



Spett.le

BANCA D'ITALIA
Servizio Regolamentazione
e Analisi Macroprudenziale,
Divisione Regolamentazione I
Via Nazionale 91, - 00184 Roma

Indirizzo mail: ram@pec.bancaditalia.it

E per conoscenza:

Spett.le

MINISTERO DELL'ECONOMIA
E DELLE FINANZE
Dipartimento del Tesoro
Direzione IV Sistema Bancario e Finanziario-Affari Legali
Via XX Settembre, 97 – 00187 Roma

Indirizzo mail: mef@pec.mef.gov.it
dipartimento.tesoro@pec.mef.gov.it

On. Dott.

ALESSIO MATTIA VILLAROSA
Sottosegretario di Stato per l'Economia e le Finanze
c/o Ministero dell'Economia e delle Finanze
Via XX Settembre, 97 – 00187 Roma

Indirizzo mail: segreteria.villarosa@mef.gov.it

Spett.le

COMITATO EUROPEO PER IL RISCHIO
SISTEMICO c/o Banca Centrale Europea
Sonnemannstrasse 22
60314 Frankfurt am Main
Germania

Indirizzo mail: info@ecb.europa.eu

Spett.le

CENTRO EUROPEO CONSUMATORI
SEDE CENTRALE
Largo Alessandro Vessella, 31- 00199 Roma

Indirizzo mail: info@ecc-netitalia.it

Spett.le

ACU – Associazione Consumatori Utenti
Piazzale Loreto n. 11 - 20131 Milano

Indirizzo mail: associazione@acu.it

Spett.le

ADICONSUM
Associazione Difesa Consumatori
Largo Alessandro Vessella n. 31 – 00199 Roma

Indirizzo mail: comunicazioni@adiconsum.it



Spett.le

ADUSBEF

**Associazione difesa utenti servizi bancari,
finanziari, postali, assicurativi**
Via Bachelet n. 12 – 00185 Roma

Indirizzo mail: info@adusbef.it

Pec: adusbef@pec.it

Spett.le

ARCO CONSUMATORI

Via della Pietra n.29/D - 40132 Bologna

Indirizzo mail: info@arcoconsumatoriemiliaromagna.it

Spett.le

ASSO-CONSUM

**Associazione per la difesa dei consumatori,
degli utenti e dei cittadini**

Via Nizza n. 51 – 00198 Roma

Indirizzo mail: assoconsum@gmail.com

Spett.le

ASSOUTENTI

Vicolo Orbitelli n. 10 – 00186 Roma

Indirizzo mail: segreteria@assoutenti.it

Spett.le

CASA DEL CONSUMATORE

Via Bobbio n. 6 – 20144 Milano

Indirizzo mail: info@casadelconsumatore.it

Spett.le

**CENTRO TUTELA CONSUMATORI
E UTENTI BOLZANO**

Via Dodiciville n. 2 – 39100 Bolzano

Indirizzo mail: info@centroconsumatori.it

Spett.le

CODICI

(CENTRO PER I DIRITTI DEL CITTADINO)

Via Giuseppe Belluzzo n. 1 – 00149 Roma

Pec: associazione.codici@cert-posta.it

Spett.le

FEDERCONSUMATORI

Via Palestro n. 11 – 00185 Roma

Indirizzo mail: federconsumatori@federconsumatori.it

Spett.le

LEGA CONSUMATORI

Via Orchidee n. 4/A – 20147 Milano

Indirizzo mail: segnalazioni@legaconsumatori.it



Spett.le

MOVIMENTO CONSUMATORI
Via Piemonte n. 39/A – 00187 Roma

Indirizzo mail: info@movimentoconsumatori.it

Spett.le

MOVIMENTO DIFESA DEL CITTADINO
Via Casilina n. 3/T – 00182 Roma

Indirizzo mail: info@mdc.it

Pec: info@pec.mdc.it

Spett.le

UNIONE NAZIONALE CONSUMATORI
Via Duilio n. 13 – 00192 Roma

Indirizzo mail: consumatori@pec.it

Oggetto: Proposta di modifica della delibera CICR n. 275 del 29.7.2008 e revisione delle disposizioni della Banca d'Italia sul funzionamento dell'ABF – Osservazioni ai sensi della legge 262/2005

La scrivente Associazione di Consumatori ha fra i propri scopi anche l'attività di tutela dei propri Associati nel settore bancario finanziario, e, in particolare, l'attività di rappresentanza e assistenza innanzi agli Organi per la risoluzione stragiudiziale delle controversie, fra i quali l'Arbitro Bancario Finanziario.

