



La natura e il ruolo dell'ABF

Negli ultimi anni, nel settore bancario e finanziario, si è andato sviluppando l'utilizzo di forme di risoluzione stragiudiziale delle controversie (cd ADR) per favorire una composizione più efficiente delle liti, aspetto reso particolarmente rilevante in Italia per i noti problemi di lentezza della giustizia civile. All'esigenza di sviluppo delle ADR la Banca d'Italia ha contribuito promuovendo la costituzione dell'Arbitro Bancario e Finanziario, affidatoci dal CICR^[1].

L'intento dell'ABF, nato nel 2009 con una scelta di suddivisione territoriale per renderne più facile la fruizione, è di promuovere corretti rapporti con la clientela da parte degli intermediari, favorendo così anche la loro sana e prudente gestione. Le vicende successive alla nascita dell'Arbitro e, in particolare, le drammatiche crisi aziendali prima delle "quattro banche", poi di MPS e delle due banche venete, ha dimostrato la centralità di questi aspetti per la vigilanza bancaria nel suo complesso. Scorretti comportamenti verso la clientela non minano solo la fiducia che i clienti hanno verso una banca ma verso il sistema bancario nel suo complesso, compresi gli organi di controllo, la cui reputazione è crollata assieme al valore di azioni e obbligazioni delle banche in crisi. Per la Banca d'Italia, l'ABF, oltre alla sua funzione diretta di miglioramento della risoluzione delle controversie, costituisce un elemento importante di acquisizione di informazioni sul sistema bancario, e presenta dunque aspetti sinergici con le altre funzioni dell'Istituto, *in primis* la Vigilanza.

In questi primi anni di funzionamento dell'ABF, **il bilancio è senz'altro positivo**. L'obiettivo diretto di risolvere rapidamente le controversie appare centrato, seppure in forme ancora parziali, si è ridotto il contenzioso civile, costoso per i privati e per l'Amministrazione Pubblica, si sono spinte le banche a migliori prassi operative e l'Istituto ne ha tratto molte indicazioni utili a vario titolo per lo svolgimento delle proprie funzioni. Allo stesso tempo, non sono mancate le incertezze, determinate essenzialmente dal solito atteggiamento della Banca di **proclamare un giusto obiettivo istituzionale salvo poi declinarlo in un'ottica di risparmio massimo**, generando problemi di varia natura.

L'organizzazione del lavoro dell'ABF

La scelta della Banca sulle risorse da destinare all'Arbitro ha scontato un approccio passivo, che ha costantemente **inseguito i volumi di lavoro in forte crescita** e l'esigenza di una rapida trattazione dei ricorsi. Bisogna infatti ricordare che la normativa europea impone un termine estremamente breve rispetto ai normali tempi della giustizia italiana (90 giorni dal completamento del fascicolo alla trasmissione della decisione), il che determina tempi di lavorazione stringenti in tutte le fasi del procedimento e per tutti gli addetti alle Segreterie Tecniche (Operativi, Analisti, Supervisor). L'esplosione dei ricorsi ha fatto sì che nel 2016 la durata media delle controversie è stata invece di oltre 300 giorni, nonostante l'impegno dei Colleghi, testimoniato anche dall'uso abnorme dello straordinario. La crescita del carico di lavoro e della produttività dei

Collegi e delle Segreterie Tecniche è evidente se si considera il numero dei ricorsi ricevuti e decisi:

anno	ricorsi ricevuti	ricorsi decisi
2010	3.409	1.788
2011	3.578	2.760
2012	5.653	4.303
2013	7.862	6.355
2014	11.237	8.563
2015	13.575	10.450
2016	21.652	13.770

I dati sinora forniti sul 2017 mostrano un ulteriore aumento, con oltre 10.000 ricorsi nel primo quadrimestre. Come si vede, anche a distanza di diversi anni dalla nascita dell'ABF, la crescita dei ricorsi presenta una dinamica cospicua a dimostrazione sia dell'apprezzamento da parte dei cittadini per il lavoro svolto, sia del fatto che la sua conoscenza è tuttora parziale nella popolazione.

