

Presentazione della  
**Relazione sull'attività svolta**  
**dall'Arbitro Bancario Finanziario nel 2016**

Conclusioni del Vice Direttore Generale

Luigi Federico Signorini

Università degli Studi Roma Tre  
Roma

20 luglio 2017

Ringrazio i relatori che si sono alternati nella discussione, l'Università Roma Tre che insieme a noi ha organizzato questo convegno, tutti gli intervenuti.

Abbiamo presentato oggi la Relazione sull'attività dell'ABF, uno strumento di tutela dei clienti in cui crediamo molto. Abbiamo visto quanto è cresciuto, quanto riesce a offrire risposte ai consumatori e alle imprese.

Pur nel confronto tra i diversi punti di vista esposti da coloro che si sono succeduti nella discussione (accademici, rappresentanti dei clienti e degli intermediari, magistrati autorevoli), mi è parso comune l'apprezzamento che lo strumento continua a riscuotere. Non sono mancate proposte di miglioramento, che cercheremo di raccogliere.

Fin dal momento in cui nacque, nell'ambito della legge sul risparmio del 2005, l'idea di un sistema semplice e veloce di risoluzione delle controversie tra le banche e clientela, la Banca d'Italia l'ha promossa, ha contribuito alla sua definizione, ha dedicato risorse qualificate a svolgere tutti i ruoli che la legge le ha poi affidato. Abbiamo stabilito tempestivamente il quadro regolamentare, realizzato l'impianto organizzativo, costituito gli organi decidenti e istituito presso nostre filiali le segreterie tecniche. Abbiamo assicurato che l'attività dell'Arbitro si avviasse senza ritardi e senza intoppi.

Siamo allo stesso tempo soddisfatti e riconoscenti per i risultati ottenuti, e – consapevoli delle sfide – impegnati a migliorare ancora.

Alcuni spunti di riflessione che emergono dalla relazione di quest'anno meritano a mio avviso qualche parola di approfondimento.

Il primo riguarda la natura, la funzione stessa dell'ABF. L'ABF è definito giuridicamente come un sistema di risoluzione delle controversie *alternativo* alla giustizia ordinaria. In termini pratici però, considerando il gran numero di controversie, anche di piccolo importo, che vengono esaminate e decise dall'Arbitro,

credo che si possa osservare che molte di esse difficilmente arriverebbero dinanzi al giudice civile: i costi di accesso alla giustizia, la complessità dell'iter, sarebbero troppo elevati. L'arbitro dunque si è rivelato uno strumento di tutela in più per il cliente; ha allargato il numero delle lamentele a cui si può in concreto porre rimedio; più che sostituirsi alla giustizia ordinaria, la integra.

Una seconda considerazione riguarda la crescita del numero dei ricorsi nel tempo. Quando, nel 2009, si dovette impostare la struttura organizzativa dell'Arbitro, stimammo, basandoci sull'esperienza dell'ombudsman che funzionava da anni presso l'ABI, che ci potessero essere circa 5.000 ricorsi l'anno; pensavamo che i ricorsi sarebbero cresciuti nei primi anni e poi si sarebbero stabilizzati. Se nei primi tempi l'ordine di grandezza non fu troppo distante dalle previsioni, in seguito la crescita dell'attività dell'Arbitro è stata assai più impetuosa di quello che ci aspettavamo. Già nel terzo anno i 5.000 ricorsi furono superati; nel 2016 siamo a quasi 22.000, un numero che ha messo a dura prova le strutture dell'Arbitro e ha richiesto, come ricorderò tra poco, ripetuti interventi di rafforzamento. In parte questo fatto può essere stato determinato dall'effetto di nuove norme introdotte nel tempo; ma io credo che esso sia dovuto anche al crescente apprezzamento del pubblico per l'efficacia di questo strumento. Come mi è già capitato di dire in altre occasioni, l'Arbitro è stato in un certo senso vittima del suo stesso successo.

La dinamica dei ricorsi impone, al di là del rafforzamento organizzativo, una riflessione sulle strategie da perseguire.

