

Presentazione della
Relazione sull'attività svolta dall'Arbitro Bancario e Finanziario
nel 2015

Conclusioni del Direttore Generale della Banca
d'Italia e Presidente dell'IVASS

Salvatore Rossi

Università LUISS Guido Carli

Roma, 20 giugno 2016

Prendo la parola a conclusione di questo incontro di presentazione dell'attività dell'Arbitro Bancario e Finanziario (ABF) nel 2015 per aggiungere qualche mia considerazione a quelle, numerose e dense, che sono emerse dalla discussione.

Sono, le mie, considerazioni dal punto di vista dell'Istituto fondatore: la Banca d'Italia progettò otto anni fa questo organismo su incarico del Governo, lo dotò di risorse e da allora ne cura il funzionamento in ogni aspetto, lasciando naturalmente il merito delle decisioni alla libera determinazione dei componenti dei collegi arbitrali.

L'ideazione originaria dell'Arbitro risale alla legge cosiddetta "del risparmio" del 2005, quella che tra l'altro riformò la *governance* della Banca d'Italia. La previsione che le banche e gli altri intermediari finanziari dovessero aderire a un sistema stragiudiziale di risoluzione delle controversie con la clientela faceva quindi parte di un quadro normativo volto a rafforzare i sistemi di protezione del consumatore di quel tipo di servizi.

La Banca d'Italia prese a cuore l'idea. Perché si potesse procedere in concreto occorre innanzitutto delle norme attuative. Queste vennero nel 2008 con una delibera del Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio, che affidò alla Banca d'Italia, resasi ampiamente disponibile, il compito di creare e gestire l'organismo; infine con le disposizioni regolamentari della stessa Banca d'Italia.

L'Arbitro partì nel 2009, con tre collegi decisori, a Roma, Milano e Napoli, composti in totale da 42 membri, fra titolari e supplenti, e una segreteria tecnica comune, a Roma. Pochi mesi dopo furono create altre due

segreterie tecniche a Milano e a Napoli; alle tre strutture furono assegnate in totale 30 risorse.

Perché la Banca d'Italia fu convinta fautrice di questa iniziativa? Perché iniziava a farsi strada da noi il convincimento che l'obiettivo istituzionale della Vigilanza bancaria e finanziaria - la stabilità dei singoli intermediari e dell'intero sistema - non potesse prescindere dalla correttezza sostanziale dei rapporti fra intermediari, segnatamente banche, e clientela.

In quanto segue farò specifico riferimento alle banche, che rappresentano la parte preponderante dell'intermediazione tenuta ad aderire all'ABF. Un sistema bancario di proprietà largamente pubblica, come quello prevalente fino a tutti gli anni '80, non la faceva neanche nascere una esigenza di verifica della correttezza dei rapporti con i clienti. Man mano che la privatizzazione del sistema avanzò e che la concorrenza fra banche si fece acuta, anche e soprattutto nel raccogliere depositi presso una gran massa di risparmiatori, le politiche commerciali delle banche iniziarono a diventare aggressive. Vi si aggiunse l'innovazione finanziaria, che prese a creare a getto continuo strumenti di investimento del risparmio sempre più diversificati e sempre meno semplici, distanti dal libretto di risparmio caro ai nostri ricordi.

La crisi finanziaria globale della fine dello scorso decennio ha ulteriormente acuito la sensibilità e la diffidenza delle opinioni pubbliche di tutto il mondo verso una finanza che può improvvisamente assumere il volto di un nemico implacabile. Le autorità di supervisione prudenziale hanno compreso come una brusca caduta di reputazione che colpisca una banca per non aver trattato correttamente alcuni suoi clienti può trasformarsi in men che non si dica in una crisi di liquidità, fino a minacciare la stabilità, la sopravvivenza stessa, di quella banca e infliggere un colpo grave all'intero sistema.

Si pone qui un delicato problema di intreccio di competenze fra autorità prudenziali settoriali e autorità che vigilano trasversalmente su trasparenza e correttezza nei mercati finanziari. Le norme europee e nazionali su questo punto, come ho avuto modo di notare di recente¹, non brillano per chiarezza e razionalità, in ambito sia bancario sia, soprattutto, assicurativo.

