratorie per i mutui ipotecari (in crescita del 74 per cento) e sui finanziamenti garantiti. Questi ultimi, censiti come altre forme di finanziamento, sono più che quadruplicati (fig. 2.2; cfr. tav. 1).

Gli esposti relativi alle operazioni di raccolta di risparmio tra il pubblico (ad es. depositi o conti correnti) sono stati circa il 20 per cento del totale (in aumento del 28 per cento rispetto al 2019); le segnalazioni sui conti correnti, che sono la quasi totalità di quelle relative alla raccolta, sono nella maggior parte dei casi riconducibili a problemi con la chiusura del conto e con il rilascio di copia della documentazione.

Il 14 per cento degli esposti del 2020 ha riguardato strumenti e servizi di pagamento. Questa crescita (59 per cento in più rispetto al 2019) è legata principalmente all'uso di carte di credito e bonifici. Circa il 54 per cento delle lamentele sugli strumenti di pagamento è riferibile a problemi sull'esecuzione delle operazioni (in particolare bonifici), pagamenti non autorizzati, frodi e importi indebitamente trattenuti.

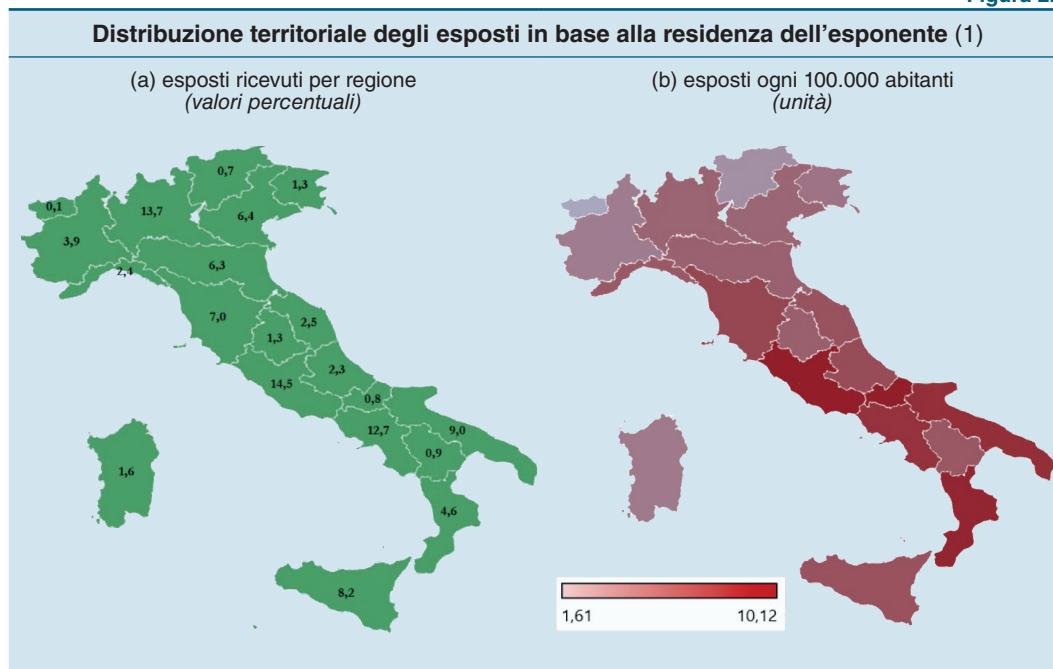
Figura 2.2



## La distribuzione territoriale degli esposti

Gli esposti non sono distribuiti in maniera omogenea sul territorio nazionale (fig. 2.3). In rapporto alla popolazione residente, il numero medio di esposti è più elevato nelle regioni del Mezzogiorno rispetto a quelle del Centro e soprattutto del Nord. Molise, Lazio e Calabria si caratterizzano per il numero più elevato di esposti per abitanti di ciascuna regione.

Figura 2.3



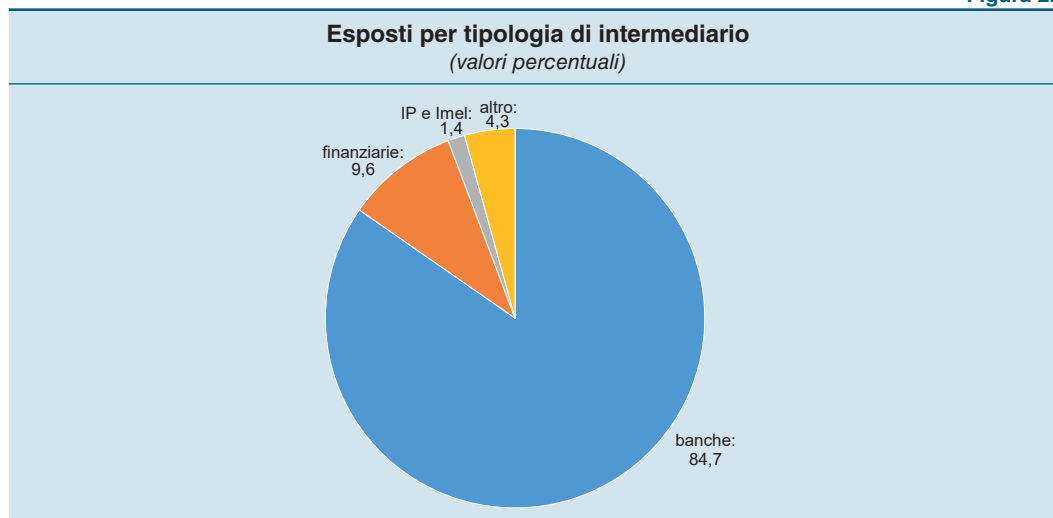
Fonte: Istat ed elaborazioni su dati Banca d'Italia.  
 (1) Il dato è disponibile solo per un terzo degli esposti ricevuti nel 2020.

Non ci sono differenze legate ai prodotti oggetto di lamentela. In tutte le regioni le segnalazioni riguardano con maggiore frequenza il conto corrente e il mutuo ipotecario.