Se il sistema funziona bene, nel tempo le controversie relative a un determinato oggetto dovrebbero ridursi: una volta che la giurisprudenza dell'Arbitro su una certa prassi è diventata chiara, banche e clienti dovrebbero prenderne atto; le banche dovrebbero prendere provvedimenti per uniformarsi; i motivi di ricorso dovrebbero diminuire.

In alcuni casi questo meccanismo ha prodotto gli effetti che doveva. Per esempio, è diminuito il contenzioso sugli utilizzi fraudolenti di carte di debito e di

credito, grazie soprattutto al rafforzamento dei sistemi di sicurezza da parte degli intermediari e anche alla conseguente maggiore responsabilizzazione degli utenti. Più in generale, gli intermediari più attenti si sono attrezzati, non solo per evitare in futuro controversie su materie per cui gli orientamenti dell'Arbitro sono chiari, ma anche per gestire quelle relative al passato, in linea con gli stessi orientamenti, fin dalla fase dei reclami.

In altri casi, esso non sta ancora funzionando a dovere. Il caso più evidente riguarda la cessione del quinto, materia per cui c'è stata un'esplosione dei ricorsi negli ultimi tempi. La Vigilanza ha ripetutamente sollecitato gli intermediari a tenere comportamenti corretti in questo campo; il problema riguarda soprattutto la sistemazione di casi passati. Ci attendiamo a questo punto che banche e altri intermediari provvedano sollecitamente, e gestiscano in modo appropriato ed efficiente i relativi reclami, evitando un inutile gonfiarsi dei ricorsi all'Arbitro, tutte le volte che gli orientamenti di quest'ultimo sono consolidati. Interverremo se necessario.

La terza considerazione riguarda la durata della procedura. Qui sappiamo di avere un problema da risolvere, perché i tempi, anche se molto più corti di quelli della giustizia ordinaria, sono più lunghi di quanto dovrebbero. I colleghi presenti sanno quanto il Direttorio, anche nel nuovo ruolo della Banca d'Italia quale Autorità nazionale competente ai sensi della normativa comunitaria, ha a cuore questo tema. Di fronte alla straordinaria crescita dei ricorsi e al conseguente allungamento dei tempi, siamo intervenuti a più riprese. Intanto, grazie a innovazioni organizzative e (consentitemi di dirlo) al grande impegno delle persone coinvolte (i presidenti e i membri dei collegi, i colleghi delle segreterie tecniche, il Servizio competente), la "produttività" dei collegi è cresciuta significativamente: tra il 2015 e il 2016 le riunioni tenute sono aumentate da 195 a 220 e il numero medio di ricorsi trattati per riunione da 54 a 63. L'anno scorso ha operato per alcuni mesi una task force per l'aggressione dell'arretrato sulla CQS. Entro l'anno verrà messo in funzione un portale che consentirà l'accesso on-line ai ricorrenti.

Da ultimo, per assicurare una maggiore capacità di risposta alla clientela, sono stati attivati quattro nuovi Collegi e altrettante Segreterie tecniche. Contavamo di riuscire a distribuire meglio il numero già ampio dei ricorsi; ma di fatto, forse anche per la maggiore vicinanza dei nuovi Collegi agli interessati, la dinamica dei ricorsi si è accentuata ancor di più.

Occorre dunque migliorare ancora, in termini sia di efficienza sia di efficacia. Nella prossima revisione della normativa vedremo se sarà possibile semplificare ulteriormente il procedimento, utilizzando esperienze di analoghi organismi esteri e facendo leva su flessibilità e pragmatismo. Osserveremo nel tempo l'esperienza dei nuovi collegi per vedere se sarà necessario intervenire nuovamente. Stiamo pensando a iniziative per rendere più efficace l'accesso della clientela, per esempio, attraverso giornate di training dedicate a chi la assiste gratuitamente. Ci proponiamo di lavorare, in accordo con i collegi, sul linguaggio delle pronunce, che deve certo restare tecnicamente impeccabile (l'attenzione della dottrina per le decisioni dell'ABF conferma che questa solidità tecnica non è in discussione), ma potrebbe divenire più semplice e immediato. Continueremo a promuovere l'uso dell'analisi economica e tecnico-bancaria nell'interpretazione delle norme: tenere conto del concreto funzionamento dei prodotti bancari e dell'effetto pratico delle decisioni è essenziale perché la finalità delle norme sia perseguita efficacemente; per la quota di nomine nei collegi che ci compete, abbiamo dunque affiancato più economisti e aziendalisti ai giuristi (che restano, come dev'essere, prevalenti).