Nella sua pluriennale attività, ha assistito ed assiste migliaia di Consumatori avanti tutti i Collegi ABF, e, per la rappresentatività acquisita e l'esperienza maturata, si reputa soggetto legittimato alla proposizione di osservazioni alla citata proposta di modifica.

Il settore bancario-finanziario, nell'ultimo ventennio ma soprattutto nei tempi recenti, è stato il terreno di una costante sperimentazione di soluzioni normative – spesso stratificate e non sempre chiare - a tutela del risparmio e dei risparmiatori sia da parte della Banca d'Italia che degli Organi di risoluzione delle controversie, anche alternativi alla Magistratura ordinaria.

L'Arbitro Bancario Finanziario, definito come esempio virtuoso di “degiurisdizionalizzazione”, costituisce una delle più significative realtà (rectius, la più significativa in termini di giusto equilibrio fra efficienza ed economicità del procedimento) di definizione stragiudiziale delle liti nel settore anzidetto.

Per Angelo Dolmetta (A.A. Dolmetta, Trasparenza dei prodotti bancari. Regole, Bologna, 2013, IX.) “Occuparsi oggi di contratti bancari ... senza considerare gli arresti dell'ABF ... significherebbe dare vita a sterili e astratti esercizi di stile”.

E' doveroso, oltre che per le ragioni infra esposte, riconoscere il giusto merito ad un Organismo che ha contribuito in maniera determinante alla soluzione dei conflitti nel settore bancario.

Le osservazioni che seguono prendono in considerazione solamente gli aspetti che si ritiene debbano essere oggetto di una rivalutazione o di un maggiore approfondimento, o di una revisione delle proposte di modifica.

Pertanto, tutte le altre parti del documento sottoposto a consultazione si ritengono coerenti con le ragioni dell'intervento.

Le osservazioni si possono limitare ai seguenti punti:

1) **Punto 4 (ambito di applicazione oggettivo) della Sezione I – Disposizioni di carattere generale.**

Il commento alla modifica proposta è trattato molto succintamente e quasi di sfuggita nel “Documento per la consultazione”, **benchè esso rappresenti l'intervento più incisivo fra quelli proposti, e destinato a produrre effetti relevantissimi (quasi rivoluzionari) sull'intero sistema di funzionamento dei Collegi dell'ABF**, e in relazione alle ripercussioni sul Consumatore delle notevoli limitazioni che comporta in termini di risoluzione delle controversie con gli Istituti bancari e finanziari.

Il riferimento è alla competenza temporale dell'Arbitro Bancario Finanziario.

La proposta di modifica afferma che “Non possono essere sottoposte all'ABF controversie relative ad operazioni o comportamenti anteriori **al quinto anno** precedente alla data di proposizione del ricorso”, laddove l'attuale formulazione prevede la competenza dell'ABF sulle operazioni e i comportamenti decorrenti **dal 1.1.2009**.

L'attuale campo di applicazione delle tutele offerte dall'ABF, secondo i proponenti, non sarebbe “coerente con le finalità e la prospettiva di azione dell'Arbitro”, mentre sarebbe “*insito nella logica del ricorso all'ABF che questo, data la sua rapidità e snellezza meglio si attagli a rapporti attuali (.....) o comunque non eccessivamente remoti. Per gli altri resta comunque la possibilità di adire il giudice ordinario. Il nuovo termine temporale sarebbe un punto equilibrio fra l'attuale assetto e l'originaria norma, che ricomprendeva soltanto un biennio precedente alla data fissa di riferimento*”.

Queste argomentazioni prestano il fianco ad una molteplicità di rilievi.

Come ricordato nelle premesse, l'ABF rappresenta ancora oggi un sistema particolarmente efficace di definizione delle controversie alternativo (ma non sempre) alla giustizia ordinaria, in grado di incentivare il rispetto da parte degli Intermediari dei principi di trasparenza e di correttezza nelle relazioni con la clientela, di migliorare la fiducia del pubblico nei prestatori dei servizi bancari e finanziari, nonché di costituire un utile presidio dei rischi legali e di immagine a beneficio della stabilità degli intermediari e del sistema finanziario nella sua globalità.