**Nei confronti di chi viene presentato l'esposto**

Come nel 2019, anche nel 2020 le segnalazioni riguardanti le banche sono state più dell'80 per cento del totale degli esposti privatistici gestiti. Quasi il 10 per cento ha interessato le finanziarie; l'1,4 per cento gli istituti di moneta elettronica (Imel) e gli istituti di pagamento (IP; fig. 2.4).

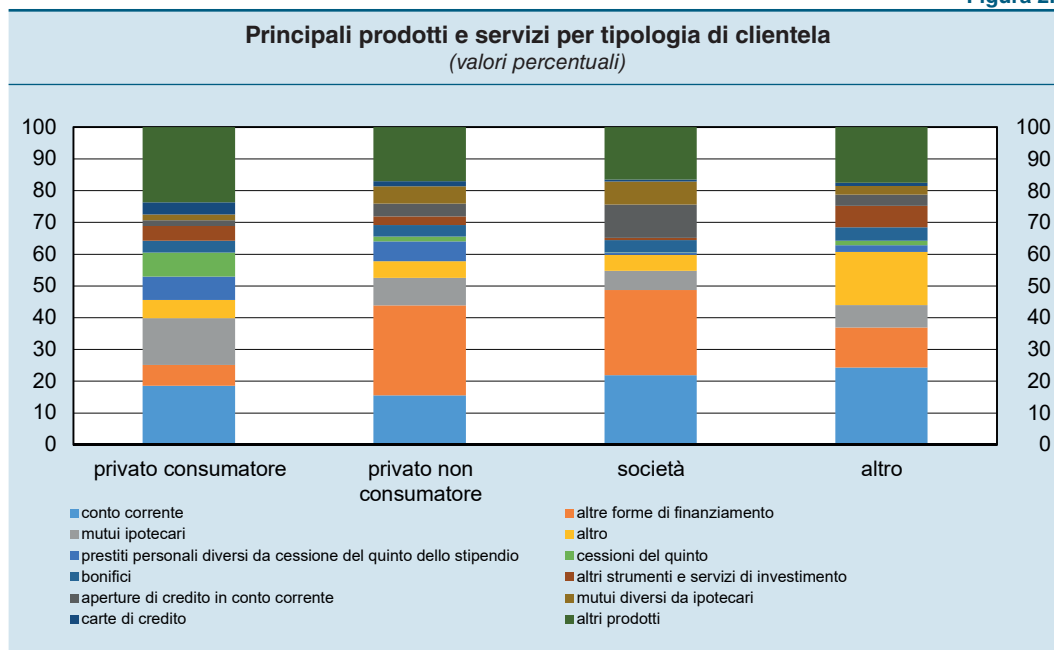
Figura 2.4



## Chi presenta un esposto e cosa lamenta

Circa il 69 per cento delle segnalazioni è stato presentato da consumatori<sup>6</sup>, le cui lamentele hanno in prevalenza riguardato i servizi di conto corrente e i mutui ipotecari (18 e 15 per cento, rispettivamente; fig. 2.5).

Figura 2.5



I finanziamenti garantiti sono stati l'oggetto prevalente delle segnalazioni dei non consumatori (28 per cento), oltre ai servizi di conto corrente (15 per cento) e ai mutui ipotecari (9 per cento); lo stesso accade per le società.

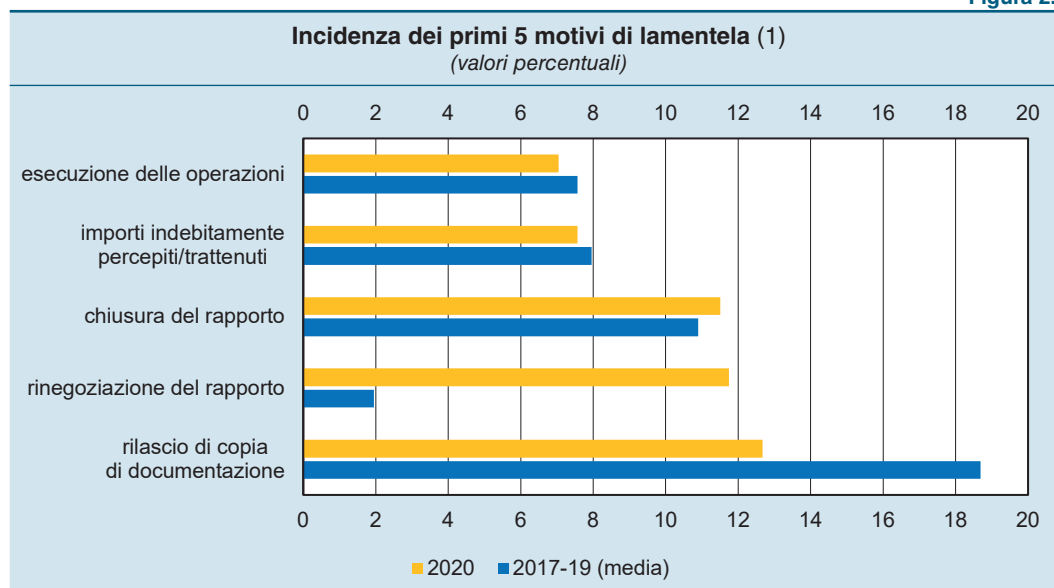
Le motivazioni più frequentemente sollevate negli esposti ricevuti nel 2020 hanno avuto per oggetto:

- le esecuzioni delle operazioni (ad es. ordini di pagamento ai quali l'intermediario non ha dato seguito);
- gli importi indebitamente percepiti o trattenuti (ad es. tassi o commissioni non ritenuti corretti dal cliente);
- la chiusura del rapporto (in particolare per interruzione di rapporti di conto corrente da parte degli intermediari);
- le richieste di copia della documentazione bancaria;
- la rinegoziazione dei rapporti.

<sup>6</sup> Il Codice del consumo definisce consumatore "la persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale eventualmente svolta" (art. 3, comma 1, lett. a) del D.lgs. 206/2005). Per privati non consumatori si intendono gli individui (liberi professionisti, artigiani, ecc.) e alcune tipologie di società senza personalità giuridica che producono beni o servizi.

