

SENATO DELLA REPUBBLICA

———— XVIII LEGISLATURA ————

N. 6

RELAZIONE DI ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

DISPOSIZIONI SUI SISTEMI DI RISOLUZIONE
STRAGIUDICIALE DELLE CONTROVERSIE IN MATERIA DI
OPERAZIONI E SERVIZI BANCARI E FINANZIARI

(Articolo 12, comma 2, della legge 29 luglio 2003, n. 229)

Presentata dalla Banca d'Italia

—————
Comunicata alla Presidenza il 31 dicembre 2018
—————



VIGILANZA BANCARIA E FINANZIARIA

Servizio Regolamentazione e analisi macroprudenziale

Servizio Tutela dei clienti e antiriciclaggio

**DISPOSIZIONI SUI SISTEMI DI RISOLUZIONE
STRAGIUDIZIALE DELLE CONTROVERSIE IN MATERIA DI
OPERAZIONI E SERVIZI BANCARI E FINANZIARI**

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

Dicembre2018

Sommario

1. Introduzione
2. L'assetto attuale dell'ABF e i profili di attenzione emersi nella sua operatività
3. Gli ambiti di intervento
 - 3.1. *La competenza temporale dell'Arbitro*
 - 3.2. *La competenza territoriale dei Collegi*
 - 3.3. *Profili procedurali*
 - 3.4. *La struttura dei compensi dei membri dei Collegi*
 - 3.5. *Il meccanismo di contribuzione degli intermediari al funzionamento del sistema*

1. Introduzione

L'Arbitro Bancario Finanziario (ABF) è stato costituito nel 2009 come sistema di risoluzione alternativa delle controversie, con l'obiettivo di dirimere in modo semplice, rapido e con costi di accesso minimi i ricorsi dei clienti nei confronti degli intermediari. L'attività dell'ABF concorre al perseguimento di obiettivi di stabilità, efficienza e competitività del sistema finanziario. Meccanismi efficaci di definizione delle liti incentivano il rispetto dei principi di trasparenza e correttezza nelle relazioni con la clientela, migliorano la fiducia del pubblico nei prestatori dei servizi bancari e finanziari e costituiscono un utile presidio dei rischi legali e reputazionali a beneficio della stabilità degli intermediari e del sistema finanziario nel suo complesso.

L'ABF opera con caratteristiche di indipendenza e imparzialità: la Banca d'Italia mette a disposizione - nel rispetto della distinzione tra attività istruttoria e decisoria - mezzi e risorse per il suo funzionamento e ne sostiene i costi. Restano a carico degli intermediari soltanto i compensi riconosciuti ai membri dei Collegi espressione della categoria di appartenenza.

Dalla data di avvio dell'ABF si è registrato un **aumento del numero dei ricorsi**. Se, da un lato ciò segnala il crescente apprezzamento da parte della clientela bancaria, dall'altro ha comportato una **più lenta capacità di risposta del sistema**. Nel 2016 sono stati introdotti alcuni meccanismi tesi ad accrescere la funzionalità dell'Arbitro e a rafforzare la tutela della clientela. Tuttavia l'operatività del sistema continua a risentire del consistente flusso di ricorsi in ingresso. Per questo appare necessario **introdurre nuove modifiche normative** volte a **ridurre i tempi di risposta alle richieste di tutela provenienti dalla clientela** (consentendo di ricondurre i tempi medi per la conclusione della procedura nei termini normativamente previsti) e, di conseguenza, **migliorare il servizio reso alla collettività**.