Il pregio del ruolo e delle funzioni dell'ABF sta dunque nell'efficacia delle sue decisioni (nel 99% dei casi rispettate dagli Istituti), nel contenimento degli oneri (solo 20,00 Euro per diritti di segreteria) e nella possibilità di una tutela personale, con economia dei costi invece necessari per adire la giurisdizione ordinaria, il cui procedimento, come è noto, si è venuto aggravando di oneri negli ultimi anni con sostanziosi aumenti del contributo unificato di iscrizione a ruolo delle cause ed aumenti del 50% o del 100% nei giudizi di impugnazione.

Dalle relazioni annuali dell'ABF è possibile rilevare che la gran parte (circa il 73%) dei ricorsi attualmente pendenti avanti l'ABF (e quelli presentati negli ultimi 5 anni) hanno per oggetto il rimborso di somme dovute dagli Istituti nell'ambito della cessione del quinto dello stipendio per effetto di errati conteggi all'atto della estinzione anticipata del finanziamento, avvenuti soprattutto in epoca anteriore al 2011, anno in cui sono state emanate più dettagliate disposizioni da parte della Banca d'Italia (Comunicazione n.69170 del 2011) e dopo il quale molti Istituti si sono allineati alle disposizioni all'epoca vigenti.

Orbene, la modifica proposta escluderebbe dalla competenza dell'ABF la quasi totalità di questi ricorsi, obbligando il Consumatore (qualora ne abbia i mezzi economici) a ricorrere alla giustizia ordinaria per ottenere il giusto riconoscimento dei suoi diritti sancito da una consolidata giurisprudenza dell'Arbitro.

Gli scenari ipotizzabili dinanzi a questa rilevante modifica sono due:

- a) una denegata giustizia per tutti coloro (e sono la quasi totalità) che non hanno la possibilità di anticipare spese e costi che spesso superano l'importo del credito vantato per ricorrere alla giustizia ordinaria, con un correlativo indebito arricchimento degli Istituti che non hanno provveduto d'iniziativa ai dovuti rimborsi, come suggerito dalla Banca d'Italia con la circolare n. 192691 del 2009;
- b) un intasamento della giustizia ordinaria (e degli stessi Uffici reclami e contenzioso degli Istituti), qualora invece tutti coloro che non potessero più rivolgersi all'Arbitro Bancario Finanziario dovessero invece adire il Giudice Ordinario, con una serie di azioni che richiedono necessariamente una assistenza legale.

Si ritiene che lo scenario più probabilmente ipotizzabile potrebbe essere il primo, con indubbie, gravi e rilevanti ripercussioni sulla funzionalità, credibilità e coerenza del sistema bancario e degli stessi Organi di Vigilanza.

La "funzionalità del sistema" e "l'adeguata tutela della clientela" non si raggiungono limitando il numero delle controversie da sottoporre all'ABF, Organo di comprovata efficienza, bensì aumentando le sue possibilità di intervento e incrementando la sua struttura organizzativa.

Ciò è viepiù evidente laddove si consideri che l'alternativa del ricorso alla giustizia ordinaria è impedito da una legislazione che negli ultimi anni ha posto in essere una politica di deflazione del contenzioso giudiziario.

Non si condivide pertanto l'Analisi di impatto della nuova regolamentazione (Punto 3.1 - "*ciò avverrebbe senza significativo pregiudizio delle aspettative di tutela della clientela bancaria*"), poiché la clientela bancaria si attende dal sistema una possibilità di ottenere giustizia attraverso un procedimento rapido, economico ed efficace, caratteristiche queste che non appartengono alla giustizia ordinaria.

E altresì da considerare che l'arco temporale del biennio fissato inizialmente, oltre ad essere riferito ad un tempo in cui la limitazione della competenza era giustificata dalla fase di avviamento e di sperimentazione del sistema non può essere considerato "sufficiente" per rispondere alle esigenze di giustizia per le ragioni sopra dette, e nemmeno la eventuale difficoltà di reperimento della documentazione più datata (correlata alla caratteristica del procedimento su base esclusivamente documentale), può rappresentare una valida argomentazione, atteso che la raccolta documentale riguarda una fase che è antecedente rispetto al reclamo nei confronti dell'Istituto e all'eventuale ricorso all'ABF.