L'incidenza delle prime tre tipologie di lamentela è sostanzialmente in linea con quella media del triennio 2017-19 (fig. 2.6). Lo scorso anno si è assistito invece a un calo, in termini relativi, delle richieste di copia della documentazione (dopo il picco del 2019 legato alle richieste per l'accesso al Fondo indennizzo risparmiatori, FIR). Al contrario c'è stato un forte aumento dell'incidenza delle segnalazioni sulla rinegoziazione dei rapporti, soprattutto di quelle legate alle misure per l'emergenza epidemiologica.

Figura 2.6



(1) Lamentele più frequenti negli esposti ricevuti nel 2020 e archiviati al 13 aprile 2021.

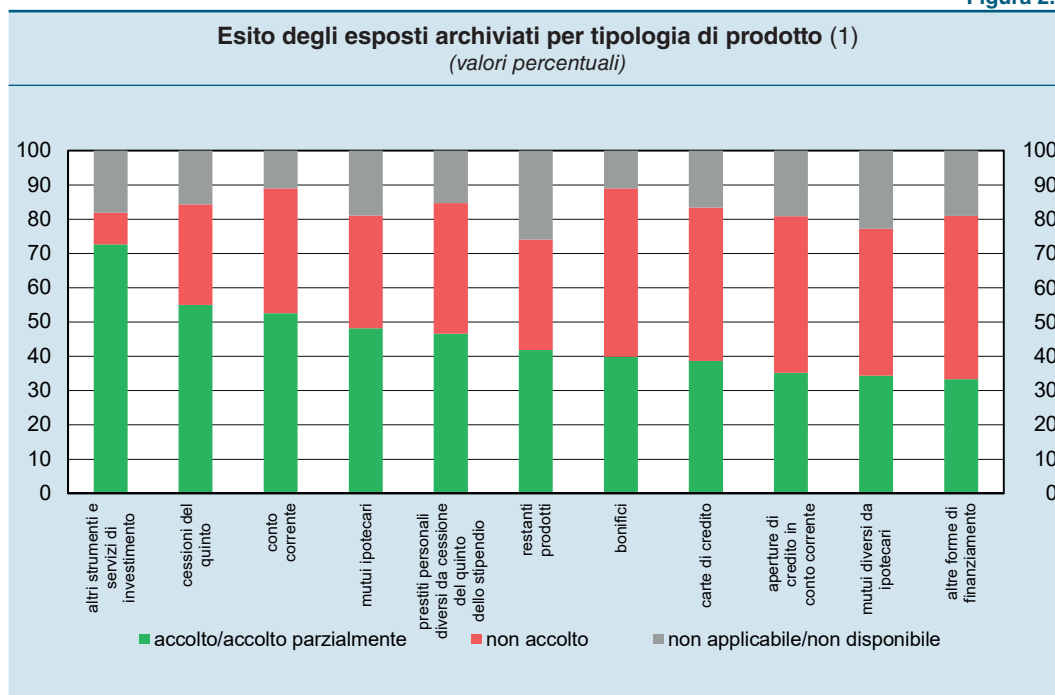
### L'esito degli esposti

Nel 2020 il 45 per cento delle lamentele contenute negli esposti privatistici la cui trattazione risulta conclusa (esposti archiviati) ha ottenuto accoglimento totale o parziale da parte degli intermediari: quasi un esposto su due ha trovato un epilogo positivo. Si tratta di un dato in aumento rispetto al 2019, quando l'esito era risultato favorevole per il cliente in circa il 42 per cento dei casi (cfr. *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia* sul 2019). Nel 36 per cento dei casi gli intermediari non hanno accolto le segnalazioni perché ritenute infondate; il restante 19 per cento ha riguardato lamentele per le quali non è possibile individuare l'esito poiché, ad esempio, relative a materie estranee alla competenza della Banca d'Italia o di competenza di altre autorità a cui è stato trasmesso l'esposto.

Il tasso di accoglimento è più alto per le segnalazioni relative alle moratorie (53 per cento): su questo risultato possono avere influito anche le iniziative assunte dalla Banca d'Italia a fronte dell'emergenza epidemiologica (cfr. il capitolo 3: *Focus su alcune lamentele dei clienti*).

Hanno trovato accoglimento da parte dell'intermediario oltre la metà delle segnalazioni inerenti al rilascio della documentazione per accesso al FIR, la cessione del quinto dello stipendio (CQS) e i servizi di conto corrente (fig. 2.7).

