

## COLLEGIO DI COORDINAMENTO

composto dai signori:

(CO) LAPERTOSA	Presidente
(CO) LUCCHINI GUASTALLA	Membro designato dalla Banca d'Italia
(CO) DE CAROLIS	Membro designato dalla Banca d'Italia
(CO) GRANATA	Membro di designazione rappresentativa degli intermediari
(CO) VASCELLARO	Membro di designazione rappresentativa dei clienti

Relatore: DE CAROLIS BRUNO

Seduta del 14/06/2021

### FATTO

Con ricorso in data 9 gennaio 2021, il ricorrente afferma che, nello svolgimento di ricerche svolte al fine di ottenere un mutuo per l'acquisto della prima casa, si avvedeva della sussistenza a suo carico di una segnalazione in Centrale dei Rischi effettuata dall'intermediario. Precisa al riguardo che risulterebbe ancora segnalato a sofferenza in relazione a un "piccolo finanziamento" richiesto in precedenza, ma successivamente estinto a seguito dell'intervento di un'agenzia di recupero crediti, attraverso il pagamento di alcune cambiali. Chiede pertanto che l'Arbitro disponga la cancellazione della segnalazione contestandone l'illegittimità.

L'intermediario, nelle sue controdeduzioni, eccepisce, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso in quanto questo sarebbe stato presentato in data contestuale alla notifica del reclamo, senza dunque attendere i termini prescritti dalle Disposizioni che regolano il procedimento dinanzi all'ABF.



Nel merito, rappresenta di aver segnalato il nominativo del ricorrente in Centrale dei Rischi per via di una “posizione a sofferenza” accesa il 22/09/2003 ed estinta successivamente attraverso un piano di rientro onorato dal debitore, in data 21/06/2004; precisa di non aver effettuato ulteriori segnalazioni dopo l’estinzione della suddetta posizione ed evidenzia come l’estinzione del debito non possa determinare la cancellazione della segnalazione.

Rammenta che tutte le segnalazioni sono conservate per lo svolgimento delle funzioni istituzionali della Banca d’Italia, e che gli intermediari hanno visibilità solo delle ultime 36 date mensili.

Fa presente inoltre che, a seguito di alcune verifiche, è stata riscontrata la piena coincidenza degli importi segnalati rispetto alle evidenze contabili, pertanto non risulta alcuna anomalia che renda necessari eventuali interventi di rettifica della segnalazione.

## DIRITTO

1. Con Ordinanza n. 13846 del 1 giugno 2021, il Collegio di Bari ha rimesso a questo Collegio di Coordinamento l’esame del ricorso con particolare riguardo al tema introdotto dall’eccezione dell’intermediario convenuto, in cui si contesta l’inammissibilità del ricorso essendo stato proposto contestualmente alla notifica del reclamo, senza attendere il termine previsto dalle disposizioni vigenti.

Nell’Ordinanza, sul punto, si ricorda che della questione è stato già a suo tempo investito il Collegio di coordinamento in considerazione del riscontro, nelle decisioni dell’Arbitro, di differenti indirizzi. In particolare, si fa presente che il Collegio ABF di Milano, nella sua decisione n. 3542/2013 (che seguiva a precedenti conformi) aveva ritenuto che dal mancato rispetto delle Disposizioni sui sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie in materia di operazioni e servizi bancari e finanziari, in precedenza vigenti, laddove si prevedeva che *“il ricorso all’ABF è preceduto da un reclamo preventivo all’intermediario”* e che *“il cliente rimasto insoddisfatto o il cui reclamo non abbia avuto esito nel termine di 30 giorni dalla sua ricezione da parte dell’intermediario può presentare ricorso all’Arbitro Bancario Finanziario”*, derivasse una improcedibilità assolutamente non sanabile, alla luce della riscontrata relativa *ratio*, dato che *“l’ABF è un sistema alternativo di soluzione delle controversie che le parti non siano riuscite a dirimere direttamente tra loro. Pertanto il ricorso all’ABF è subordinato non solo alla previa presentazione di un reclamo rivolto all’intermediario, ma anche al trascorrere di un ragionevole periodo di tempo, 30 giorni, dalla ricezione del reclamo in modo che l’intermediario abbia il tempo*