L'ABF non agisce nel vuoto. Esso funziona tanto meglio quanto più interagisce con gli altri strumenti che la Banca d'Italia gestisce e che concorrono al medesimo fine di tutela della clientela: la vigilanza sugli intermediari, la trattazione degli esposti, l'educazione finanziaria.

La vigilanza di *compliance*, attraverso i controlli a distanza e in loco, mira a garantire l'allineamento degli intermediari alle norme e alle buone prassi. Nel 2015

l'attenzione si è concentrata, tra l'altro, sugli uffici reclami delle banche; nel 2016 sulle remunerazioni degli affidamenti e degli sconfinamenti e sulla commercializzazione congiunta di polizze assicurative e finanziamenti. Sulla cessione del quinto, oltre agli interventi attuati nei confronti di alcuni singoli intermediari, si è promosso un confronto con operatori, associazioni di categoria e altre autorità di settore per esaminare l'evoluzione del mercato, approfondire le cause delle criticità presenti, valorizzare le buone prassi già adottate. Programmiamo altri interventi entro l'anno.

Grazie all'azione di vigilanza nel 2016 sono stati restituiti ai clienti circa 35 milioni di euro impropriamente addebitati, nel 2015 circa 65.

Gli esposti sono le "lamentele" che i clienti ci inviano sulle loro relazioni con le banche. Ne abbiamo ricevuti circa 10.000 nel 2016. A tutti rispondiamo; coinvolgiamo gli intermediari perché si facciano carico del problema e ci informino. In questa attività sono fortemente coinvolte le nostre filiali sul territorio. In molti casi abbiamo dato impulso alla soluzione del singolo caso.

Tutela individuale (esposti, ABF) e collettiva (vigilanza) si rafforzano a vicenda: per esempio, le criticità che emergono da esposti e ricorsi all'ABF, sia per singole banche sia con riferimento all'intero sistema, non di rado si traducono in interventi mirati di vigilanza.

Infine, una componente essenziale della tutela consiste nel mettere i clienti in grado di gestire consapevolmente i loro rapporti con gli intermediari. L'educazione finanziaria è quindi uno strumento chiave, specie se si considera quanta strada c'è da fare in Italia guardando i confronti internazionali, da ultimo quello preparato dall'OCSE sull'alfabetizzazione finanziaria degli adulti per il G20. Diversi organismi, pubblici e privati, hanno programmi di educazione finanziaria. Noi la facciamo prima di tutto nelle scuole (nel 2016-17 sono stati raggiunti circa 114.000 studenti, con un aumento del 25 per cento rispetto all'anno scolastico precedente); cerchiamo poi di fornire strumenti anche agli adulti, tra l'altro con le Guide della

Banca d'Italia, in cui si spiegano in modo semplice e chiaro gli strumenti più comuni (il conto corrente, il credito al consumo, i mutui ipotecari) e, per ciascuno, gli aspetti a cui prestare attenzione. Ma restiamo convinti che occorra unire gli sforzi: il previsto avvio di una Strategia nazionale sarà importante per coordinare le iniziative di tutti, soprattutto per gli interventi nelle scuole, uno strumento importantissimo.

Resta in ogni caso determinante il ruolo dell'Arbitro e dei suoi collegi, chiamati a rispondere, in piena autonomia e indipendenza, a una richiesta di intervento crescente, e sempre più esigente, mantenendo alta la qualità delle decisioni, assicurando l'uniformità degli orientamenti, accorciando i tempi di risposta.

Le decisioni dell'Arbitro, rispettate nel 99 per cento dei casi, costituiscono un punto di riferimento per gli intermediari, che sono tenuti a prenderle in considerazione quando esaminano i reclami. "Fanno stato" per molti effetti pratici, a beneficio dei clienti e delle stesse banche. Contribuiscono all'individuazione delle migliori pratiche. Rispondono a una domanda di giustizia diffusa.

Con la collaborazione di tutti, si possono consolidare gli ottimi risultati raggiunti e agire per migliorarli ancora.