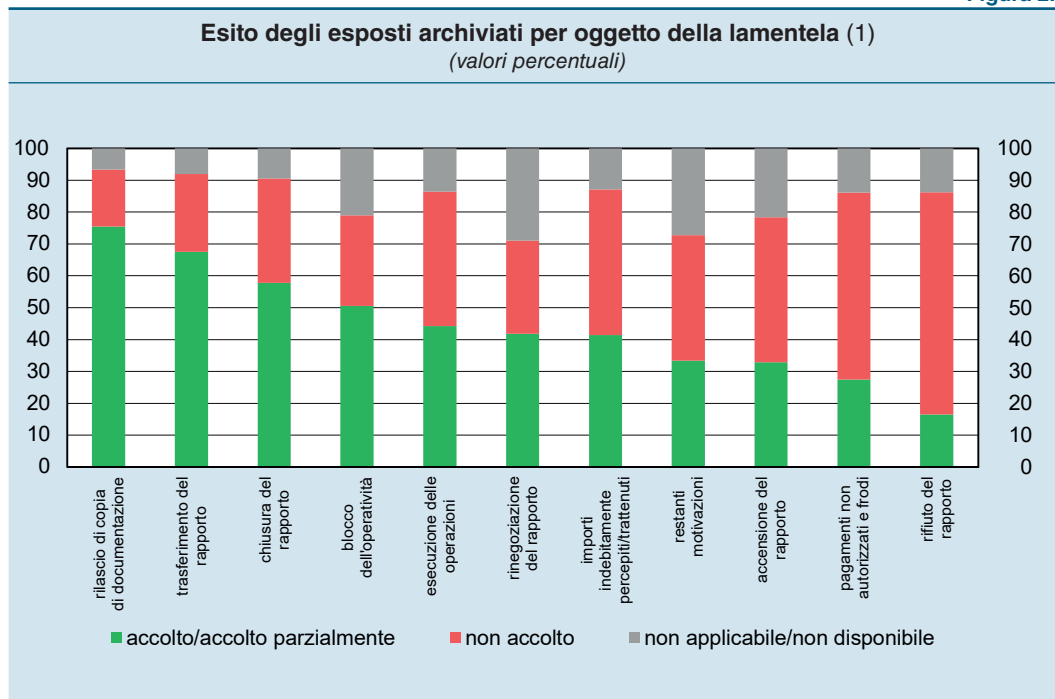
Figura 2.7



(1) Prodotti che più frequentemente sono stati oggetto degli esposti ricevuti nel 2020 e archiviati al 13 aprile 2021.

Se si considera invece l'oggetto della lamentela, risulta concluso con esito favorevole per l'esponente (fig. 2.8) oltre il 50 per cento delle questioni relative al rilascio di copia della documentazione, al trasferimento e alla chiusura del rapporto, nonché al blocco dell'operatività.

Figura 2.8



(1) Lamentele più frequenti negli esposti ricevuti nel 2020 e archiviati al 13 aprile 2021.

### 3. FOCUS SU ALCUNE LAMENTELE DEI CLIENTI

Di seguito sono riportate le questioni più significative per numerosità e per impatti sulla clientela che sono state oggetto di segnalazione; sono inoltre illustrate le iniziative adottate dalla Banca d'Italia per rafforzare l'attività di tutela e offrire informazioni, per accrescere la consapevolezza della clientela sui propri diritti.

#### *Le segnalazioni Covid-19*

Dal marzo 2020 è attivo il monitoraggio sulle segnalazioni legate all'emergenza Covid-19, che al 30 aprile 2021 erano più di 6.500. L'analisi riguarda:

- a) le comunicazioni indirizzate alla Banca d'Italia (circa 2.650, di cui 2.400 relative al 2020);
- b) le segnalazioni inviate alla casella funzionale attivata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario (circa 2.600, di cui poco meno di 2.500 nel 2020);
- c) le richieste ricevute dall'help desk Covid-19 (oltre 1.300, di cui 1.200 nel 2020).

#### **L'HELP DESK COVID-19**

L'help desk Covid-19, attivo dal 27 aprile 2020, è un servizio raggiungibile tramite il numero verde della Banca d'Italia (800 196 969), creato con l'obiettivo di fornire un rapido aiuto all'utenza in difficoltà nell'accedere alle misure governative di sostegno a famiglie e imprese. L'help desk, attivo tutti i giorni **24 ore su 24**, fornisce risposte via telefono o e-mail entro il giorno lavorativo successivo all'invio della richiesta.

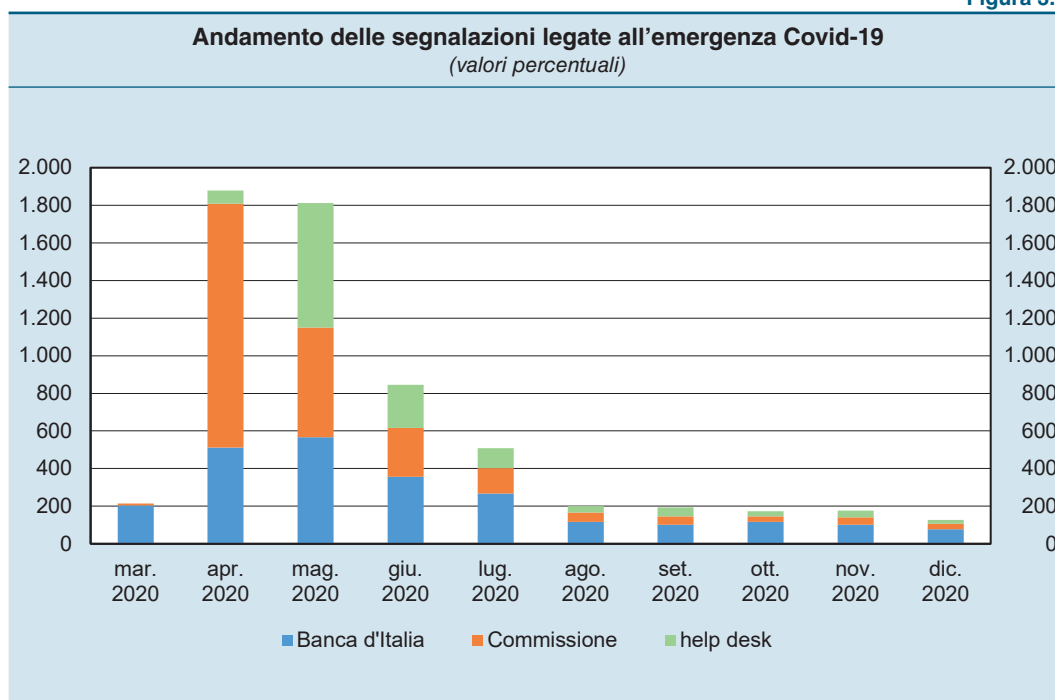
Per favorire una maggiore inclusività, la Banca d'Italia offre il servizio anche alle persone audiodilese attraverso una personalizzazione dell'app gratuita Pedius per smartphone e tablet.

Le segnalazioni hanno raggiunto un picco nei mesi di aprile e maggio del 2020 (per un totale, rispettivamente, di 1.870 e di 1.800; fig. 3.1), in corrispondenza con la fase iniziale di applicazione delle misure a sostegno della liquidità di famiglie e imprese.