La "mobilità" della competenza temporale rappresenta indubbiamente il vantaggio di non richiedere nel tempo aggiornamenti della normativa, ma si ritiene essenziale e rispettoso delle esigenze sopra ricordate che il limite di cognizione dell'ABF sia mantenuto ed anzi stabilizzato in relazione alle operazioni e ai comportamenti successivi al **decimo anno** (anziché al quinto) precedente la data di proposizione del ricorso.

Questo termine sarebbe anche in linea con le previsioni normative che impongono agli Intermediari la conservazione dei documenti per la durata di 10 anni, come previsto dall'art. 119 del Tub.

Se l'Ordinamento (specificamente, il Testo Unico Bancario) impone all'Intermediario un obbligo di conservazione della documentazione per una tale durata, significa che lo stesso Ordinamento ritiene meritevoli di tutela tutte le posizioni che non sono estinte da più di dieci anni e, se si vuole essere coerenti, il sistema dovrebbe anche predisporre strumenti **adeguati** per assicurare il rispetto delle esigenze di tutela.

Decennale è altresì il termine ordinario di prescrizione per i diritti che possono essere fatti valere dal cliente nei confronti dell'intermediario, come affermato da consolidata giurisprudenza (Cfr. **Sezioni Unite n. 24418/2010**) e come si desume dalle pronunce della Corte di Cassazione n. 2262 del 1984 e n. 10127 del 2005, secondo cui *“il termine di prescrizione decennale per il reclamo delle somme trattenute dalla banca indebitamente a titolo di interessi su un'apertura di credito in conto corrente decorre dalla chiusura definitiva del rapporto, trattandosi di un contratto unitario che dà luogo ad un unico rapporto giuridico, anche se articolato in una pluralità di atti esecutivi, sicché è solo con la chiusura del conto che si stabiliscono definitivamente i crediti e i debiti delle parti tra loro”*; le sentenze si riferiscono evidentemente ad una apertura di credito in conto corrente, ma stante il concetto di “contratto unitario” esse sono applicabili per estensione a qualunque tipo di contratto bancario.

La Corte di Cassazione ha in particolare stabilito che la prescrizione decennale dell'azione di ripetizione da parte del cliente delle somme addebitate nei rapporti bancari inizia a decorrere dalla chiusura del rapporto per le rimesse ripristinatorie (eseguite cioè in presenza di un affidamento concesso e nei limiti dello stesso, quale ripristino della disponibilità ottenuta con il fido), ed invece da ogni singolo addebito per le rimesse solutorie (eseguite cioè in assenza di affidamento o oltre l'affidamento concesso, in cui la rimessa ha l'effetto di estinguere il debito del cliente verso la banca).

Ai fini di una corretta valutazione dell'argomento in discussione, non può essere trascurata una considerazione di rilevanza dirimente.

Come si è detto (dati emergenti dalla relazione dell'ABF relativa all'anno 2017, pag. 27) l'attuale sistema vede una massiccia presenza di ricorsi relativi a crediti dei Consumatori in relazione alla cessione del quinto dello stipendio (il 73% nel 2017, il 71% nel 2016, il 55% nel 2015).

Questa mole imponente di ricorsi avanti l'ABF (e di correlative decisioni adempite favorevoli al ricorrente – circa l'84% del totale dei ricorsi presentati) non trova una corrispondente entità numerica di procedimenti avanti l'Autorità Giudiziaria Ordinaria (le decisioni della Giustizia Ordinaria si contano nell'ordine delle **decine di unità**, rispetto alle **decine di migliaia dell'ABF**), e questa abissale differenza quantitativa rappresenta la cartina di tornasole della importanza, rilevanza ed efficienza del sistema di risoluzione alternativa delle controversie dell'ABF: il ricorso all'Arbitro non è, come asserito, “uno strumento rimediabile alternativo rispetto alla Giustizia ordinaria”, ma è **L'UNICO vero strumento di effettiva tutela per gli Utenti del sistema bancario.**

La limitazione dell'utilizzo di questo strumento equivarrebbe, **in concreto**, alla negazione della tutela per una moltitudine di Utenti che hanno sinora trovato soddisfazione in decine di migliaia di casi (secondo i dati della Banca d'Italia nel 2017 è stato accolto l'84% dei ricorsi, nel 2016 il 91%)