La presente analisi di impatto (AIR), svolta in forma semplificata, intende illustrare le ragioni alla base di alcune modifiche proposte alle "Disposizioni ABF" ⁽¹⁾ e fornire una valutazione dei possibili impatti delle opzioni normative individuate sui diversi portatori di interesse ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Le Disposizioni della Banca d'Italia sui sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie in materia di operazioni e servizi bancari e finanziari del 18 giugno 2009, e successive modificazioni, sono state adottate ai sensi della delibera del CICR n. 275 del 29 luglio 2008 emanata ai sensi dell'art. 128-bis del Testo unico

L’AIR, dopo una ricostruzione dell’assetto attuale dell’ABF e dei profili di attenzione emersi nella sua operatività, riporta l’analisi costi-benefici delle opzioni normative individuate nei seguenti ambiti: *i*) la competenza temporale dell’Arbitro (paragrafo 3.1); *ii*) la competenza “territoriale” dei Collegi (paragrafo 3.2); *iii*) i profili procedurali (par. 3.3); *iv*) la struttura dei compensi riconosciuti ai componenti dell’organo decidente (paragrafo 3.4); *v*) le modalità di contribuzione ai costi del sistema a carico degli intermediari (paragrafo 3.5).

2. L’assetto attuale dell’ABF e i profili di attenzione emersi nella sua operatività

Dalla data di avvio ad oggi il sistema ha registrato una forte dinamica dei ricorsi: solo nel 2017 sono pervenuti 30.644 nuovi ricorsi e sono state adottate 23.968 decisioni, in oltre il 77 per cento dei casi sostanzialmente a favore dei ricorrenti. Per assicurare una maggiore capacità di risposta da parte del sistema, la Banca d’Italia ha istituito alla fine del 2016 quattro nuovi Collegi operanti presso le Sedi di Torino, Bologna, Bari e Palermo che si sono aggiunti a quelli di Roma, Milano e Napoli, esistenti sin dall’avvio. E’ stato inoltre introdotto il portale che consente al cliente di trasmettere il ricorso direttamente *on-line*. Ulteriori iniziative sono state messe in campo per migliorare la funzionalità del sistema quali, ad esempio, la semplificazione dei processi di lavoro delle Segreterie tecniche e l’introduzione di modifiche alla procedura informatica di supporto.

In relazione alla significativa crescita dei ricorsi, i tempi per la loro definizione si sono tuttavia allungati: nel 2017, al netto del periodo di sospensione previsto dalla normativa, la durata media è stata di 261 giorni, a fronte dei 270 giorni previsti dalla Direttiva ADR 21 maggio 2013 n. 11 e dal Tavolo di coordinamento presso il MISE, in caso di complessità della fattispecie. L’esito della procedura deve essere comunicato entro termine di 90 giorni decorrenti dalla data di completamento del fascicolo (salvo proroga di ulteriori 90 giorni per la complessità delle fattispecie). A tale riguardo, nell’ambito del Tavolo di coordinamento presso il Ministero dello Sviluppo Economico è stato condiviso che per gli organismi ADR decisori, al fine di garantire il rispetto del principio di contraddittorio, per fascicolo completo si intende quello comprensivo delle controdeduzioni e rispettive repliche e controrepliche (il termine per il completamento del fascicolo non può tuttavia essere superiore a 90 giorni). Conseguentemente, la procedura ADR dovrebbe concludersi, al massimo, entro 180 giorni dalla data di ricezione del ricorso, fatta salva la proroga per ulteriori 90 giorni (quindi la durata complessiva salirebbe a 270 giorni nel caso di fattispecie complesse).

Nonostante la creazione dei nuovi quattro Collegi e le iniziative già assunte, la funzionalità del sistema continua a risentire del consistente flusso di ricorsi in ingresso. Se, da un lato, ciò rappresenta il segnale della progressiva diffusione della conoscenza dell’ABF e della positiva valutazione del suo operato da parte del pubblico, dall’altro rende necessario introdurre nuovi meccanismi per ridurre i tempi di risposta alle richieste di tutela provenienti dalla clientela e migliorare il servizio reso alla collettività.

3. Gli ambiti di intervento

bancario, per disciplinare i sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie in materia di operazioni e servizi bancari e finanziari.

(²) L’AIR è stata condotta in conformità al Regolamento del 24 marzo 2010 recante la disciplina dell’adozione degli atti di natura normativa o di contenuto generale della Banca d’Italia e alle Linee guida contenute nella Circolare n. 277/2010.