Le segnalazioni si sono concentrate in larga parte sulle misure di maggiore impatto previste dai primi due interventi governativi, ossia le moratorie sul rimborso dei prestiti, inclusi i mutui prima casa (DL 18/2020, decreto "cura Italia"), e i finanziamenti alle imprese assistiti da garanzia pubblica (DL 23/2020, decreto "liquidità"). Sono state numerose anche le segnalazioni legate a difficoltà nei contatti con gli intermediari per la sospensione o la riduzione dell'operatività di alcune filiali (fig. 3.2)<sup>7</sup>.

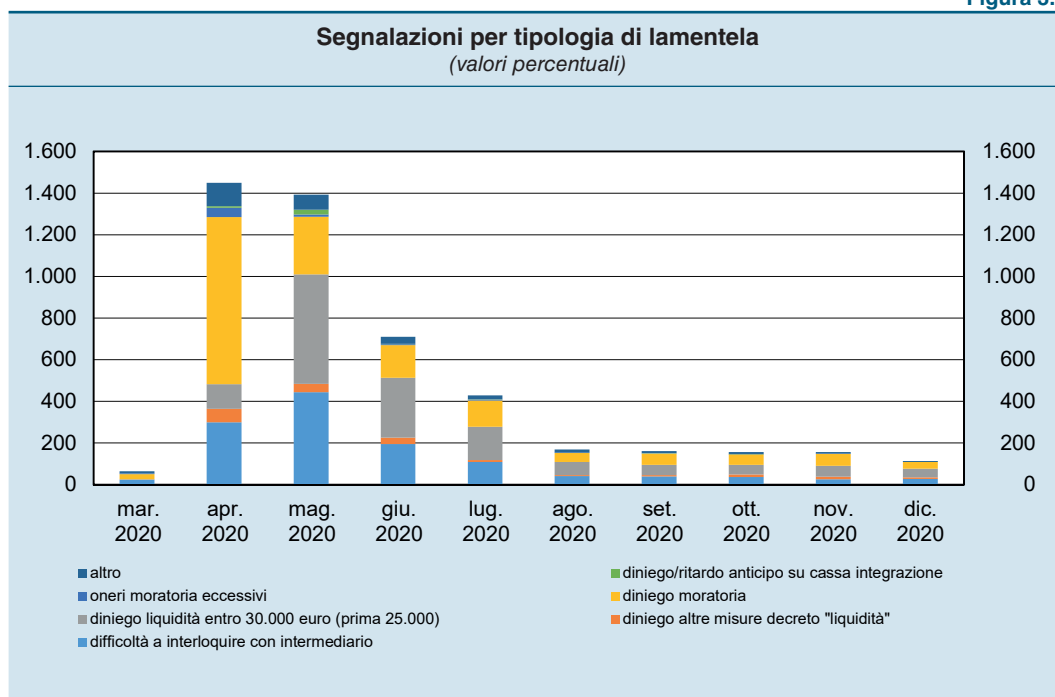
<sup>7</sup> Per maggiori informazioni sull'andamento mensile delle segnalazioni a partire da metà marzo del 2020, cfr. sul sito della Banca d'Italia la sezione: *Task force per assicurare l'efficiente e rapido utilizzo delle misure di supporto alla liquidità*.

Figura 3.1



Fonte: elaborazioni su segnalazioni inviate alla Banca d'Italia e alla casella funzionale attivata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario.

Figura 3.2



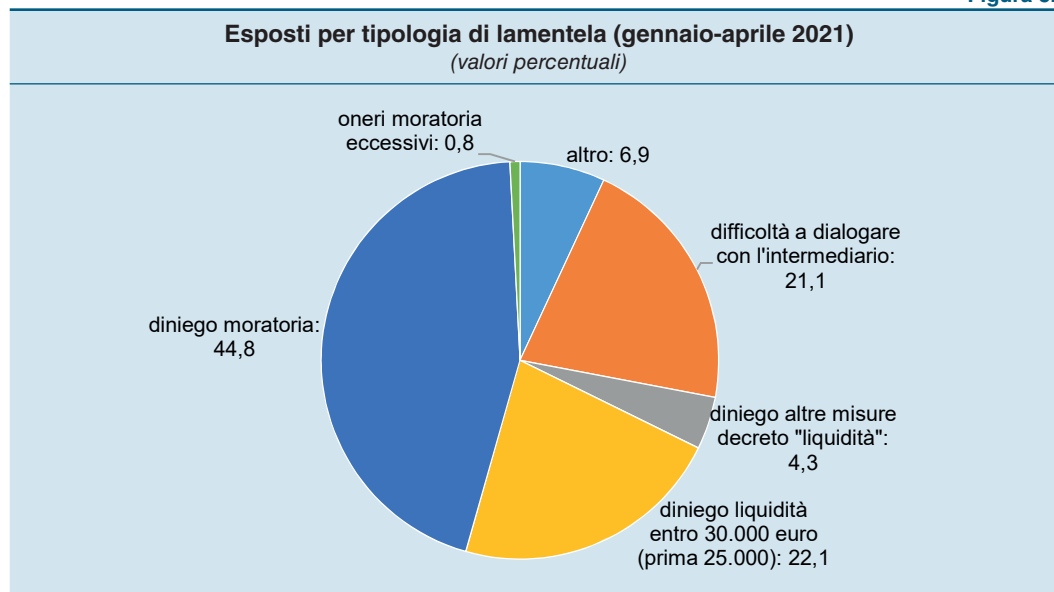
Fonte: elaborazioni su segnalazioni inviate alla Banca d'Italia e alla casella funzionale attivata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario.

La netta riduzione delle lamentele, iniziata già nel giugno 2020 e più pronunciata a partire dal successivo agosto, indica il superamento di alcuni problemi connessi con l'applicazione delle misure governative, anche grazie all'entrata in

vigore della L. 40/2020<sup>8</sup> – che ha convertito il decreto “liquidità” – e ai chiarimenti e all’aggiornamento delle misure da parte dei decreti successivi.

Nei primi quattro mesi del 2021 poco meno della metà delle lamentele ricevute (45 per cento) ha riguardato il diniego delle moratorie (fig. 3.3). Si è ridotta l’incidenza delle segnalazioni relative al mancato accesso ai finanziamenti fino a 30.000 euro (prima 25.000) e alle difficoltà a dialogare con l’intermediario in confronto a quanto verificatosi negli ultimi mesi del 2020 (rispettivamente 22 e 21 per cento).

