



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

## Dieci anni dopo la direttiva ADR: una prospettiva comparata sugli ADR bancari e finanziari

Intervento introduttivo di Alessandra Perrazzelli  
Vice Direttrice Generale della Banca d'Italia

19 dicembre 2022

A oltre 13 anni dalla costituzione dell'Arbitro Bancario Finanziario, avvenuta a ottobre 2009, è un piacere per me aprire questo convegno internazionale dedicato agli *Alternative Dispute Resolution schemes* in ambito bancario, finanziario e assicurativo, che fa seguito a un'altra importante occasione di confronto realizzata nel 2017.

L'Arbitro Bancario Finanziario è un sistema di risoluzione stragiudiziale delle controversie insorte tra clienti (consumatori e non) e intermediari relativamente alla prestazione di servizi bancari e finanziari. La Banca d'Italia progettò l'ABF su incarico del Governo, dotandolo di risorse e curandone il funzionamento in ogni aspetto, lasciando chiaramente il merito delle decisioni alla libera determinazione dei componenti dei collegi così da assicurarne e salvaguardarne l'imparzialità e l'indipendenza.

L'ideazione dell'Arbitro risale infatti alla legge cosiddetta "sul risparmio" del 2005. 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 e di conseguenza anche la funzione di tutela svolta dalla Banca d'Italia nel presupposto che la stabilità del sistema finanziario nel suo complesso e degli intermediari non possa prescindere da una correttezza sostanziale dei rapporti fra intermediari e clientela.

La Banca d'Italia è dal 2015, con il recepimento della Direttiva Europea ADR (11/2013), Autorità Nazionale Competente, e in tale veste monitora il buon funzionamento del sistema e verifica il rispetto dei requisiti di qualità previsti dalla Direttiva.

Dal momento della costituzione ad oggi vi sono state evoluzioni notevoli, sia in Banca d'Italia, con la creazione di un Dipartimento dedicato alla tutela della clientela oltre che all'educazione finanziaria, sia nel sistema ABF.

Ai tre Poli inizialmente aperti nel 2009 se ne sono infatti aggiunti altri quattro a fine 2016 per aumentare la capacità e la rapidità di risposta alle esigenze dei clienti, rafforzandone la tutela.

- Dalla sua nascita, l'Arbitro ha ricevuto oltre 210.000 ricorsi e adottato oltre 200.000 decisioni.

- Oltre 150 milioni di euro sono stati riconosciuti dai Collegi ai ricorrenti fra il 2015 ed il 2021.
- I tempi medi di trattazione dei ricorsi, al netto delle sospensioni, sono sensibilmente calati, posizionandosi su tempistiche notevolmente più ridotte di quelle della giustizia civile, passando da oltre 300 giorni nel 2015 a circa 130 nel 2021.
- Le decisioni dei Collegi ABF sono spesso richiamate dai giudici civili e la tenuta delle posizioni dell'Arbitro quando la questione poi è sottoposta all'attenzione dei tribunali è molto elevata.

Ma non voglio rubare troppo tempo, veniamo al Convegno: mi fa piacere svolgere qualche breve considerazione sui temi che verranno trattati oggi, tutti davvero interessanti.

Ho avuto modo in diverse occasioni di parlare di come il nostro, così come altri Paesi, siano stati interessati significativamente dalla diffusione delle tecnologie digitali nell'intermediazione finanziaria. Già prima della crisi pandemica, si era registrata una progressiva crescita nell'utilizzo degli strumenti di pagamento alternativi al contante – soprattutto carte – per effetto sia del rapido sviluppo tecnologico, sia degli interventi normativi a sostegno dell'efficienza e della sicurezza nei pagamenti. Il mutato quadro regolamentare e l'impatto della pandemia hanno impresso un'ulteriore spinta alla diffusione degli strumenti di pagamento digitale e ad alto contenuto tecnologico.

L'accelerazione tecnologica e l'aumento dell'offerta competitiva, dovuta anche all'ingresso di nuovi operatori, sta inducendo gli intermediari tradizionali a rivedere i modelli di business e il proprio posizionamento strategico all'interno di un'industria sempre più "affollata", sperimentando nuove soluzioni e ampliando la propria offerta di servizi a vantaggio del cliente finale.

Come ha avuto modo di sottolineare il Governatore qualche settimana fa, la Banca d'Italia sostiene lo sviluppo digitale del mercato secondo canoni di sicurezza, inclusività e trasparenza. Nel promuovere questo sviluppo anche la tutela dei consumatori, oltre che l'integrità e la stabilità del sistema finanziario, costituisce un elemento cruciale affinché la forza e la velocità della transizione digitale si traducano in benefici per l'intera economia e per i singoli attori che vi operano: famiglie, imprese, investitori, enti della pubblica amministrazione.

In questo nuovo eco-sistema – caratterizzato dallo sviluppo dell'open banking e delle crypto attività – crescono le esigenze di tutela dei clienti e anche gli ADR sono chiamati a riflettere sui possibili nuovi paradigmi di tutela offerta così come accade per le autorità di vigilanza del settore.