In origine, i tre Collegi contavano su 42 membri, e le rispettive segreterie su 30 risorse. Dato l'aumento dei ricorsi, i componenti dei Collegi hanno superato le 110 unità e lo staff delle Segreterie Tecniche e dell'Ufficio Centrale di Coordinamento i 120 addetti. Inoltre, la Banca ha utilizzato strade inusuali per far fronte alla carenza di organico. Accanto alle tradizionali missioni, la Banca ha fatto utilizzo di stagisti neolaureati (quasi 100 nel 2016) e di Colleghi di altre Filiali attraverso forme di collaborazione a distanza. Se misure emergenziali di questo tipo potevano essere inevitabili i primi anni, **dopo oltre un quinquennio di esperienza dimostrano un approccio ancora alquanto distratto al tema**, soprattutto se si considera che **l'ambizione dell'Istituto, espressa dal Direttore Generale, è di trattare stabilmente 20.000 ricorsi l'anno**, riconducendo contemporaneamente i tempi medi a tre mesi. Sicuramente è positivo che, dopo anni di insistenza da parte della nostra O.S., la Banca si sia decisa ad aggiungere ai tre esistenti altri quattro Collegi con le relative segreterie e pensiamo che, in prospettiva, si dovrebbero aggiungere Collegi nelle zone travolte dal crollo di banche locali (Toscana e Veneto) come già scritto alla Banca.

È illusorio attendersi un calo dei ricorsi a breve. Le esperienze di altri Paesi ci portano a dire, infatti, che la crescita dei ricorsi proseguirà a lungo. Particolarmente utile appare il confronto con il caso britannico, un paese con una popolazione numericamente vicina a quella italiana, e dove una forma di ADR (il **Financial Ombudsman Service**) esiste da anni. I ricorsi presentati al FOS nel periodo di esistenza dell'ABF sono i seguenti:

anno	ricorsi presentati
2011	206.121
2012	264.375
2013	508.881
2014	512.167
2015	329.509
2016	340.899

Come si vede, l'ordine di grandezza è ben diverso da quello del caso, ma anche la variabilità del fenomeno è molto ampia, dipendendo dallo sviluppo della vendita dei singoli prodotti finanziari e bancari (peraltro il FOS ha un campo d'azione più vasto dell'ABF, comprendendo tutto l'universo finanziario e assicurativo). Ad ogni modo, il FOS è appunto attrezzato per risolvere mezzo milione di reclami l'anno. Ha infatti circa 3.700 dipendenti, **un dato superiore alla stessa FCA**, l'autorità che si occupa di trasparenza e correttezza dei comportamenti nel Regno Unito (la "vigilanza di tutela"). Se anche consideriamo che le Segreterie Tecniche dell'ABF beneficiano ovviamente di una piena sinergia con le altre strutture della Banca, è ovvio che i numeri dell'Arbitro, a regime, saranno di ben altro tenore rispetto agli attuali.

Futuro prossimo

L'esperienza di questi anni e degli altri paesi europei, e le stesse previsioni della Banca, lasciano presagire un **forte aumento dei ricorsi anche per i prossimi anni**. Concorrono a questa dinamica anche episodi di crisi bancarie che, seppure poco significativi sotto il profilo della numerosità della clientela coinvolta, riducono la generale qualità delle relazioni tra sistema bancario e clienti e aumentano la litigiosità. Occorre anche evidenziare che l'ambito delle controversie tra banche e clienti è un settore piuttosto interessante per i professionisti del settore (gli avvocati), che ormai fanno da intermediari per oltre il 60% dei ricorsi presso l'Arbitro. Questo spiega anche l'improvviso aumento delle liti concernenti uno specifico argomento (i c.d. "ricorsi seriali").