Figura 3.3



Fonte: elaborazioni su segnalazioni inviate alla Banca d'Italia e alla casella funzionale attivata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario.

L’analisi delle lamentele ha contribuito a una migliore definizione delle iniziative adottate dalla Banca d’Italia durante la pandemia per favorire la più ampia e corretta applicazione delle misure emergenziali. Tra le iniziative della Banca si segnalano:

- a) le comunicazioni al sistema del 3 e del 10 aprile 2020<sup>9</sup>. Gli intermediari bancari e finanziari sono stati chiamati ad assicurare la massima trasparenza su termini e condizioni applicate, sullo svolgimento dei rapporti con i singoli clienti, nonché a ridurre al minimo i disagi per l’utenza e ad agevolare l’accesso alle misure di sostegno economico previste dal Governo<sup>10</sup>;

<sup>8</sup> Tra gli interventi apportati dalla legge di conversione del decreto “liquidità” si ricordano: (a) l’introduzione, nell’ambito delle moratorie sui mutui “prima casa”, di una procedura semplificata basata su un meccanismo di silenzio-assenso sull’istanza e sulla previsione della sospensione delle rate del mutuo già all’esito dell’istruttoria della banca, prima della trasmissione dell’istanza a Consap; (b) la previsione di una definizione univoca dell’aggregato cui fare riferimento per il calcolo dell’importo massimo finanziabile in favore delle piccole e medie imprese; (c) l’estensione dei finanziamenti fino a 25.000 euro (ora 30.000) anche agli agenti di assicurazione, subagenti di assicurazione e broker.

<sup>9</sup> Per maggiori informazioni, cfr. sul sito della Banca d’Italia la sezione: *Orientamenti di vigilanza*.

<sup>10</sup> Ad esempio, operatività delle filiali in situazioni di particolare difficoltà per la clientela; potenziamento dei sistemi di assistenza da remoto; previsione di procedure interne adeguate; rimozione degli oneri a carico dei clienti non compatibili con le misure emergenziali.



- b) la partecipazione alla task force sulla liquidità, istituita presso il Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF)<sup>11</sup>. Alla task force sono state veicolate le incertezze interpretative emerse dall'analisi delle lamentele per contribuire alla predisposizione e all'aggiornamento delle [FAQ](#) sulle misure governative, pubblicate sul sito del MEF;
- c) le iniziative di educazione finanziaria. A partire dal marzo 2020 sono stati pubblicati, quasi quotidianamente, informazioni e consigli pratici all'utenza attraverso il portale di educazione finanziaria: *L'Economia per tutti*. Una [sezione del portale dedicata al Covid-19](#) contiene spiegazioni (pillole formative), risorse didattiche e strumenti di calcolo (come il calcolatore per la sospensione delle rate del mutuo);
- d) le iniziative di comunicazione. A partire dal maggio 2020 e con cadenza periodica è stata pubblicata sul sito della Banca d'Italia una scheda di taglio divulgativo, che presenta le principali indicazioni emerse dall'analisi delle segnalazioni arrivate alla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario e alla Banca d'Italia<sup>12</sup>.

Prosegue il monitoraggio delle segnalazioni connesse con fenomeni di vulnerabilità finanziaria<sup>13</sup>.

### *Le truffe online*

Nel 2020 sono sensibilmente aumentate, rispetto all'anno precedente, le segnalazioni relative a truffe, realizzate online o a danno degli utenti di strumenti di pagamento elettronici. La crescita delle fattispecie criminose è collegata a un più intenso utilizzo dei pagamenti digitali, soprattutto nelle fasi di lockdown imposte dall'epidemia, per la ridotta operatività degli sportelli bancari. La diffusione di modalità sempre più sofisticate per catturare i dati e le informazioni personali dei clienti ha reso queste truffe particolarmente insidiose e difficili da individuare, anche seguendo le dovute accortezze.

Dall'ottobre 2020, attraverso l'analisi degli esposti, la Banca d'Italia ha avviato il monitoraggio delle tecniche più diffuse per realizzare le truffe. Alla fine di marzo del 2021 sono arrivate 200 segnalazioni relative a frodi su pagamenti elettronici (fig. 3.4): nella maggioranza dei casi (26 per cento) la truffa è stata realizzata tramite SMS (*smishing*), seguita frequentemente da un contatto telefonico; nel 21 per cento dei casi il contatto è avvenuto con una telefonata (*vishing*), spesso proveniente da falsi numeri verdi delle banche (*spoofing*)<sup>14</sup>.

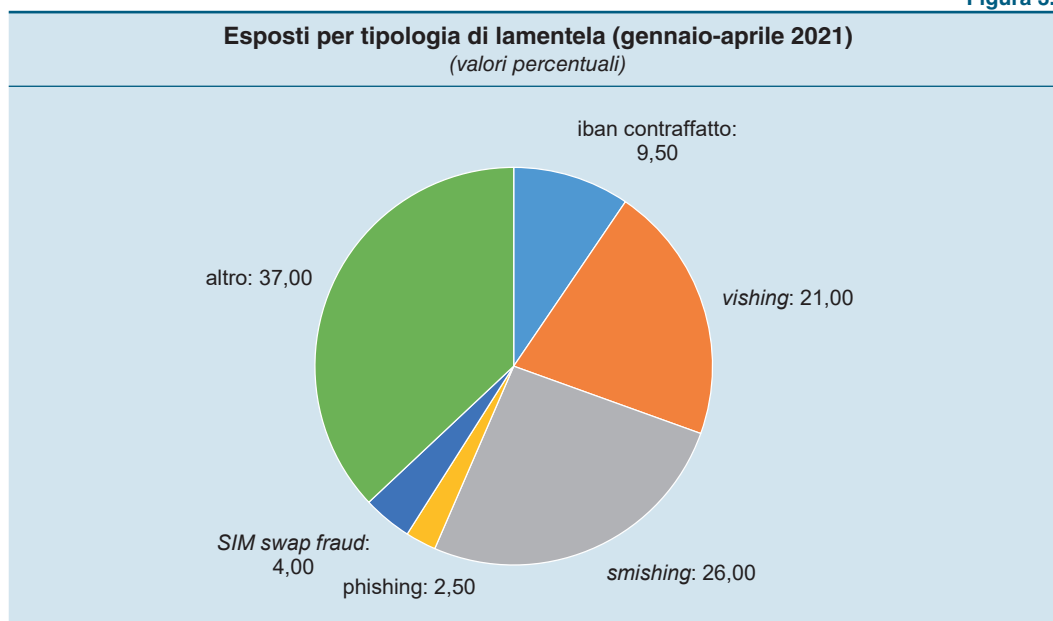
<sup>11</sup> Oltre alla Banca d'Italia e al MEF partecipano alla task force il Ministero dello Sviluppo economico, l'Associazione bancaria italiana, il Mediocredito Centrale e la SACE.

