

Intervento del Commissario dott. Paolo CIOCCA

Relazione Annuale per il 2018 dell'Arbitro delle Controversie Finanziarie (ACF)

Signor Sottosegretario, Signore e Signori.

Saluti e ringraziamenti

Desidero aprire questo incontro dedicato alla presentazione della seconda relazione annuale dell'ACF porgendo i miei saluti agli illustri relatori, agli autorevoli ospiti e a tutti i presenti.

Un ringraziamento particolare va al Presidente del Collegio dell'ACF, dott. Barbuzzi, ai Componenti effettivi del Collegio - al Procuratore regionale della Corte dei Conti di Bolzano dott.ssa Daniela Morgante, alla Prof.ssa Marilena Rispoli Farina, al Prof. Giuseppe Guizzi e al Prof. Giorgio Afferni - nonché ai 10 membri supplenti del Collegio che ringrazio collettivamente, per la professionalità, la dedizione e, non ultimo, il tempo impiegato da ciascuno di loro a disposizione nell'espletamento dell'incarico.

Un sincero ringraziamento va anche alla segreteria tecnica dell'Arbitro (ossia al personale della Consob in forza all'ACF) che quotidianamente supporta l'attività dell'organismo.

Ruolo dell'ACF nell'architettura generale del sistema dei servizi finanziari

L'ACF, quale organismo ADR istituito nel settore della prestazione dei servizi di investimento, rappresenta un tassello importante per alimentare il circuito della fiducia che gli investitori ripongono nel sistema al fine di rendere ancora più efficiente e sviluppato il nostro mercato dei servizi finanziari.

La possibilità offerta agli investitori di accedere ad un meccanismo di risoluzione extragiudiziale delle controversie semplice, rapido e non oneroso è volta ad assicurare una effettiva protezione agli stessi investitori. In questo senso l'effettività della protezione degli investitori è il presupposto di un mercato finanziario efficiente. Il tutto nell'interesse più generale della crescita del mercato dei servizi finanziari mediante la costruzione di un ecosistema finanziario e regolamentare che renda più trasparenti i rapporti tra investitori e intermediari.

L'accesso gratuito, attraverso forme telematiche di presentazione del ricorso e di gestione delle successive fasi di contraddittorio fra le parti, rappresenta un servizio estremamente utile per gli utenti che con semplicità, in tempo reale, possono prendere visione degli atti contenuti nel fascicolo e proporre di ulteriori, consentendo di monitorare lo stato di avanzamento del procedimento.

D'altra parte, le decisioni assunte - determinando una risoluzione della controversia in merito alla regola di condotta violata dall'intermediario - rappresentano un utile strumento per tutto il mercato e possono concorrere a contenere i rischi legali e reputazionali degli intermediari.

Risultati dell'attività 2018

Ricordo che il sistema di ADR dell'Arbitro rappresenta il risultato di un processo avviato dalla Consob già a partire dal 2009 con l'istituzione della Camera di conciliazione e di arbitrato.

La significativa accelerazione verso l'attuale sistema ADR va poi ricondotto alla direttiva comunitaria 2013/11/UE che ha progressivamente favorito lo sviluppo nei Paesi dell'Unione Europea delle procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie.

Con il recepimento della direttiva in Italia, mediante il D. Lgs. 130/2015, si è stabilito l'obbligo di adesione da parte dei soggetti vigilati dalla Consob ad un sistema di risoluzione stragiudiziale delle controversie con gli investitori al dettaglio, previsione ad oggi richiamata dall'articolo 32-ter del TUF.

La Consob è dunque l'Autorità competente dell'ACF ai fini dello svolgimento delle attività previste dal Codice del Consumo (art. 141-decies). Ad essa compete il monitoraggio dei previsti requisiti di stabilità, efficienza, imparzialità nonché di tendenziale non onerosità, per il consumatore, del servizio.

In questo contesto, il bilancio del secondo anno di attività dell'ACF si è concluso con risultati positivi a dimostrazione del fatto che l'ACF sta via via consolidando il proprio ruolo.