Come detto l'ABF in questi anni ha registrato un sostanziale successo, anche se rimane uno strumento ancora poco utilizzato nel confronto internazionale, il che determinerà nei prossimi anni una ulteriore crescita dei volumi operativi e di conseguenza delle risorse impiegate. La crescita del numero dei Collegi, necessaria e ancora parziale, avrà anch'essa un ruolo in questo senso dato che **l'aumento del numero di Collegi aumenta i ricorsi**, come è già evidente dal fatto che la diminuzione del carico di lavoro per le segreterie tecniche nei Collegi pre-esistenti è stata trascurabile.

La Banca ha finora rincorso la crescita dei ricorsi, anche adottando misure, come l'utilizzo degli stagisti, quanto meno problematiche se pensate come sostituzione permanente, ancorché con manodopera stagionale, di personale a tempo indeterminato. La creazione di Segreterie Tecniche con personale quasi interamente neo-assunto (**che rappresenta la quasi totalità del personale neo-assunto delle sette Filiali coinvolte**) è suscettibile di creare criticità nella gestione di coorti di Colleghi nei diversi passaggi di carriera. Si sviluppa un **isolamento professionale** che non aiuterà, in futuro, questi Colleghi ed è auspicabile **una più forte integrazione con altre funzioni della Banca**, soprattutto la Vigilanza, che aiuterebbe il passaggio di competenze ed esperienze reciproche. È positivo il coinvolgimento di altre Filiali, in aggiunta a quelle ove ha sede un Collegio ABF, ma ancora iniziale e scarsamente formalizzato. La crescita del personale addetto all'ABF non è ad ogni modo sufficiente, come si evince **dal citato enorme ricorso allo straordinario che rimane nelle Segreterie Tecniche**. Alla lunga, la situazione non può che condurre al logoramento del personale e a una fuga dello stesso verso altre unità, limitato paradossalmente dal fatto che si tratta quasi esclusivamente di neo-assunti che non conoscono la realtà della Banca nella sua interezza. Assistiamo anche a una crescente competizione, favorita dalla riforma delle carriere dei Direttivi, tra strutture vecchie e nuove all'interno delle Segreterie Tecniche, con detrimento della qualità del lavoro di tutti nel tentativo di accrescere i ritmi di lavoro.

La forte pressione a cui sono sottoposti i colleghi addetti all'ABF non è ragionevolmente destinata a calare, almeno "dal lato della domanda", per così dire, perché i ricorsi continueranno ad aumentare e perché, positivamente, l'ABF si va ritagliando un ruolo crescente nella società italiana, come si vede, ad esempio, dal fatto che la stessa giurisprudenza in materia bancaria tiene conto in misura crescente delle decisioni dell'ABF e che molto di rado le decisioni ABF hanno un seguito presso la giustizia ordinaria (nell'ultimo triennio appena l'1%).

La necessità di "fare presto" si coniuga con la necessità di "fare bene" per ovvi motivi tra cui, che l'operato dell'Arbitro è sottoposto anche a una concorrenza in ambito nazionale da parte di altre ADR, e a un confronto internazionale nell'ambito di Fin-Net, la rete europea che riunisce una sessantina di organismi attivi nei settori bancario, finanziario e assicurativo e che promuove aspetti di *best practices* tra organismi. Il successo dell'ABF e il fatto che molti organismi della specie all'estero siano unificati (come è il caso del FOS britannico), porta anche a ipotizzare che un ABF ben strutturato e in grado di lavorare i reclami nelle tempistiche previste, potrebbe ampliare le proprie competenze. Ad esempio l'Ivass, i cui vertici sono come noto parzialmente sovrapposti a quelli della Banca d'Italia, ha proposto la creazione di un Arbitro Assicurativo in analogia all'ABF. **Esistendo già l'ABF non si vede perché non potrebbe semplicemente ampliare le proprie competenze, con gli opportuni ritocchi normativi.** Tuttavia, è ovvio che in una situazione di affanno, dove l'Arbitro rincorre i ricorsi sulle materie già di sua competenza, non sarebbe facile proporre un ampliamento delle competenze.