*necessario a riflettere sulla pretesa del cliente ed eventualmente ad accoglierla in tutto o in parte".* Diverso orientamento manifestava invece il Collegio ABF di Roma nella sua decisione n. 857/2013 (preceduto da arresti conformi), secondo cui l'improcedibilità del ricorso conseguente al mancato rispetto del termine doveva considerarsi *"di natura solo temporanea"*. Ad avviso del collegio capitolino, sarebbe stato necessario *"distinguere l'ipotesi di mancata comunicazione del reclamo alla banca resistente, la quale comporta l'inammissibilità del ricorso senz'altro, dall'ipotesi in cui il reclamo sia stato preventivamente comunicato alla banca resistente, ma il ricorso sia stato presentato prima che essa abbia potuto dare una risposta al reclamante entro il termine di trenta giorni ... in quest'ultimo caso, l'improcedibilità in oggetto deve ritenersi di natura solo temporanea, in quanto la stessa non pregiudica la decisione del ricorso, ma implica soltanto che il procedimento di definizione della vertenza mediante decisione può essere avviato solo dopo che sia trascorso il tempo (trenta giorni) necessario all'intermediario per replicare al reclamo"*.

2. Il Collegio di coordinamento, investito della questione interpretativa, nella decisione n.6666 del 10 ottobre 2014 ha ritenuto di condividere tale ultimo orientamento ritenendo che la distinzione tra l'ipotesi della mancata comunicazione del reclamo e quella della presentazione del ricorso prima del termine fissato per la relativa definizione dovesse considerarsi soluzione da ritenere privilegiata nell'ordinamento con riguardo a procedure assimilabili a quella contemplata dalle "Disposizioni" concernenti l'ABF, come, in particolare, quella prevista dall'art. 443 c.p.c. (in ordine alle "Controversie in materia di previdenza e assistenza obbligatoria"). Evidenziava detto Collegio come già la giurisprudenza (Cass., 23 agosto 1990, n. 8575) avesse segnalato che *"l'improponibilità della domanda giudiziale volta a conseguire la pensione di invalidità sussiste solo nel caso di mancata presentazione della domanda amministrativa e non anche nel caso di mancato esaurimento del procedimento amministrativo, che sia stato iniziato dall'istanza amministrativa predetta, giacché in questa seconda ipotesi ... la domanda giudiziale è non già improponibile ma, ai sensi dell'art. 443 c.p.c., meramente improcedibile"*.

Ha osservato il Collegio di Coordinamento che la soluzione tendente a far derivare dal mancato rispetto del termine dei trenta giorni dalla presentazione del reclamo una improcedibilità di carattere solo temporaneo risultava meglio equilibrare gli interessi in gioco. Infatti, ad avviso del detto Collegio *"una volta garantito l'interesse dell'intermediario a non vedere avviato il procedimento di definizione della vertenza prima di avere avuto a disposizione un tempo congruo per riflettere sulla pretesa del cliente, la eventuale*



*dichiarazione di irricevibilità del ricorso di quest'ultimo si risolverebbe solo in una inutile (data la possibilità di riproporre in termini identici il ricorso) dilazione della tutela del suo interesse ad ottenere quella tempestiva pronuncia dell'Arbitro sul rapporto controverso che, indubbiamente, è posta a base del sistema di risoluzione stragiudiziale disciplinato in applicazione dell'art. 128-bisTUB".*

**3.** Nelle more, osserva il Collegio remittente, sono intervenute le nuove "Disposizioni" concernenti l'Abf datate 12 agosto 2020, applicabili dal primo ottobre 2020, nelle quali a tal proposito è stabilito: *"il ricorso all'ABF è preceduto da un reclamo preventivo all'intermediario"* e che *"il cliente rimasto insoddisfatto o il cui reclamo non abbia avuto esito nel termine di 60 giorni dalla sua ricezione da parte dell'intermediario può presentare ricorso all'Arbitro Bancario Finanziario"* (Sez. sesta, par. I). La medesima disciplina prevede che *"il ricorso debba essere "trasmesso tempestivamente all'intermediario" il quale "entro il termine perentorio di 30 giorni dalla ricezione ... trasmette alla competente segreteria tecnica le proprie controdeduzioni unitamente a tutta la documentazione"*.