D'altro canto, se è vero, come è vero, (V. Relazione dell'ABF relativa all'anno 2017- pag.27) che il 73% dei ricorsi nel 2017 ha riguardato il fenomeno di maggiore rilievo rappresentato dalle controversie relative alla cessione del quinto, e che queste *“hanno continuato a **riguardare prevalentemente contratti stipulati prima delle comunicazioni che nel 2009 e nel 2011 la Banca d'Italia ha indirizzato al sistema**”*, allora è anche vero che il numero dei ricorsi, così come è salito esponenzialmente negli ultimi quattro anni, **è destinato a decrescere altrettanto esponenzialmente già a partire dall'anno in corso per effetto della prescrizione decennale dei crediti decorrente dal momento della estinzione del finanziamento.**

Già oggi sono pertanto prescritti tutti i diritti relativi ai contratti estinti nel febbraio 2009, e poiché, come confermato anche dalla Banca d'Italia, a partire dal 2010, la maggior parte degli Intermediari si è adeguata alle nuove disposizioni, **entro i prossimi due anni il fenomeno inflazionistico dei ricorsi è destinato inesorabilmente ad esaurirsi.**



Lo stesso ABF (Relazione 2018 pag. 27) afferma infatti che la quota di ricorsi relativi a contratti stipulati dopo il 2011 si è attestata al 10 per cento del totale (circa 2000 ricorsi).

Pertanto entro i prossimi due anni il numero dei ricorsi passerà prevedibilmente dagli attuali 30.000 **a meno della metà, per effetto dell'esaurimento dei contenziosi relativi alla cessione del quinto.**

Ancora, si osserva che le esigenze di efficienza del sistema sembrano **già sufficientemente assicurate dalle altre modifiche proposte** (provvedimento monocratico, proposta conciliativa, accentramento dei ricorsi afferenti a materie omogenee ecc.), al quale andrà ad aggiungersi il fenomeno decrescente ora indicato, **talchè la limitazione temporale appare una misura eccessiva in relazione alle aspettative di tutela della clientela bancaria**, la quale si attende non solo una risposta in tempi rapidi, ma anche, e prima di ogni altra cosa, **la stessa possibilità di adire una Giustizia efficiente.**

Impedire ai Consumatori la possibilità di adire l'Arbitro per le posizioni estinte fra il 2009 e il 2013 (cioè i cinque anni precedenti il termine "mobile" indicato nella proposta di modifica), significherebbe escludere un efficace rimedio di tutela del Consumatore e, di converso, **passare un colpo di spugna sul comportamento omissivo di quegli Istituti (la totalità) che non hanno provveduto di propria iniziativa ai rimborsi, violando le indicazioni della Banca d'Italia (comunicazioni del 2009 e del 2011).**

E' chiaro che il sistema bancario sarebbe minato nella sua credibilità qualora l'UNICO Organo che si è dimostrato efficace nella lotta contro gli abusi bancari venisse escluso dalla cognizione dei ricorsi afferenti i contratti meno recenti.

Per quanto detto, si ritiene dunque che la competenza dell'ABF debba essere mantenuta per tutte le operazioni e comportamenti successivi al 1.1.2009, o, al più, stabilizzata a quelli successivi **al decimo anno** (e non solamente al quinto anno) **precedente la data di proposizione del ricorso.**

2) Previsione di una "Azione Collettiva" nel Sistema delle controversie avanti l'ABF.

Si è visto sopra come il 73% dei ricorsi avanti l'ABF riguardi la cessione del quinto dello stipendio. Nella assoluta maggioranza dei procedimenti le decisioni non contengono liquidazione di spese in ragione della **natura seriale** dei ricorsi, i quali sono quasi sempre fondati sulle medesime argomentazioni di diritto.

Si ritiene che una efficace misura di deflazione del contenzioso e di risoluzione delle controversie possa essere offerta dalla possibilità di promuovere azioni collettive (una sorta di "Class Action") da parte di soggetti che invocano l'applicazione degli stessi principi giuridici nei confronti di uno stesso Istituto, o che condividono il medesimo impianto contrattuale, con la sola variabile della determinazione delle somme dovute.

Si realizzerebbe indubbiamente una economia processuale, con un importante beneficio per la migliore gestione del contenzioso e dei tempi di risposta dei Collegi.

Roma, 11.2.2019

Area Legale
Il Responsabile
Avv. Paolo Mercuri