La Banca deve anche agire su altri fronti più strutturali, per così dire, per ridurre la crescita dei ricorsi attraverso un lavoro di coinvolgimento delle banche e programmi di *financial education* molto più ampi e inclusivi degli attuali. Sicuramente, registriamo una crescente domanda d'informazione e trasparenza sui temi finanziari e proprio l'esperienza dell'ABF fornisce un materiale ricchissimo al campo dell'educazione finanziaria. Occorre però anche prevenire un maggior ricorso all'Arbitro proprio in conseguenza della maggiore conoscenza che il pubblico ne avrà in conseguenza di programmi di educazione finanziaria, almeno nel breve periodo. Anche sotto questo profilo, dunque, i volumi di lavoro non potranno che aumentare mano a mano che si svilupperanno tali programmi.

Nel complesso dunque, l'esperienza dell'ABF **è un successo** dell'Istituto e **deve essere valorizzata**. È un contributo concreto e diretto che la Banca ha dato al funzionamento della giustizia e all'efficienza del sistema bancario e che ha aiutato anche lo svolgimento di altri compiti istituzionali. **Si tratta però, come sempre, di far pienamente seguire le parole ai fatti**^[2].

Sintetizziamo l'analisi che abbiamo svolto, che si basa sulle problematiche emerse dal lavoro delle Segreterie Tecniche in questi anni, con **alcune proposte che riteniamo necessarie** a un equilibrato sviluppo dell'Arbitro, rispettoso delle professionalità che vi lavorano.

- No all'utilizzo improprio e indiscriminato degli *stage*: la Banca deve dotare le strutture dell'ABF di risorse adeguate; gli stagisti devono poter sviluppare nella propria esperienza in Banca competenze e conoscenze, non tappare buchi di organico;
- Crescita del personale addetto alle Segreterie Tecniche e al Coordinamento ABF in linea con i volumi di lavoro;
- Potenziamento dei rapporti di collaborazione delle Segreterie con il personale di altre Divisioni e Filiali, miglioramento delle sinergie possibili anche a distanza;
- Contrasto all'isolamento professionale dei Colleghi delle Segreterie, sviluppo di conoscenze approfondite della

complessiva realtà della Banca;

- No a qualunque tentativo di stimolare la competizione tra Segreterie Tecniche e nelle Segreterie Tecniche per aumentare la produttività. Pieno sviluppo dello spirito di collaborazione e cooperazione tra i Colleghi addetti.

In questi anni, grazie anche all'assiduo lavoro di molti Colleghi, si sono gettate le basi per il funzionamento dell'ABF. Proprio il successo dell'Arbitro deve spingere la Banca a ben maggiori investimenti in termini di risorse tecniche e di Colleghi addetti a tali compiti. Il pieno sviluppo delle potenzialità dell'ABF potrà aiutare il recupero della reputazione e della credibilità che si è un po' smarrita per strada tra crisi e risparmio tradito.

Roma, 26 luglio 2017

La Segreteria Nazionale

^[1] _ L'ABF nasce infatti in attuazione dell'art. 128-bis del TUB (a sua volta introdotto dalla L. 262/2005) ed è stato confermato in questa veste dal D.lgs. 130/2015.

^[2] _ Riferimenti utili per approfondire gli argomenti qui trattati: sito dell'ABF e in particolare le relazioni annuali (<https://www.arbitrobancariofinanziario.it/>), Presentazione del DG Rossi della relazione per il 2015 (<http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2016/rossi-20062016.pdf>), sito del FOS (<http://www.financial-ombudsman.org.uk/>).

[Scarica il testo in formato PDF](#)