Nella vigenza delle nuove disposizioni si registra peraltro una decisione del Collegio di Palermo che, difformemente dall'indirizzo del Collegio di Coordinamento e pur con sintetica motivazione, ha affermato l'inammissibilità del ricorso presentato prima dei 60 giorni dalla proposizione del reclamo (Coll., Palermo 9 febbraio 2021, n. 3250). Ritiene il Collegio remittente che questa differente posizione che afferma l'inammissibilità del ricorso, debba ritenersi da un punto di vista sistematico, maggiormente in linea col sistema attualmente vigente. Osserva, infatti, che a favore di questa soluzione sembrano convergere una serie di rilievi.

Sotto un primo profilo, di carattere procedurale, sottolinea che il nuovo procedimento dinanzi all'Arbitro, a differenza del precedente, è caratterizzato dal rispetto della perentorietà dei termini. Sicché l'esigenza per l'intermediario di rispettare il termine di trenta giorni dall'invio del ricorso per presentare le proprie controdeduzioni vanificherebbe il maggior termine di sessanta giorni a lui concesso per rispondere al reclamo. Si tratterebbe di una situazione peraltro inconciliabile con la configurazione dell'improcedibilità temporanea del ricorso, visto che il termine perentorio decorrerebbe dall'invio del ricorso.

**4.** Alla valutazione in termini di inammissibilità concorrerebbe, secondo il Collegio remittente, pure la circostanza della *ratio* della norma sul reclamo giacché la presentazione coeva del ricorso col reclamo pare contraddire la logica cui è improntato il sistema alternativo di risoluzione delle controversie in materia bancaria (art. 128-bis t.u.b.),



che si ispira al superamento delle criticità nel rapporto tra cliente e intermediario e alla salvaguardia della qualità delle relazioni (cfr. Disp. Trasparenza operazioni bancarie e finanziarie – B.I. 2019- Sez. XI. Par. 3) consentendo all'intermediario di impegnarsi ad assumere iniziative nel senso della disponibilità a soddisfare totalmente o parzialmente le ragioni del cliente, ad agevolare il dialogo tra le parti in vista di possibili soluzioni che evitino la lite; e al cliente di valutare l'eshaustività delle ragioni addotte dall'intermediario in caso di diniego in sede di reclamo considerata la ben nota correlazione sussistente tra ricorso e reclamo. In questa direzione appare particolarmente significativo che il termine per l'esame del reclamo sia stato ampliato dai trenta giorni della originaria previsione agli odierni sessanta giorni.

Osserva altresì come sia evidente che la possibilità di presentazione coeva di reclamo e ricorso vanificherebbe viepiù la detta *ratio* giacché la pendenza, sin dall'inizio, di un ricorso (e quindi la prospettazione immediatamente in chiave "litigiosa" della vicenda da parte del ricorrente) rappresenterebbe un serio deterrente al perseguimento dei risultati in termini di "alternatività delle soluzioni" voluti dal legislatore e dalla normativa secondaria.

**5.** In conclusione, il Collegio remittente, considerata la sopravvenienza della nuova disciplina e la necessità di verificare la "tenuta", alla luce di essa, del precedente arresto del Collegio di Coordinamento di cui alla richiamata decisione n. 6666 del 2014, anche in considerazione della circostanza che un collegio territoriale, successivamente all'entrata in vigore delle nuove disposizioni dell'ABF, da essa si sia discostato, rendano opportuna la rimessione al Collegio di Coordinamento della questione se in caso di proposizione del ricorso dinanzi all'Abf anteriormente allo spirare del termine di sessanta giorni dalla proposizione del reclamo, il ricorso debba dichiararsi inammissibile oppure se ne debba pronunciare l'improcedibilità temporanea.