L'obiettivo della riconduzione progressiva dei tempi medi per la conclusione della procedura nei termini normativamente previsti si ritiene raggiungibile attraverso l'adozione congiunta di una serie di misure, specificamente volte a:

- assicurare una più rapida capacità di risposta al ricorrente;
- incentivare la composizione delle controversie già nella fase preventiva del reclamo o, comunque, prima della decisione da parte del Collegio;
- regolare il flusso di ricorsi da decidere, prevedendone, in caso di particolare necessità, una diversa distribuzione tra Collegi;
- ottenere un ampio e costante coinvolgimento dei membri dei Collegi e rendere più efficiente la fase, successiva alle riunioni, connessa con la predisposizione delle pronunce, anche tramite l'introduzione di un meccanismo di remunerazione dei componenti dei Collegi volto a incrementarne la produttività.

Quanto alle azioni da intraprendere per migliorare la funzionalità del sistema sono stati individuati i seguenti ambiti di possibile intervento e, per ciascuno di essi, le diverse opzioni normative.

3.1 *La competenza temporale dell'Arbitro*

In sede di avvio dell'ABF (2009) potevano essere sottoposte all'Arbitro le controversie insorte soltanto nei due anni precedenti (il limite di competenza temporale era fissato al 1° gennaio 2007). Tale termine è stato poi fatto scorrere "in avanti" di due anni al 1° gennaio 2009, in occasione delle modifiche alle Disposizioni introdotte nel 2011, tenendo conto del fatto che la funzionalità della procedura di risoluzione della lite rischiava di essere minata dalla sottoposizione all'Arbitro di controversie molto datate, per le quali poteva risultare difficile reperire tutta la documentazione rilevante.

Va quindi valutato se:

- **H₀ - Mantenere le attuali previsioni** sul termine di competenza temporale, lasciandolo fermo al 1° gennaio 2009;
- **H₁ - Modificare il termine di cognizione**, prevedendo che non possano essere sottoposte all'ABF controversie relative a operazioni o comportamenti anteriori "*di cinque anni rispetto alla data di proposizione del ricorso*".

L'analisi costi-benefici delle due opzioni mostra la preferibilità dell'opzione H₁.

L'**opzione H₀** non avrebbe alcun impatto dal punto di vista dell'utenza in termini di tutela percepita; non farebbe conseguire alcun vantaggio sotto il profilo della funzionalità del sistema e non terrebbe conto del progressivo adeguamento nella contrattualistica adottata più recentemente dagli intermediari alle posizioni dell'Arbitro.

Nel confronto con l'opzione H₀, l'**opzione H₁**, caratterizzata da un limite di cognizione "mobile", presenterebbe il vantaggio di non richiedere nel tempo aggiornamenti della normativa e consentirebbe di circoscrivere il numero di controversie sottoponibili all'Arbitro. Ciò avverrebbe senza significativo pregiudizio delle aspettative di tutela della clientela bancaria, la cui domanda di giustizia si avvantaggerebbe, al contrario, di procedure più rapide. Atteso, infatti, che il ricorso all'Arbitro costituisce uno strumento rimediale alternativo rispetto alla giustizia ordinaria, di cui gli utenti del sistema bancario possono avvalersi in caso di fallimento dell'interlocuzione intrattenuta con gli intermediari, si ritiene che l'arco temporale individuato (un quinquennio in

luogo del biennio previsto in fase di impianto del sistema) sia sufficiente. A distanza di oltre 7 anni dall'ultima modifica sulla competenza temporale, si ritiene infine che sussistano le stesse esigenze che avevano all'epoca indotto allo spostamento del termine di cognizione dell'Arbitro in quanto la funzionalità dell'ABF, caratterizzato da un procedimento su base esclusivamente documentale, potrebbe essere minata dalla sottoposizione di controversie molto datate, per le quali il reperimento di tutta la documentazione rilevante potrebbe risultare difficoltoso.

3.2 *La competenza territoriale dei Collegi*

Le Disposizioni vigenti prevedono che la competenza dei Collegi territoriali si radichi esclusivamente in base al domicilio dichiarato dai ricorrenti in occasione della presentazione del ricorso.