L'Arbitro Bancario e Finanziario fu concepito dalla Banca d'Italia come un modo, anche se non l'unico, di migliorare il clima nelle relazioni banca-cliente e dunque di tutelare, attraverso il cliente, il sistema tutto.

Un cliente che ritenga di aver subito un sopruso o un comportamento illegittimo da parte di un funzionario o di un ufficio bancario può, anziché iniziare una lunga, complessa e costosa lite giudiziaria, rivolgersi all'Arbitro, con due importanti vantaggi: 1) costi quasi nulli, dato il basso importo (20 euro) della commissione d'ingresso richiesta e la non necessità di essere assistiti da un avvocato, grazie alla semplicità della procedura; 2) tempi di giudizio più celeri. Il fatto che la procedura renda quasi sempre superflua l'assistenza legale ha un altro effetto positivo, oltre al minor costo: attenua nel ricorrente la sensazione frustrante di sentirsi Davide contro Golia, che in un'aula giudiziaria, dove la banca può certamente contare su una schiera di avvocati agguerriti, è maggiore.

L'inconveniente principale del ricorrere a un sistema di questo tipo è che il giudizio non è vincolante per chi soccombe. Ma è un inconveniente solo sulla carta. Nella realtà dei fatti, se a soccombere è la banca, questa, secondo le nostre rilevazioni, si attiene al giudizio nel 99 per cento dei casi, spesso anche modificando sue prassi interne o modalità organizzative per evitare che il comportamento giudicato scorretto si ripeta con altri clienti. La perdita di reputazione che conseguirebbe a una disubbidienza nei confronti

¹ Rossi, S., *La tutela del risparmio nell'Unione bancaria*, 5 maggio 2016, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2016/Rossi_05052016.pdf.

del pronunciamento dell'Arbitro, subito resa pubblica, è giudicata dalle banche un costo troppo alto, anche quando esse non condividano i giudizi emessi.

Nel corso dei sei anni di funzionamento dell'ABF i ricorsi dei clienti sono stati respinti, dando quindi ragione alla banca, in una percentuale che è scesa progressivamente dal 40 al 30 per cento circa. In tutti gli altri casi o il ricorso è stato accolto, oppure le parti si sono accordate prima del giudizio per far cessare la contesa.

L'ABF ha avuto un successo crescente presso la clientela delle banche e anche presso le banche stesse, che vedono ridurre il contenzioso giudiziario, costoso pure per loro, e ne possono trarre spunti per migliorare la propria organizzazione. I ricorsi sono passati dai 3.400 del 2010 ai 13.600 dello scorso anno. Anche altri paesi iniziano a mostrare interesse per questa modalità di protezione della clientela bancaria, che è una "buona pratica" tutta italiana.

Il successo ha avuto un risvolto negativo: i tempi delle decisioni si sono allungati, soprattutto a partire dal 2014, con l'impennarsi del numero di ricorsi trattati. In media, il numero di mesi occorrenti per un giudizio è passato da poco più di tre a otto. Anche il collegio di Napoli, costantemente il più produttivo dei tre, che era riuscito a contenere i suoi tempi in meno di tre mesi fino al 2013, è poi salito a quasi sette nel 2015.

Si tratta pur sempre di tempi impensabili per la giustizia civile, che impiega in media oltre tre anni per definire cause di questo tipo. Ma è una deriva che ci ha molto preoccupato. La celerità è essenziale perché quest'organismo continui a crescere nella conoscenza e nel gradimento del pubblico. Abbiamo dapprima reagito aumentando le risorse a disposizione. I componenti dei collegi, supplenti inclusi, sono passati da 42 a 65, lo staff delle segreterie tecniche e dell'ufficio centrale da 35 a 72. Ma non è bastato.

Abbiamo allora deciso di potenziare l'offerta di questi servizi, aggiungendo ai tre esistenti altri quattro collegi, con altrettante segreterie tecniche: Torino, Bologna, Bari e Palermo. Le risorse coinvolte aumenteranno di circa 60 componenti nei collegi e 40 persone nelle strutture di supporto. La misura presa intende anche distribuire meglio l'offerta sul territorio.