**6.** Nelle considerazioni svolte dal Collegio remittente si dà particolare evidenza a due profili essenziali: l'importanza della fase del reclamo nell'ambito del procedimento ABF, nonché l'introduzione nel medesimo procedimento del principio della perentorietà dei termini.

Sotto il primo profilo, appare utile richiamare le Disposizioni sulla trasparenza emanate dalla Banca d'Italia nelle quali è riservato ampio spazio al "reclamo", stabilendo che *"Gli intermediari adottano e applicano procedure per la trattazione dei reclami che garantiscano risposte sollecite ed esaustive, promuovano il superamento delle criticità riscontrate sulla base dei reclami ricevuti e salvaguardino la qualità delle relazioni con i clienti"*, con l'ulteriore precisazione che *"le procedure per la trattazione dei reclami*



*prevedono: (---) tempi massimi di risposta, comunque non superiori a 60 giorni dalla ricezione del reclamo” (cfr. Trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari - correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti, Sezione XI, par. 3). Va altresì ricordato quanto previsto nell’art.141-bis del codice del consumo, in cui il legislatore, avvalendosi della facoltà prevista dall’art. 5 della Direttiva 2013/11/UE (Direttiva sull’ADR per i consumatori), ha concesso agli organismi ADR di “mantenere e introdurre norme procedurali che consentano loro di rifiutare il trattamento di una determinata controversia” nel caso in cui “il consumatore non ha [...] cercato, come primo passo, di risolvere la questione direttamente con il professionista”. La norma appare in linea con la previsione di cui al “considerando 50” della citata Direttiva in cui si considera “opportuno che gli Stati membri incoraggino i consumatori a contattare il professionista per tentare di risolvere la problematica in modo bilaterale prima di presentare un reclamo a un organismo ADR”, così da consentire “ai consumatori di risolvere le loro controversie in modo rapido e tempestivo” ed “evitare inutili oneri per gli organismi ADR”. In piena coerenza appare anche il disposto del “considerando 17”, secondo cui le “procedure interne di trattamento dei reclami gestite dal professionista [...] possono costituire uno strumento efficace per la risoluzione delle controversie dei consumatori nelle fasi iniziali”.*

7. Sul piano normativo appare dunque giustificata la “ratio” messa in luce nell’Ordinanza del Collegio remittente, quella cioè di consentire all’intermediario di impegnarsi ad assumere iniziative nel senso della disponibilità a soddisfare totalmente o parzialmente le ragioni del cliente e ad agevolare il dialogo tra le parti, in vista di possibili soluzioni che evitino la fase litigiosa. Se ne può trarre ulteriore conferma nelle Disposizioni applicative emanate dalla Banca d’Italia (*Disposizioni sui sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie in materia di operazioni e servizi bancari e finanziari*), in cui si legge che “le procedure interne adottate dall’intermediario devono assicurare che l’ufficio o il responsabile della gestione dei reclami: — si mantenga costantemente aggiornato in merito agli orientamenti seguiti dall’organo decidente, attraverso la consultazione dell’archivio elettronico delle decisioni dei Collegi pubblicato su internet ai sensi della sezione IV, paragrafo 2; — valuti i reclami pervenuti anche alla luce dei predetti orientamenti, verificando se la questione sottoposta dal cliente rientri in fattispecie analoghe a quelle già decise dai Collegi e considerando le soluzioni adottate in tali casi. (cfr. Sezione VI, par. 1). Appare dunque evidente come la fase del reclamo svolga una funzione essenziale di tipo deflattivo, per la quale si rende necessario riservare



all'intermediario un congruo lasso di tempo al fine di una piena e attenta valutazione delle contestazioni avanzate dal cliente.