Per regolare il flusso di ricorsi da decidere, assicurando una risposta in tempi minori rispetto a quelli attuali, sono state individuate le due seguenti opzioni:

- **H₀ - Mantenere le attuali previsioni sulla competenza territoriale dei Collegi;**
- **H₁ - Introdurre la possibilità di derogare, in circostanze eccezionali e per periodi non superiori a 18 mesi, alla competenza territoriale dei Collegi** disponendo l'accentramento, per periodi limitati, presso uno o più Collegi della trattazione dei ricorsi aventi a oggetto materie omogenee.

L'analisi costi-benefici delle due opzioni mostra la preferibilità dell'opzione H₁

L'opzione H₀ alimenta nella clientela la percezione di una più efficace tutela in funzione della maggiore prossimità al Collegio di riferimento. In realtà, la contiguità tra Organo decidente e soggetto proponente il ricorso non solo non è necessaria ma è anche sostanzialmente irrilevante sul piano della tutela in quanto il procedimento, salvo casi limitati, è attivabile online, è solo documentale e non prevede alcuna audizione in presenza delle parti ⁽³⁾. Inoltre, la maggiore uniformità degli orientamenti tra i Collegi – realizzata attraverso il rafforzamento delle occasioni di confronto – rende di fatto ininfluenza la variazione temporanea della competenza territoriale.

L'opzione H₁, a differenza della opzione H₀, consentirebbe di tenere conto della dinamica dei flussi dei ricorsi, che l'esperienza sin qui maturata mostra non essere distribuiti in maniera omogenea tra i sette Collegi. Ne deriverebbero benefici in termini di maggiore efficienza, per effetto della riduzione dei carichi di lavoro dei poli che presentano maggiori tensioni operative e dei tempi medi di durata della procedura. Inoltre, l'accentramento per materie omogenee darebbe un ulteriore impulso all'uniformità di orientamenti tra i Collegi, favorendo l'effetto conformativo degli intermediari e la composizione delle controversie nella antecedente fase di reclamo.

3.3 *Profili procedurali*

L'ABF è un sistema di risoluzione alternativo delle controversie di tipo decisorio: le attuali Disposizioni prevedono che tutte le controversie sottoposte all'ABF siano sottoposte al Collegio per l'assunzione di una decisione.

Per favorire una riduzione dei tempi della procedura e assicurare una maggiore tutela ai ricorrenti, sono state individuate due opzioni:

⁽³⁾ Si tratta inoltre di un procedimento per il quale non si applica il principio del giudice naturale precostituito per legge.

- **H₀ – Mantenere immutate le attuali previsioni;**
- **H₁ - Introdurre una fase “conciliativa” nel procedimento ABF,** prevedendo la possibilità per i Presidenti, per le materie sulle quali insistono orientamenti consolidati, di:
 - a) adottare un provvedimento monocratico, nei casi in cui la domanda principale avanzata dal ricorrente sia meritevole di integrale accoglimento;
 - b) suggerire alle parti di valutare la possibilità di conciliare nelle controversie in cui la domanda principale del ricorrente sia suscettibile di parziale accoglimento.

L’analisi costi-benefici delle due opzioni mostra la preferibilità dell’opzione H₁.

Il mantenimento dell’**opzione H₀** non comporterebbe alcun vantaggio in termini di riduzione dei tempi di risposta dell’ABF e di composizione della lite in un momento anteriore rispetto alla decisione del Collegio.

Al contrario, l’introduzione dell’**opzione H₁** garantirebbe alle parti una definizione della controversia in una fase antecedente rispetto alla decisione del Collegio, con conseguenti benefici in termini di tempestività della risposta a vantaggio del ricorrente; per l’intermediario il vantaggio consisterebbe, peraltro, nell’attenuazione del peso delle spese procedurali - da 200 a 100 euro - che accompagnerebbe, con finalità incentivanti, l’introduzione di tali novità. L’introduzione dell’opzione H₁, d’altro canto, non comporterebbe un mutamento della natura decisoria dell’ABF: alle parti che non intendano dar seguito alle iniziative conciliative, rimarrebbe comunque assicurata la possibilità di ottenere una pronuncia del Collegio.