<sup>12</sup> Per maggiori informazioni, cfr. sul sito della Banca d'Italia la sezione: *Task force per assicurare l'efficiente e rapido utilizzo delle misure di supporto alla liquidità*.

<sup>13</sup> I risultati emersi dalla [quarta edizione dell'indagine straordinaria sui bilanci delle famiglie italiane](#), condotta dalla Banca d'Italia, hanno segnalato che: (a) oltre il 60 per cento dei nuclei intervistati dichiara di avere difficoltà economiche ad arrivare alla fine del mese; (b) le famiglie non si attendono che l'emergenza sanitaria venga superata entro un orizzonte ravvicinato: solo il 16 per cento ritiene che verrà meno nel corso del 2021, mentre un terzo stima che si protrarrà almeno fino al 2023.

<sup>14</sup> Nel 10 per cento dei casi sono state sostituite le coordinate bancarie del destinatario tramite tecniche di attacco informatico (come il cosiddetto *man in the browser*); nel 4 per cento delle segnalazioni è stata duplicata la SIM telefonica (*SIM swap fraud*); nel 3 per cento dei casi il cliente è stato contattato mediante e-mail (*phishing*).

Figura 3.4



La Banca d'Italia esamina le segnalazioni e, se necessario, informa gli organi investigativi o le autorità competenti trasmettendo la documentazione utile per proseguire l'istruttoria.

Il fenomeno delle truffe, in special modo quelle relative a pagamenti elettronici, è stato segnalato come particolarmente significativo anche dalle associazioni dei consumatori, con le quali sono state condotte iniziative di informazione congiunta (cfr. il capitolo 4: *Le relazioni con le associazioni dei consumatori*).

### *Le piattaforme di e-commerce*

Numerose segnalazioni hanno riguardato l'acquisto online e la fruizione di carte fisiche o digitali (ad es. gift card e shopping card) utilizzabili per successivi acquisti di beni e servizi a condizioni vantaggiose. Le operazioni coinvolgono tre soggetti: l'acquirente, l'operatore commerciale che vende le carte e il prestatore di servizi di pagamento (PSP)<sup>15</sup> per mezzo del quale il primo soggetto effettua il pagamento al secondo.

L'analisi delle segnalazioni ha messo in evidenza una scarsa comprensione, da parte dei consumatori, del quadro normativo di riferimento e delle tutele da questo previste. Gli operatori commerciali, non essendo intermediari finanziari, non sono soggetti alla vigilanza della Banca d'Italia. Il consumatore, in caso di controversie che riguardano le

<sup>15</sup> I prestatori dei servizi di pagamento sono gli Imel, gli IP e, quando prestano servizi di pagamento, le banche e Poste Italiane spa. Si tratta di intermediari finanziari autorizzati all'esercizio di questa attività nei confronti del pubblico, a loro riservata per legge. Gli intermediari, se hanno sede in Italia o sono autorizzati a operare nel nostro paese, sono sottoposti al potere di controllo e intervento della Banca d'Italia nelle materie della trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari e dei "diritti e gli obblighi delle parti" dei servizi di pagamento. Nel caso di intermediari autorizzati a operare in Italia per l'irrogazione di eventuali sanzioni è richiesto il coinvolgimento dell'autorità di vigilanza del paese nel quale ha sede l'operatore.

garanzie e le tutele stabilite dal Codice civile, dal Codice del consumo e dal contratto con l'operatore commerciale, può rivolgersi al giudice ordinario; nelle ipotesi di pratiche commerciali scorrette ha la possibilità di interessare l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM).

L'acquirente può contestare al PSP un pagamento solo nel caso in cui esso non sia stato autorizzato o non sia stato correttamente eseguito. Secondo le norme di legge sui servizi di pagamento<sup>16</sup>, il consumatore deve contestare al PSP l'operazione immediatamente e, al massimo, entro 13 mesi dall'addebito. Una volta effettuata la contestazione, può chiedere al PSP il rimborso che – in alcuni casi – può non essere dovuto<sup>17</sup>.

Il consumatore può indirizzare un esposto alla Banca d'Italia se il PSP ha violato le norme in tema di trasparenza (ad es. se lamenta il mancato adempimento degli obblighi di rendicontazione periodica) o in presenza di pagamenti non autorizzati o non correttamente eseguiti. In caso di reclamo infruttuoso al PSP, può anche rivolgersi all'ABF.

I titolari di carte di pagamento possono a volte beneficiare di forme di tutela aggiuntive offerte in autonomia dai propri PSP: in questi casi il diritto non trova fonte nella legge. Altre volte possono ottenere il rimborso di un pagamento attraverso la richiesta del cosiddetto *chargeback* anche per contestazioni riguardanti la prestazione del venditore (ad es. per prodotti, comprese le shopping card o le gift card, non consegnati, scadenti, contraffatti o difettosi). Per fare chiarezza su diritti e tutele dei consumatori e su cosa può fare la Banca d'Italia sono state pubblicate *Domande e risposte* utili per la clientela<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> DL 11/2010, artt. 9 e 11.