**8.** In questa ottica, si spiega la scelta, operata nelle nuove disposizioni che regolano il procedimento ABF, di innalzare a 60 giorni il termine per il riscontro al reclamo (Cfr, Sez. VI, p.1 - *Avvio del procedimento*), riservando all'intermediario un arco temporale doppio rispetto a quanto previsto in precedenza. Può essere utile osservare come nel Documento per la consultazione pubblica propedeutica al varo delle nuove disposizioni (v. *“Documento per la consultazione – dicembre 2018”*) si precisi che la finalità di tale modifica è quella di *“rendere la gestione dei reclami da parte dell'intermediario – in chiave deflattiva del contenzioso e di accresciuta tutela della clientela – pienamente effettiva ed efficace, in modo che la problematica sollevata dall'esponente possa trovare un'analisi approfondita e compiuta, e se del caso una soluzione positiva”*. Analogamente, nel *“Resoconto della consultazione”* (agosto 2020) si ribadisce che *“l'obiettivo dell'aumento a 60 giorni è quello di concedere alle parti un tempo maggiore per la soluzione della controversia e permettere all'intermediario di valutare pienamente le contestazioni mosse dal cliente”*.

**9.** Dalle considerazioni su espone emerge con sufficiente chiarezza come l'abbreviazione o addirittura l'azzeramento del termine di 60 giorni produrrebbe una grave lesione alle finalità proprie dell'istituto del reclamo, compromettendo un punto cardine del sistema, individuato dalla normativa nel più volte invocato auspicio che la vertenza trovi una composizione nella fase del reclamo, evitando il contenzioso introdotto dal ricorso. Sul punto, come rilevato nell'Ordinanza di rimessione, il Collegio di Coordinamento nella sua precedente pronuncia (dec. n. 6666/2014) ha ritenuto che il mancato rispetto del termine dei trenta giorni (come allora previsto) dalla presentazione del reclamo comporti una *“improcedibilità di carattere solo temporaneo”* che varrebbe a *“meglio equilibrare gli interessi in gioco”*. Il presupposto su cui si basava il citato orientamento interpretativo era mutuato dalla decisione del Collegio di Roma n. 857/2013 (dichiaratamente condivisa sul punto), secondo cui il mancato rispetto del termine *“non pregiudica la decisione del ricorso, ma implica soltanto che il procedimento di definizione della vertenza mediante decisione può essere avviato solo dopo che sia trascorso il tempo (trenta giorni) necessario all'intermediario per replicare al reclamo”*. In tal modo infatti, secondo il Collegio di Coordinamento, sarebbe comunque *“garantito l'interesse dell'intermediario a non vedere avviato il procedimento di definizione della vertenza prima di avere avuto a disposizione un tempo congruo per riflettere sulla pretesa del cliente”*. Sennonché tale



presupposto risulta non più attuale, posto che la nuova disciplina del procedimento ABF ha stabilito la perentorietà di alcuni termini, disponendo in particolare che: *“Entro il termine perentorio di 30 giorni dalla ricezione, l’intermediario trasmette alla competente segreteria tecnica le proprie controdeduzioni unitamente a tutta la documentazione utile ai fini della valutazione del ricorso, ivi compresa quella relativa alla fase di reclamo”*.

