

Consultazione Banca d'Italia– Documento del 3 agosto 2016 Istituzione di nuovi collegi dell'ABF

«Con il presente documento si sottopone a consultazione pubblica uno schema di modifica di alcune previsioni della disciplina del sistema stragiudiziale denominato “Arbitro Bancario Finanziario” (ABF), contenuta nelle disposizioni della Banca d'Italia del 18 giugno 2009. Le modifiche sono volte a istituire quattro nuovi Collegi, oltre a quelli già esistenti di Milano, Roma e Napoli. Le nuove sedi sono individuate in Torino, Bologna, Bari e Palermo. Viene anche modificata la composizione del Collegio di coordinamento, per rispecchiare la nuova articolazione territoriale dell'Arbitro» (Banca d'Italia).

Osservazioni di Cittadinanzattiva Onlus e Movimento Consumatori, entrambe associazioni iscritte nell'elenco delle associazioni dei consumatori presso il Ministero dello sviluppo economico ai sensi dell'art. 137 d.lgs. 206/2005 (Codice del Consumo)

Relazione illustrativa – Osservazioni generali

Lo straordinario successo dell'ABF ha comportato un notevole ed esponenziale aumento dei ricorsi sollecitando la Banca d'Italia ad adottare una significativa riorganizzazione strutturale del sistema. Ed infatti, a fronte di possibili diverse opzioni di carattere organizzativo e strutturale si è preferito aumentare il numero dei collegi distribuendoli sul territorio nazionale e rivedendone la competenza territoriale al fine ripartire per quanto possibile in maniera equa il potenziale carico di lavoro.

L'ABF sin dalla sua istituzione e, quindi, nei suoi primi sei anni di attività ha operato sulla base di una organizzazione territoriale basata su tre collegi corrispondenti alle tre principali aree territoriali di riferimento (oltre che con il collegio di coordinamento, introdotto in un momento successivo per rispondere ad una precisa esigenza della quale si dirà innanzi).

I tre collegi hanno operato in questi anni ampliando progressivamente il numero dei componenti al fine di consentire la programmazione di un maggior numero di riunioni per dare risposte sempre tempestive al crescente numero di ricorsi.

E così all'interno di ciascun collegio la turnazione tra i vari membri oltre che tra presidente e vice presidente ha consentito di rispondere sempre con rapidità ed efficienza alle domande sempre più numerose proposte da consumatori ed imprese. Ma il successo dell'ABF è dovuto non soltanto all'attività dei collegi, ma anche alla professionalità ed all'impegno delle segreterie tecniche che svolgono una qualificata attività istruttoria di supporto, indispensabile al corretto funzionamento del sistema.

In questa prospettiva, se l'aumento del numero dei collegi risponde certamente ad una esigenza di potenziare la capacità di dare una risposta strutturalmente più efficace alla domanda, dall'altro, non può non suscitare qualche preoccupazione considerato che il numero dei collegi è destinato in maniera repentina più che a raddoppiarsi ed in prospettiva a triplicarsi.

Peraltro, si può ritenere che l'aumento del numero dei collegi e la loro dislocazione su base territoriale se da un lato consentirà di migliorare nell'immediato

la situazione dell'attuale carico dei collegi esistenti distribuendone e ottimizzandone l'attività, dall'altro creerà le condizioni perché la domanda continui a crescere soprattutto in quelle aree territoriali che sinora non vedevano una presenza fisica dell'Arbitro. La domanda "sommersa" e quella che sinora si è orientata verso la mediazione tenderà a spostarsi verso l'ABF determinando un ulteriore e progressivo aumento dei ricorsi.

Per cui è altamente probabile che dopo una prima fase di riduzione del carico per ciascun collegio l'aumento dei ricorsi indurrà all'insediamento di ulteriori collegi tanto è vero che viene previsto sin d'ora l'aumento fino ad un massimo di dieci collegi senza che debbano essere nuovamente modificate le disposizioni regolamentari.

All'incremento del numero dei collegi consegue ovviamente l'aumento del numero delle segreterie tecniche ed è una situazione del tutto nuova da affrontare rispetto alla storia del sistema ABF. Infatti, l'istituzione dei nuovi collegi richiederà una complessa attività organizzativa preliminare ben diversa da quella che sinora ha consentito di ampliare e rafforzare i collegi esistenti, introducendo gradualmente nuovi componenti negli stessi e nelle segreterie tecniche.