<sup>17</sup> Il rimborso non è dovuto ad esempio quando l'utente abbia agito in modo fraudolento o non abbia adottato tutte le ragionevoli misure idonee a proteggere le credenziali di sicurezza personalizzate (DL 11/2010, artt. 12 e 7).

<sup>18</sup> In argomento, cfr. anche la [Guida in parole semplici sui pagamenti nel commercio elettronico](#).

## 4. LE RELAZIONI CON LE ASSOCIAZIONI DEI CONSUMATORI

Nel 2020 il dialogo con le associazioni dei consumatori si è intensificato<sup>19</sup>. Sono stati svolti in videoconferenza 38 incontri bilaterali (nei mesi di aprile, giugno e ottobre) e 2 riunioni plenarie (in luglio e novembre). Nei primi nove mesi del 2021 si sono tenute 30 riunioni bilaterali (in febbraio e maggio) e una riunione plenaria in luglio.

Negli incontri della prima metà dello scorso anno le associazioni hanno segnalato difficoltà della clientela nell'accesso alle misure adottate dal Governo per fronteggiare l'emergenza sanitaria e nell'interazione con gli intermediari, confermando sostanzialmente il quadro evidenziato dall'analisi delle segnalazioni Covid-19 (cfr. il capitolo 3: *Focus su alcune lamentele dei clienti*). La situazione è risultata in netto miglioramento già negli incontri di giugno e luglio del 2020 e di fatto superata in quelli di ottobre e novembre, quando anche le incertezze interpretative delle norme sono state in larga parte risolte. È stato tuttavia segnalato il permanere anche nel 2021 di alcuni disagi nell'accesso agli sportelli e nel fruire dei servizi di informazione e supporto alla clientela offerti dagli intermediari.

Tra le conseguenze dell'emergenza epidemiologica sono stati riportati: l'acuirsi delle difficoltà economiche dei cittadini, i maggiori rischi di sovraindebitamento e la recrudescenza del fenomeno dell'usura criminale. Le situazioni di disagio sono accentuate dalla scarsa conoscenza degli strumenti messi a disposizione dalla legge per superare temporanei stati di difficoltà (ad es. la procedura di gestione delle crisi da sovraindebitamento con eventuale concessione del beneficio dell'esdebitazione<sup>20</sup>, il microcredito, i fondi antiusura).

Tutte le associazioni hanno sottolineato la forte crescita dell'utilizzo fraudolento di strumenti di pagamento digitali e delle truffe sul trading online. La necessità, unanimemente condivisa, di interventi divulgativi a favore dei cittadini ha condotto alla realizzazione di un evento organizzato il 26 marzo 2021 dalla Banca d'Italia insieme alle associazioni dei consumatori dal titolo *Truffainvista?*: il webinar è stato dedicato alla discussione delle tecniche più diffuse per realizzare frodi e truffe online sui pagamenti elettronici. L'evento è stato accompagnato da una campagna informativa sui canali social dell'Istituto (Twitter e LinkedIn) – che hanno raggiunto oltre 16.600 visualizzazioni e generato più di 350 interazioni – ed è disponibile sul canale YouTube della Banca d'Italia<sup>21</sup>. Il materiale informativo è pubblicato sul portale: *L'Economia per tutti* e l'iniziativa è stata pubblicizzata sui siti delle associazioni che vi hanno preso parte.

Prosegue la collaborazione con le associazioni dei consumatori per raccogliere (in sede bilaterale) e scambiare (in sede plenaria) informazioni sulle principali criticità sperimentate dalla clientela.

<sup>19</sup> Le associazioni coinvolte fanno parte del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (CNCU) istituito presso il Ministero dello Sviluppo economico (per maggiori dettagli, cfr. il sito del CNCU).

<sup>20</sup> Con il termine esdebitazione si intende la sostanziale cancellazione dei debiti che eventualmente residuano al termine della procedura.

<sup>21</sup> La registrazione dell'evento è disponibile sul canale YouTube della Banca d'Italia: *Sezione video*. Pubblicato qualche giorno dopo l'evento, il video aveva raggiunto oltre 3.400 visualizzazioni alla data del 7 luglio.

Tavola 1

Esposti privatistici per materia 2019-2020				
Materia	Numero		Variazione 2019-2020 (valori percentuali)	Composizione 2020
	2019	2020		
<b>Finanziamento</b>	<b>3.253</b>	<b>5.525</b>	<b>69,8</b>	<b>49,2</b>
Altre forme di finanziamento	400	1.562	290,5	28,3
Mutui ipotecari	789	1.376	74,4	24,9
Credito ai consumo diverso da CQS	647	1.000	54,6	18,1
Cessioni del quinto	546	607	11,2	11,0
Aperture di credito in conto corrente	469	392	-16,4	7,1
Mutui diversi da ipotecari	179	353	97,2	6,4
Garanzie	223	235	5,4	4,3
<b>Raccolta</b>	<b>1.773</b>	<b>2.269</b>	<b>28,0</b>	<b>20,2</b>
Conto corrente	1.644	2.126	29,3	93,7
Altre forme di raccolta	129	143	10,9	6,3
<b>Strumenti e servizi di pagamento</b>	<b>1.008</b>	<b>1.604</b>	<b>59,1</b>	<b>14,3</b>
Assegni	257	269	4,7	16,8
Bonifici	172	424	146,5	26,4
Carte di pagamento (debito, prepagata, credito)	331	611	84,6	38,1
Altri strumenti e servizi di pagamento	248	300	21,0	18,7
<b>Strumenti e servizi di investimento</b>	<b>1.071</b>	<b>1.089</b>	<b>1,7</b>	<b>9,7</b>
Titoli propri	224	251	12,1	23,0
Gestioni patrimoniali e dossier titoli	164	252	53,7	23,1
Altri strumenti e servizi di investimento	683	586	-14,2	53,8
<b>Altro</b>	<b>1.129</b>	<b>743</b>	<b>-34,2</b>	<b>6,6</b>
<b>Totale</b>	<b>8.234</b>	<b>11.230</b>	<b>36,4</b>	<b>100,0</b>