**10.** La perentorietà dei termini (sia per la presentazione delle controdeduzioni, sia per repliche e controrepliche) costituisce un’importante novità che risponde all’esigenza di contenimento della durata del procedimento ABF, come raccomandato dalla Direttiva 2013/11/UE, che all’art. 8, lettera “e”, dispone: *“l’esito della procedura ADR è comunicato entro un termine di 90 giorni di calendario dalla data in cui l’organismo ADR ha ricevuto il fascicolo completo del reclamo”*. Ciò posto, non può non rilevarsi che la perentorietà dei termini e il contenimento dei tempi entro i quali deve essere definito il procedimento non consentono più di fare affidamento sul carattere ordinario dei termini stessi, che consentiva all’intermediario di produrre le controdeduzioni con significativa elasticità, tanto da ridursi in qualche occasione a depositarle persino a ridosso della seduta collegiale. Infatti, secondo le attuali previsioni, il ricorso, una volta presentato, *“è trasmesso tempestivamente all’intermediario”* (v. Disp. Appl., Sez. VI. 1), il quale, diversamente dal passato, deve depositare le sue difese entro 30 giorni dalla presentazione del ricorso stesso, a pena di inammissibilità. Pertanto il presupposto dello scivolamento dei termini, su cui si basava la precedente decisione n. 6666/2014, deve ritenersi attualmente precluso, per cui il mancato rispetto del termine di 60 giorni dal reclamo si tradurrebbe nella compressione irrimediabile del tempo riservato all’intermediario per rispondere con piena cognizione alle contestazioni del cliente, valutando la possibilità di un’eventuale conciliazione. Va tuttavia precisato che il ricorso può essere presentato anche prima della scadenza del predetto termine nel caso in cui il ricorrente dimostri di aver ricevuto tempestivamente una risposta negativa alle sue doglianze, posto che le nuove disposizioni prevedono che può presentare il ricorso all’Arbitro bancario finanziario: *“Il cliente rimasto insoddisfatto o il cui reclamo non abbia avuto esito nel termine di 60 giorni dalla sua ricezione da parte dell’intermediario”*.

Tutto ciò premesso, ad avviso di questo Collegio di Coordinamento il ricorso proposto in violazione del predetto termine deve considerarsi viziato da inammissibilità, in quanto il mancato rispetto dei termini configura un comportamento procedurale omissivo che impedisce il proseguimento del procedimento. L’omesso rispetto dei termini costituisce in effetti una ragione ostativa all’esame dell’atto introduttivo del procedimento, con





conseguente chiusura dello stesso “in rito”, Inoltre, considerato il rilievo determinante di tale omissione nell’economia del procedimento, deve ritenersi che l’inammissibilità sia rilevabile d’ufficio.

**11.** In conclusione, per i motivi sopra esposti, il Collegio enuncia il seguente principio di diritto:

*“La presentazione del ricorso prima dello scadere del termine di 60 giorni dalla presentazione del reclamo comporta l’inammissibilità del ricorso stesso che tuttavia può essere riproposto previo nuovo reclamo. Resta salva l’ipotesi di ricorso presentato prima della scadenza del predetto termine, ma in data successiva alla replica dell’intermediario che abbia espresso la volontà di non accogliere il reclamo. L’inammissibilità può essere accertata e dichiarata d’ufficio”.*

**12.** Passando alla decisione del ricorso, si rileva che l’intermediario convenuto ha sollevato espressamente, in via preliminare, l’eccezione di inammissibilità del ricorso sostenendo che lo stesso sarebbe stato presentato nella stessa data del reclamo, senza dunque attendere i termini prescritti dalle Disposizioni che regolano il procedimento. Precisa infatti che il reclamo, come risulta dagli atti, sarebbe stato trasmesso dal ricorrente soltanto in data 10 gennaio 2021, contestualmente alla notifica del ricorso, non consentendo pertanto alla banca convenuta “di fornire alcun preventivo riscontro”. Al riguardo, si osserva che il ricorso risulta in effetti presentato in data 9 gennaio 2021, mentre nel modulo di presentazione viene indicata come data del reclamo il giorno 8 gennaio 2021, peraltro successivamente precisata dal ricorrente nel giorno 9 gennaio 2021, data coincidente con quella di presentazione del ricorso. Risultano acquisiti agli atti copia del suddetto reclamo, inoltrato via mail all’intermediario, nonché copia della comunicazione di presa in carico del medesimo reclamo da parte dell’intermediario convenuto, che afferma di averlo ricevuto in data 10 gennaio 2021.

Ne consegue la palese violazione del termine di 60 giorni per la presentazione del ricorso, prescritto dalle vigenti disposizioni che regolano il procedimento, per cui il ricorso deve ritenersi inammissibile.

### **PER QUESTI MOTIVI**

**Il Collegio dichiara il ricorso inammissibile.**



IL PRESIDENTE

Firmato digitalmente da  
FLAVIO LAPERTOSA