La nostra ambizione è di ottenere due risultati. Entro il 2018 vorremmo giungere: 1) a trattare fino a 20.000 ricorsi, anche grazie a nuove applicazioni informatiche; 2) a ridurre il tempo medio di decisione a non più di tre mesi.

Osserviamo che la stessa giurisprudenza in materia bancaria tiene conto in misura crescente delle decisioni dell'ABF. Questo è certamente un fenomeno positivo, poiché rafforza agli occhi degli utenti la credibilità dei giudizi dell'Arbitro. Il rischio che si corre è quello di una mutua attrazione, cioè che l'Arbitro finisca per assomigliare sempre più a un tribunale civile, sia nelle competenze delle persone chiamate a far parte dei collegi sia nel tenore delle decisioni. Ma questo sarebbe un errore. Un arbitro chiamato a dirimere controversie fra banche e clienti non può badare solo all'osservanza delle norme: quella è la base, irrinunciabile, ma vi si deve aggiungere la capacità di far prevalere le migliori pratiche di mercato, che leggi e regolamenti non necessariamente codificano. Sarà importante conservare nei collegi un bilanciamento di competenze ed esperienze pregresse, che non siano limitate a quelle giuridiche e giurisdizionali.

Anche l'IVASS, l'autorità di vigilanza assicurativa dal 2013 collegata alla Banca d'Italia, intende promuovere la creazione di un Arbitro Assicurativo; ha formulato di recente una proposta tecnica messa a disposizione del Governo e del Parlamento.

L'impegno della Banca d'Italia e dell'IVASS nella tutela del consumatore di servizi bancari e assicurativi non si esaurisce nella gestione o nella

progettazione di strutture arbitrali. L'attività di tutela dell'IVASS in campo assicurativo è documentata nella Relazione sul 2015 di quell'Istituto² e l'ho menzionata io stesso la scorsa settimana presentando la Relazione³. Accenno qui brevemente ad alcune iniziative della Banca d'Italia in campo bancario.

Conduciamo da tempo una poco conosciuta campagna di verifiche, anche presso i singoli sportelli bancari, sulla correttezza dei rapporti con la clientela. Quest'anno l'attenzione si è concentrata, tra l'altro, sugli uffici reclami delle banche, il punto di contatto con la clientela, il termometro dell'andamento dei rapporti banca-cliente. Ovviamente non potremmo mai controllare a tappeto tutti i singoli rapporti, che si contano a decine di milioni, ma questo tipo di vigilanza a fini di tutela dei risparmiatori ha comunque portato a far restituire a questi ultimi 100 milioni di euro di spese ingiustamente addebitate nel 2014, altri 65 lo scorso anno.

Molti reclami di clienti ci vengono direttamente indirizzati in forma di esposto. Ne abbiamo ricevuti 10.000 lo scorso anno. Rispondiamo a tutti, interessiamo le banche perché si facciano carico del problema sollevato e ci informino, a volte sollecitiamo il reclamante a rivolgersi all'Arbitro.

Tutte queste attività sono complementari a quelle della CONSOB, che vigila sul disegno e sulla vendita al pubblico di strumenti di investimento finanziario.

Siamo infine impegnati, anche d'intesa con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, in un'intensa campagna di alfabetizzazione in materia economica e finanziaria, rivolta sia agli studenti sia agli adulti. Ho

²http://www.ivass.it/ivass_cms/docs/F23273/Relazione%20IVASS%202015.pdf .

³http://www.ivass.it/ivass_cms/docs/F10195/Considerazioni%20Presidente%20IVASS%202015.pdf .

recentemente descritto questo nostro impegno, le sue motivazioni e le sue prospettive, in un recente intervento alla Camera dei Deputati⁴.

L'Arbitro Bancario e Finanziario è un pezzo importante e pregiato in questa complessa cassetta degli attrezzi a tutela dei clienti delle banche. Ci abbiamo creduto fin dall'inizio, continuiamo a crederci, al punto da raddoppiare le risorse a esso dedicate. Siamo fiduciosi che la sua utilità, nell'interesse generale, continuerà a crescere in futuro.

⁴<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2016/Rossi-130616.pdf> .