Appare evidente che se con il progressivo incremento del numero dei componenti dei membri dei collegi e delle segreterie tecniche il know-how è stato trasferito gradualmente e senza traumi per lo svolgimento dell'attività ordinaria, ciò non sarà possibile con la ormai imminente attivazione dei nuovi collegi se non parzialmente mediante la migrazione nelle nuove sedi di persone che hanno maturato una buona esperienza negli anni pregressi nei collegi storici.

Ma il numero dei nuovi membri dei collegi e delle segreterie è comunque elevato e l'impossibilità di un trasferimento graduale del know how pone qualche preoccupazione ed induce a formulare talune proposte rispetto alle modifiche delle disposizioni ABF poste in consultazione.

Ciò nella consapevolezza da tutti condivisa che l'autorevolezza ed il valore principale su cui fonda la sua funzione ed il suo successo l'ABF risiede proprio nella capacità di orientare e radicare nei rapporti banca-cliente le buone prassi derivanti da una corretta e coerente lettura dell'ampio e complesso panorama normativo del settore bancario.

Per cui è essenziale che le attività dei collegi possano sempre trovare momenti di confronto e di sintesi in quanto il coordinamento è indispensabile perché le scelte interpretative non siano distoniche. Le indicazioni da fornire agli intermediari che operano sull'intero territorio nazionale non possono essere soggette a diverse interpretazioni dei collegi territoriali in quanto ciò non solo creerebbe incertezza e disparità di trattamento tra i diversi clienti, ma minerebbe fortemente alle radici la credibilità sulla quale si fonda il sistema e che sinora ne ha decretato il successo che ha trasformato l'ABF in un modello da replicare.

In questo contesto sorgono dubbi anche in relazione alla funzione del collegio di coordinamento, che sinora sia pur con qualche difficoltà è riuscito a dare risposte adeguate a rendere convergenti le decisioni sulle questioni più controverse emerse negli ultimi anni, in quanto il consistente aumento del numero dei collegi lascia emergere una specifica preoccupazione sulla capacità di questo organo di svolgere adeguatamente il ruolo di sintesi indispensabile a preservare quell'obiettivo di coerenza e univocità di responsi che viene richiesta tra gli obiettivi primari dagli intermediari, ma anche dai consumatori e dalle imprese.

Soltanto l'univocità delle direttive fornite dall'Arbitro può consentire in prospettiva di ridurre in contenzioso e, quindi, anche il numero dei ricorsi in quanto sempre più gli intermediari possono fare riferimento a criteri chiari e indiscussi e possono rafforzarsi le relazioni con la clientela risolvendo i potenziali conflitti in un dialogo chiaro e trasparente improntato alle buone prassi derivanti anche dagli orientamenti interpretativi dell'ABF.

Per questo motivo le scelte regolamentari pur volte a rafforzare sotto il profilo quantitativo la risposta alla crescente domanda di questi anni non può perdere di vista l'esigenza di funzionalizzare al meglio le nuove strutture per non disperdere, ma anzi per migliorare, l'autorevolezza del sistema ABF.

Sez. III § 1 - Organo decidente (Articolazione territoriale)

L'articolato prevede quattro nuovi collegi territoriali (con possibilità di introdurne altri tre all'occorrenza) e si rivede conseguentemente l'originaria distribuzione geografica della competenza fondata su base territoriale.

In realtà anche la recente esperienza in sede di giurisdizione ordinaria dei tribunali di impresa o delle sezioni specializzate in detta materia, sta dimostrando come nelle controversie ad alto tasso tecnico sia indispensabile valorizzare il criterio della specializzazione non solo per offrire adeguate risposte alle complesse domande proposte, ma anche per ottenere un razionale ed ottimale funzionamento della complessa struttura organizzativa.

Appare evidente che la distribuzione dei collegi su base meramente territoriale anche in considerazione dell'aumento delle segreterie e dell'introduzione repentina di componenti privi di specifica esperienza all'interno dei preesistenti organi aumenta esponenzialmente il rischio di una divergenza di interpretazioni che non potrà essere certo risolta d'altro canto con un mero appiattimento sulle posizioni già esistenti.