La Direttiva ADR ha consentito di raggiungere livelli di armonizzazione minima tra i diversi Paesi: sarà importante allinearla al nuovo contesto di riferimento, come risposta alle sollecitazioni della digitalizzazione e sarà fondamentale proseguire nel dialogo internazionale (la rete Finnet presso la Commissione Europea che riunisce gli ADR operanti in ambito bancario, finanziario e assicurativo, e che perciò costituisce una importante sede di discussione).

L'evoluzione in atto sollecita un confronto anche tra tutte le Autorità Nazionali Competenti, sia in ambito nazionale, grazie al tavolo di coordinamento presso il Ministero delle Imprese e del Made in Italy, oltre che, come detto, nelle sedi internazionali.

Molto importante è poi il dialogo tra ADR e giustizia civile (in Italia abbiamo una proficua collaborazione da anni con la Scuola Superiore della Magistratura che credo possa senz'altro essere interessante anche nel confronto internazionale).

Il confronto tra i diversi sistemi ADR in termini di struttura, operatività e "cura" del cliente, ma anche di funzioni potrà fornire interessanti spunti di riflessione. Dal panorama internazionale emerge infatti sempre più che gli ADR svolgono importanti funzioni (oltre a quella di risoluzione della singola controversia): funzione di consulenza, di educazione finanziaria, di aggregazione dei dati e di pressione nei confronti del mercato. Visti i cambiamenti dell'eco-sistema è interessante capire anche se e come queste funzioni si sono evolute.

Noi siamo sempre molto attenti a cogliere novità dal confronto internazionale, intercettare possibili *best practices* alle quali ispirarci (fermi restando ovviamente i vincoli normativi interni), crediamo tantissimo anche negli scambi di esperienze (che potremmo favorire ora che la pandemia si sta allentando).

Un tema particolarmente interessante è quello delicato relativo all'efficacia dei sistemi ADR (che è un requisito di qualità previsto dalla Direttiva). Sarà interessante conoscere anche cosa emerge dal più recente dibattito accademico sul tema e capire come l'utilizzo della leva tecnologica e in particolare all'intelligenza artificiale nei sistemi di risoluzione alternativi delle controversie possa aiutare a innalzarne l'efficacia.

L'ABF è nato già con un forte utilizzo della tecnologia: la procedura è interamente digitalizzata e dal 2018 è attivo un portale che consente al ricorrente di dialogare online con il sistema; sono in corso i lavori per aprire il portale anche agli intermediari e rendere in questo modo la procedura ancora più efficiente. La Banca d'Italia sta sperimentando l'utilizzo dell'intelligenza artificiale nell'ABF: sono in corso i lavori di realizzazione del progetto AbefTech, volto ad applicare tecniche di *machine learning* e *text analysis* per supportare il lavoro dell'Arbitro Bancario Finanziario, sulla scia di quanto già realizzato, con il progetto EspTech, per l'attività di gestione degli esposti inviati alla Banca d'Italia. Ovviamente questo non significa che la macchina sostituirà i "giudici", questo assolutamente no, crediamo che possa migliorare il supporto fornito ai componenti dei Collegi per decidere. Vediamo cosa emergerà dal dibattito, anche con riferimento ai rischi di distorsione nelle decisioni.

Un altro tema molto importante è infine quello relativo al collegamento tra l'attività svolta dagli ADR e quella di competenza delle Autorità di Vigilanza di Tutela. Sarà interessante capire, conoscere come i sistemi ADR possono "aiutare", contribuire a irrobustire il patrimonio informativo di cui dispongono le Autorità di Vigilanza di settore nello svolgimento della propria funzione di Vigilanza di tutela. Anche qui mi aspetto che possano emergere spunti interessanti su cui ragionare insieme. Per noi quella dell'Arbitro (insieme agli esposti) è una gamba della tutela della clientela molto importante che si accompagna a quella della vigilanza (normativa e di intervento), integrata da quella di educazione finanziaria: il dialogo tra le diverse funzioni è fondamentale. Il confronto internazionale può essere utile per intercettare anche qui buone prassi.

Mi auguro che anche nel dibattito che seguirà si delineeranno le sfide alle quali gli ADR del settore finanziario e assicurativo saranno chiamati ad affrontare e si potranno raccogliere spunti interessanti sulle *policies* da attuare: mi riferisco ai nuovi ambiti di tutela da presidiare in relazione agli sviluppi dei nuovi operatori fintech e degli smart contract, al rapporto tra le azioni individuali e le class action, alla regolamentazione di un ecosistema nel quale convivono ADR di diversa natura, all'aumento dei ricorsi cross-border e all'integrazione dei canali di accesso dei diversi ADR.

Non mi resta quindi che aprire "formalmente" il convegno, salutando e ringraziando tutti i partecipanti. Do quindi la parola all'avv. Perassi

Vi ringrazio tutti