Rinviando a quanto dirà più analiticamente il dott. Barbuzzi, intendo qui soffermarmi su alcuni principali indicatori:

- al netto della componente straordinaria legata al flusso delle controversie sorte su banche poste in l.c.a. e in risoluzione, l'anno 2018 registra, rispetto all'esercizio precedente, un incremento di quasi il 60% del numero dei ricorsi pervenuti;
- i valori medi delle decisioni assunte dall'ACF nel 2018 sono risultati superiori di circa il 50% rispetto ai valori riconosciuti nel 2017;
- il controvalore medio riconosciuto per singola causa è di circa € 41 mila (con un *range* che spazia da un valore minimo richiesto di circa € 5 al valore massimo fissato dal regolamento dell'ACF di € 500.000), importo direi non affatto trascurabile per un risparmiatore c.d. retail; il 25% delle decisioni si colloca nel *range* di valore € 50.000 - € 500.000. Ricordo che il dato medio riconosciuto dall'ABF nel 2017 è stato pari a € 1.800;
- le decisioni assunte dal Collegio si collocano in complessivi € 33,5 milioni (contro € 19 milioni decisi dall'ABF nel 2017).

Sono dati significativi che dimostrano la centralità delle decisioni dell'ACF e dell'attenzione che il Collegio deve porre nell'esaminare e infine decidere le controversie.

In questa seppur sommaria descrizione dei risultati non possiamo tralasciare alcuni eventi straordinari intervenuti nella seconda metà del 2018 a seguito dell'emanazione del c.d. decreto "mille proroghe". Il decreto ha attribuito valenza di esecutività alle decisioni, favorevoli ai risparmiatori, adottate dall'ACF entro il 30 novembre 2018, sui ricorsi presentati entro il 21 settembre 2018 nei confronti delle due banche venete (Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca) e delle loro controllate e nei confronti degli istituti in risoluzione da novembre 2015 (Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, Banca delle Marche, Cassa di Risparmio di Ferrara, Cassa di Risparmio di Chieti).

L'intervento normativo ha quindi richiesto un notevole sforzo necessitato dall'esigenza di evadere in tempi particolarmente rapidi tutti i ricorsi presentati dai risparmiatori. L'ACF ha quindi trattato in 2 mesi tutti i ricorsi pervenuti (adottando 976 decisioni per un controvalore riconosciuto agli investitori superiore a € 36 milioni).

Ciò è stato reso possibile anche grazie al supporto fornito dalla Consob:

- *in primis* con la costituzione di una apposita *task force* di 10 risorse di personale appartenenti a diverse divisioni di vigilanza dell'Authority; il personale è stato temporaneamente dedicato alle esclusive esigenze di Segreteria Tecnica dell'Arbitro;

- nonché attraverso la presa in carico da parte di Consob del complessivo procedimento di liquidazione delle somme riconosciute nelle decisioni arbitrali a favore dei risparmiatori.

In questo contesto è doveroso rammentare come, nell'ambito della discussione della legge di bilancio 2019, siano state avanzate iniziative legislative volte ad estendere le competenze, già attribuite con il decreto milleproroghe, all'ACF con previsione di un rafforzamento delle risorse da destinarsi a detto organismo. Il Legislatore ha optato per una diversa soluzione che vede la gestione dei ricorsi affidata ad un comitato istituito presso il MEF.

Rafforzamento del loop "ACF-Vigilanza Consob"

L'esperienza sin qui trascorsa fa ritenere appropriata la direzione seguita dal legislatore di prevedere l'adesione obbligatoria al sistema da parte degli intermediari. Tale scelta ha, infatti, permesso di evitare comportamenti opportunistici degli intermediari che tendono invece ad emergere nell'ambito di sistemi ADR di tipo conciliativo.

Tuttavia si registrano comportamenti non conformi da parte di alcuni intermediari. Nel corso del 2018, il Collegio ha accertato 23 casi di volontario non adempimento della decisione da parte di 4 intermediari e, tra questi, ha rilevato l'inosservanza degli obblighi pubblicitari previsti dal Regolamento ACF nel caso di mancata esecuzione delle decisioni da parte degli intermediari.

In termini progressivi, si deve riflettere compiutamente sulla relazione che intercorre tra il sistema ADR dell'ACF e l'attività di vigilanza sui servizi di investimento; in tal senso gli esiti dell'attività di risoluzione delle controversie possono rappresentare un utile indicatore di rischio ai fini dell'orientamento dell'azione di vigilanza.

Spunti per il futuro

È in via di definizione un protocollo di intesa tra Consob e Banca d'Italia volto a meglio delimitare il perimetro delle relative competenze in materia di risoluzione alternativa delle controversie finanziarie e ad istituire meccanismi di coordinamento e scambio informativo tra i due sistemi ADR finalizzato ad una maggiore tutela dell'utente.