Passare da tre a sette collegi (che al loro interno contano una pluralità di membri che a loro volta formano una pluralità di possibili collegi in base alla composizione che volta a volta viene formata in base alle disponibilità) creerà esigenze di coordinamento che non potranno essere risolte facilmente nemmeno dal collegio di coordinamento (anche per l'elevato numero di questioni dalle quali sarà inevitabilmente investito) che nella nuova composizione non potrà dare rappresentanza a tutti i collegi territoriali, allontanandosi inevitabilmente dagli stessi con problemi che non potranno essere facilmente risolti.

Per cui si potrebbe ipotizzare di distribuire il carico di lavoro dei collegi specializzandone l'attività. In questo modo si otterrebbe automaticamente una serie di benefici quali ad esempio un aumento della produttività delle segreterie tecniche e dei collegi (potrebbero essere istruiti, esaminati e decisi un più elevato numero di ricorsi), la coerenza e univocità delle interpretazioni, la possibilità di esaminare per la medesima problematica le diverse contrattualistiche e prassi degli intermediari ed anche alla loro eventuale diversa incidenza su base territoriale. Il collegio specializzato diverrebbe un punto di osservazione unico pur nella pluralità delle sue componenti) su tematiche specialistiche ottimizzando le risposte che si caratterizzerebbero per efficienza e qualità.

Proposta

Si propone di organizzare il sistema ABF creando un unico collegio con articolazioni specializzate dislocate su base territoriale nelle sette sedi indicate.

Il presidente del collegio-sezione di Roma assumerebbe anche le funzioni di primo presidente che coordinerebbe quindi le attività anche dei presidenti dei collegi-sezioni delle altre sedi.

Al coordinamento dei presidenti – che potrebbe essere formalizzato quale organo di coordinamento e di indirizzo - competerebbe annualmente la compilazione della tabella per l'assegnazione delle materie da attribuire anno per anno ai diversi collegi-sezioni sulla base dei dati statistici degli anni precedenti e delle proiezioni fornite dalla Banca d'Italia. Ciò al fine di distribuire in maniera equilibrata il potenziale carico delle domande. Senza impedire anche in corso d'anno per esigenze specifiche e sopravvenute la possibilità di esaminare anche ulteriori tipologie di materie (si pensi ad un improvviso incremento di ricorsi in materia di estinzione di finanziamenti contro cessione del quinto dello stipendio che richiederebbe per il collegio competente l'ausilio di un altro collegio gravato di un carico inferiore nell'anno in corso per un calo della domanda ad esempio nel settore degli utilizzi fraudolenti dei sistemi di pagamento).

A Roma sarebbe istituito anche un gruppo di coordinamento delle segreterie tecniche per lo smistamento dei ricorsi pervenuti per i quali si potrebbe prevedere un sistema centralizzato di ricezione (almeno per quello telematico sicuramente da incrementare e quindi da incentivare).

La flessibilità di tale soluzione consentirebbe di rispondere sempre più adeguatamente all'evoluzione della domanda senza attuare modifiche strutturali ma solo funzionali. Inoltre si eviterebbero anche questioni spesso strumentali sulla competenza per territorio (c.d. forum shopping) che nascono proprio in conseguenza dei diversi orientamenti espressi su base territoriale dai diversi collegi.

Quindi un unico collegio ABF su base nazionale, articolato per sezioni specializzate su dislocazione territoriale senza alcun rilievo esterno ma meramente interno ed organizzativo.

In tal modo le risposte dei collegi diverrebbero necessariamente univoche sulle medesime questioni e nei confronti dei medesimi intermediari, rendendo rapide le decisioni e conformi le motivazioni. Il lavoro delle segreterie tecniche sarebbe estremamente agevolato ed i singoli componenti diverrebbero esperti di quel settore ottimizzando anche la redazione delle relazioni istruttorie sempre più focalizzate alla completezza ma anche alla schematicità in funzione della decisione.

Sez. III § 2 – Organo decidente (Nomina e composizione)

Si propone di consentire il rinnovo per un solo quinquennio in qualità di presidente per i membri che hanno già compiuto due mandati.

In tal modo si intende valorizzare - in un momento di forte cambiamento del sistema - la continuità di esperienza già maturata da alcuni membri riproponendo la loro professionalità nel diverso ruolo di presidente.

L'esigenza manifestata risponde alla preoccupazione già sopra descritta in sede introduttiva generale.

La novità del sistema ABF e l'esperienza maturata dai membri cessati o attualmente in carica può costituire soprattutto in questa fase un valore aggiunto e forse indispensabile ad una nuova fase di avvio del sistema.