3.4 La struttura dei compensi dei membri dei Collegi

Le attuali Disposizioni prevedono che al Presidente e ai soli membri effettivi dei Collegi sia riconosciuto un compenso annuo fisso; a tutti i componenti è riconosciuto un gettone di presenza in occasione della partecipazione alle riunioni del consesso, anch’esso di importo fisso (Tav. 1). E’ altresì previsto, a beneficio di tutti i componenti che non risiedono nel Comune ove ha sede il Collegio, un contributo forfetario di 100 euro a titolo di rimborso spese per la partecipazione in presenza alle riunioni.

Tavola 1 – L’attuale disciplina sulla struttura dei compensi del Collegi

Membri del Collegio	Compenso annuo	Gettone di presenza
Presidente	20.000 euro	1.500 euro
Membri effettivi	10.000 euro	1.000 euro
Membri supplenti	----	1.000 euro

Per riconoscere l’incremento nei carichi di lavoro dei componenti dei Collegi e assicurare nel contempo il pieno rispetto dei termini previsti per la comunicazione delle decisioni alle parti sono state valutate le seguenti opzioni:

- **H₀ - Mantenere le attuali previsioni;**
- **H₁ - Prevedere una revisione del sistema retributivo introducendo anche un meccanismo incentivante (componente di produttività) ancorato al rispetto dei termini di deposito per**

ogni singola decisione da parte di ciascun relatore. In particolare, tale revisione avverrebbe secondo le seguenti modalità:

- aumento della componente annua fissa per i Presidenti;
- diminuzione della componente annua fissa per i membri effettivi diversi dai vicepresidenti⁴;
- riconoscimento, in luogo dell'attuale gettone di presenza, di una indennità di funzione per i Presidenti e i vicepresidenti qualora presiedano le riunioni in assenza dei primi, di importo differenziato in relazione alla natura decisoria o meno della riunione presieduta;
- riduzione dell'importo del gettone di presenza per gli altri membri effettivi e supplenti che verrebbe corrisposto, seppur in misura ridotta, anche in occasione della partecipazione a riunioni dei Collegi non decisorie, alla Conferenza dei Collegi e a quelle organizzate dalla Struttura centrale di coordinamento per favorire il confronto tra tutti i Collegi ABF;
- introduzione di una componente variabile (c.d. componente di produttività) del compenso dei relatori (effettivi o supplenti);
- per i componenti residenti/domiciliati in regioni diverse da quella del Collegio di appartenenza, incremento a 200 euro del contributo forfetario, a titolo di rimborso spese per la partecipazione in presenza a tutte le riunioni.

Tavola 2 – La modifica normativa proposta sulla struttura dei compensi dei collegi

Membri del Collegio	Compenso annuo fisso	Indennità di funzione/ Gettone presenza
Presidenti	35.000 euro	1.500 euro (riunioni decisorie) 500 euro (riunioni non decisorie)
Vicepresidenti	10.000 euro	700 euro (riunioni decisorie) (1.500 euro nel caso presiedano le riunioni decisorie in assenza dei Presidenti) 300 euro (riunioni non decisorie)
Altri membri effettivi	5.000 euro	700 euro (riunioni decisorie) 300 euro (riunioni non decisorie)
Membri supplenti	=	

Più specificamente, ai componenti relatori (effettivi o supplenti) verrebbe riconosciuto una componente variabile del compenso legata al rispetto dei tempi di consegna delle singole decisioni da parte dei relatori ("componente di produttività"), secondo quanto di seguito indicato.

(4) Nell'assetto delineato nelle disposizioni proposte, i Vicepresidenti (carica che sarebbe riconosciuta ai membri effettivi nominati dalla Banca d'Italia) avranno il compito di presiedere non solo le riunioni in caso di assenza, impedimento o astensione del Presidente, ma anche di quelle supplementari.