Le comunicazioni obbligatorie previste dal Codice del Consumo da parte dell'autorità competente al punto di contatto unico per le ADR, ossia il MISE, sono state

occasioni per la Consob per fornire a febbraio 2018 alcuni spunti di riflessione in tema di vincolatività delle decisioni dell'Arbitro e di sanzionabilità degli intermediari in caso di inosservanza degli obblighi di pubblicità. È importante che la rilevanza e la complessità di siffatte questioni non prescindano da una valutazione che tenga conto anche degli altri sistemi ADR presenti nel campo finanziario.

L'impegno della Consob dovrà inoltre più compiutamente indirizzarsi nei rapporti con le Associazione dei Consumatori e le Associazioni rappresentative degli Intermediari al fine di favorire un loro maggior coinvolgimento nell'accesso al sistema di risoluzione arbitrale dell'ACF.

Conclusioni: la fiducia nei mercati finanziari in un contesto dinamico

Nel mercato dei capitali la fiducia è un presupposto essenziale affinché gli investitori possano far confluire risorse finanziarie nel sistema a beneficio anche del suo sviluppo economico; la fiducia è alla base dei mercati di scambio ed è a fondamento del rapporto che si instaura tra intermediari finanziari e clienti (ossia gli investitori); mantenere e rafforzare questa relazione fiduciaria significa assicurare la stabilità del sistema finanziario. È un obiettivo fondamentale per il regolatore.

Stiamo assistendo ad un cambiamento anche nel nostro mercato finanziario ove vengono in emersione nuovi fattori che contribuiscono a mutarne l'assetto; assistiamo in particolare ad una veloce e progressiva convergenza tra finanza ed economia dei dati. Anche il mercato dei dati, così come il mercato finanziario "tradizionale", è caratterizzato da forti asimmetrie informative tra le parti coinvolte e da comportamenti opportunistici realizzati da alcuni operatori a discapito di altri. Non sono due mondi separati; assistiamo sempre più ad una convergenza tra questi due mercati entrambi alla ricerca di un nuovo punto di equilibrio del sistema che non può e non deve trascurare l'adeguata protezione del consumatore/investitore in quanto fonte primaria di alimentazione del sistema stesso.

In questo contesto si coglie con sempre maggiore forza l'elemento della fiducia, unico vero *driver* in grado di incidere in modo determinante sulla sicurezza dei rapporti; una sua compromissione, ne abbiamo avuto ampia prova, è fattore scatenante di una reazione a catena capace di determinare squilibri poi difficilmente sanabili; riconquistare una fiducia che è stata duramente compromessa richiede uno sforzo notevolmente superiore rispetto al suo mantenimento.

La finanza fa sempre più uso dei dati (Algotrading, Big Data applicati alla finanza, AI), ed i dati sono sempre più rappresentativi di contenuto finanziario (ad esempio una stringa di blockchain, in una Initial Coin Offering).

I due mercati conoscono diverse modalità e livelli di tutela dei propri intermediari e dei propri investitori/clienti.

Per entrambi i mercati, una crisi di fiducia può determinare un effetto definitivo per un intermediario o per il sistema nel suo complesso. Sono recenti i casi di (prima) crisi di fiducia degli intermediari dei dati; queste crisi stanno portando ad una revisione del loro stesso *business model*: ad esempio, da una condivisione delle informazioni dei partecipanti, ad una maggiore attenzione alla tutela della privacy.

La tutela di sistema per gli investitori/clienti sono assai diverse nei due mercati: il mercato finanziario conosce una struttura di cooperazione regionale/globale, inesistente nel mercato dei dati. [Anzi, per alcuni profili di vulnerabilità vi è proprio una contraddizione in termini tra cooperazione globale ed interesse tutelato: si pensi al caso della *cybersecurity*, ed al carattere tipicamente nazionale degli elementi di sicurezza nazionale].

La convergenza dei due mercati sta procedendo ad una velocità sostenuta; si pensi agli effetti che avrà l'applicazione della direttiva PSD2 nella disponibilità di informazioni finanziarie da parte degli attori principali del mercato dei dati. Ed annunci di mercato in questo senso si susseguono quotidianamente.

Ebbene, io credo che il sistema delle ADR in generale, e di quelle finanziarie in particolare, rappresenti un modello di "effettività della protezione", un modello di "*substantive trust*" - per la sua velocità, la sua neutralità, la sua facoltà di accesso - che può trovare applicazione anche nei nuovi mercati digitali.

Comunque la convergenza tra i due mondi comporta che la tutela della parte contrattualmente più debole non possa entrare in una zona d'ombra.

Sia per motivi di giustizia sostanziale, sia per evidenti motivi di "*level playing field*".

Grazie per l'attenzione.