Tuttavia, la modifica proposta richiede qualche ulteriore riflessione sulla durata dei mandati, sui rinnovi e sulla turnazione.

Un sistema di ADR qual è quello ABF si fonda sulla elevata competenza tecnica dei suoi componenti che svolgono il loro mandato affiancando questa attività a quella svolta in via principale (solitamente docenti universitari e/o liberi professionisti nelle materie giuridiche ed economiche).

La durata temporanea del mandato mira poi ad assicurare una fisiologica turnazione che tuttavia non costituisce di per sé un valore assoluto e, quindi, deve tenere in considerazione le esigenze prioritarie del funzionamento del sistema.

In questa prospettiva la modifica proposta costituisce sicuramente una possibile soluzione, ma appare riduttiva e non consente di dare risposte adeguate alle esigenze funzionali dei collegi. Senza tenere conto che prevedere una conferma del mandato non significa automaticamente che la stessa debba essere concessa.

Ciò significa che si potrebbe da un canto ipotizzare di consentire la conferma (anche eventualmente solo in via transitoria) per un terzo mandato ai membri in carica che sono al secondo incarico e, dall'altro, di prevedere la possibilità di nominare membri cessati una volta decorso almeno un periodo pari alla durata minima del mandato.

In tal modo si darebbe l'opportunità in base alle esigenze del sistema di attingere ad un bagaglio di esperienze e competenze che possono essere di notevole importanza ed utilità senza pregiudicare l'esigenza di turnazione di ricambio. Esperienza e continuità costituiscono soprattutto in questa nuova fase elementi necessari alla stabilità del sistema.

Proposta

Si propone quindi la possibilità di confermare per un terzo mandato i membri dei collegi (anche eventualmente solo in via transitoria) per i membri che sono attualmente al secondo incarico).

Si propone altresì di prevedere che decorso un periodo della durata di un mandato coloro che sono cessati dall'incarico possano essere nuovamente nominati.

Sez. III § 5 – Organo decidente (Collegio di coordinamento).

Si è già detto del collegio di coordinamento e delle difficoltà che lo stesso si troverà ad affrontare qualunque sia la formula che si intenderà scegliere non potendo sicuramente prevedere una composizione che includa tutti i presidenti delle numerose sedi territoriali.

Appare evidente che in ogni caso una composizione basata interamente sul metodo del sorteggio (anche dei presidenti) scontrerà una serie di limiti e sarebbe utile prevedere almeno dei correttivi. Si intende dire che il sorteggio potrebbe portare a sedere nel collegio di coordinamento in maniera consecutiva sempre le stesse persone o i rappresentanti dei medesimi collegi territoriali (siano essi i presidenti siano essi gli altri componenti). Ciò creerebbe squilibri che appare utile prevenire ponendo limiti alla riconferma e favorendo una maggiore turnazione.

Ma la sostanziale insoddisfazione per un collegio chiamato a coordinare non più tre collegi ma sette ed in prospettiva anche dieci collegi è forte.

Ben diversa sarebbe la prospettiva se si adottasse il sistema delle specializzazioni delle sedi territoriali. Infatti, appare chiaro che in tal caso le esigenze del coordinamento potrebbero, se non sparire, essere assolutamente limitate ed occasionali (si pensi a due sezioni chiamate a lavorare sulla medesima materia in considerazione del numero estremamente elevato di ricorsi che giungessero a soluzioni differenti sulle stesse questioni).

Per cui al collegio di coordinamento potrebbero essere affidate infine soltanto le questioni di maggior rilievo o innovative qualora le sezioni dovessero ritenerlo utile od opportuno.

Proposta

Si propone di modificare la norma inserendo limiti che consentano di evitare che il sorteggio possa cristallizzare la rappresentanza dei medesimi collegi e assicurando quindi una turnazione piena nei vari ruoli su base almeno triennale.

Sez. IV § 1 Segreteria tecnica (Organizzazioni e funzioni).

La modifica proposta appare meramente organizzativa ed è quindi interna.

Anche l'eventuale accoglimento della proposta dell'organizzazione dei collegi sulla base della specializzazioni non richiede alcuna modifica ulteriore per le segreterie tecniche.

Infatti, anche la creazione di un nucleo destinato a gestire le attività centralizzate di tale diverso tipo di organizzazione non richiede l'adeguamento delle disposizioni regolamentari in quanto attiene agli aspetti organizzativi interni della Banca d'Italia nel supporto alle attività dell'Arbitro.