Tavola 3 – La componente “variabile di produttività” proposta per i relatori (effettivi o supplenti)

Tempo per consegna decisione dalla riunione del Collegio	Componente variabile per decisione
entro il 20° giorno	100 euro
entro il 30° giorno	50 euro
oltre il 30° giorno	20 euro

In termini comparativi, **l’opzione H₁ appare preferibile all’opzione H₀**. A quest’ultima non corrisponderebbe infatti alcun vantaggio in termini di maggiore efficienza, non essendo l’attuale sistema ancorato alla produttività dei componenti né commisurato all’entità e alla complessità dell’impegno richiesto nello svolgimento dell’incarico. Per contro, l’opzione H₁ comporterebbe benefici in termini di maggiore efficienza per l’effetto motivazionale sui membri dei Collegi derivante dal riconoscimento delle professionalità e delle competenze necessarie per il buon funzionamento del sistema e per l’introduzione di modifiche ai compensi riconosciuti ai componenti dei Collegi volti a favorirne una maggiore produttività. L’introduzione di un compenso anche per riunioni non decisorie, per quelle organizzate dalla Struttura centrale di coordinamento e per la Conferenza dei Collegi, insieme con l’innalzamento del contributo forfettario (nei casi previsti) favorirebbe inoltre una partecipazione attiva da parte dei membri dei Collegi a tali momenti di confronto che risultano essere cruciali per il buon funzionamento del sistema e per il raggiungimento della tendenziale uniformità degli orientamenti dell’Arbitro.

L’analisi costi-benefici delle due opzioni mostra quindi la preferibilità dell’opzione H₁.

3.5 Il meccanismo di contribuzione degli intermediari al funzionamento del sistema

Le Disposizioni vigenti prevedono che sono a carico delle associazioni degli intermediari i compensi dei membri da esse designati ⁽⁵⁾; tutti gli intermediari tenuti ad aderire all’Arbitro devono versare un contributo annuale per la corresponsione dei relativi compensi. Attualmente la quota da corrispondere per sostenere i costi del sistema è versata in egual misura (criterio capitaro), a prescindere dal contenzioso in cui gli intermediari sono coinvolti. In merito al criterio di ripartizione tra gli intermediari dei contributi loro spettanti, sono state prese in considerazione le seguenti due opzioni:

- **H₀ - Mantenere l’attuale criterio capitaro;**
- **H₁ - Riformare l’attuale criterio, introducendo un principio di proporzionalità tra numero di ricorsi ricevuti per intermediario, percentuale di soccombenza e costo di partecipazione al sistema.** Con questa opzione il contributo per l’intermediario, da determinarsi a cura delle associazioni di categoria, si comporrebbe di:
 - una quota fissa, a carico degli intermediari destinatari di almeno un ricorso nell’anno di riferimento;
 - due quote variabili, la prima rapportata alla percentuale dei ricorsi ricevuti da ciascun intermediario e la seconda alla percentuale di quelli accolti.

L’analisi costi-benefici delle due opzioni mostra la preferibilità dell’opzione H₁.

⁽⁵⁾ I compensi riconosciuti ai componenti designati dalla Banca d’Italia e dalle associazioni rappresentative dei clienti (consumatori e non) sono invece a carico della Banca d’Italia.

Il mantenimento del criterio capitario, di cui all'opzione H₀, non è risultato coerente con il principio di equità, dal momento che gli intermediari meno virtuosi contribuiscono nella stessa misura degli intermediari coinvolti in un minor numero di ricorsi. L'introduzione di un meccanismo che crei una correlazione tra numero di ricorsi ricevuti, percentuale di soccombenza e costi di partecipazione al sistema (opzione H₁), oltre a introdurre un sistema più equo, incentiverebbe gli intermediari a comporre le controversie già in fase di reclamo, con benefici in termini di funzionalità del sistema nel suo complesso. A titolo esemplificativo, con riferimento ai costi per i compensi riconosciuti nel 2016 ai componenti espressione degli intermediari, ripartiti ora in quote uguali pari a circa 650 euro, in applicazione del nuovo criterio, il contributo a carico dell'intermediario con il maggior numero di ricorsi (pervenuti e accolti) sarebbe di circa 30.500 euro; quello gravante su un intermediario collocato su livelli medi quanto a ricorsi ricevuti e accolti sarebbe di circa 1.800 euro; infine, nessun costo verrebbe sostenuto dagli intermediari che non hanno ricevuto nell'anno alcun ricorso.