



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

**La nuova disciplina degli agenti in attività finanziaria
e dei mediatori creditizi**

Roberto Rinaldi

Capo del Servizio Supervisione intermediari specializzati

Convegno FIMEC

Tirrenia (Pisa), 5 novembre 2010

Vorrei ringraziare la FIMEC per l'invito che ha rivolto alla Banca d'Italia a partecipare a questo importante incontro. Importante per due motivi: cade nel decennale della attività di questa Federazione; cade in un momento cruciale per lo sviluppo professionale degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi.

Vorrei inquadrare la nuova disciplina su agenti e mediatori e l'assetto dei controlli su questi operatori nel contesto più generale della riforma dell'intermediazione finanziaria e dei nuovi compiti della Vigilanza, così come introdotti dal Decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141, in attuazione della Direttiva comunitaria 2008/48/CE. Nella parte finale tratterò brevemente le problematiche relative alla fase di transizione.

1. La riforma dell'intermediazione finanziaria e la vigilanza¹.

Il recepimento della normativa europea relativa ai contratti di credito ai consumatori ha rappresentato l'occasione per una riforma più ampia; si è inciso sulla trasparenza e sulla correttezza dei comportamenti con la clientela, sulla disciplina degli intermediari non bancari e sui loro canali distributivi.

L'intermediazione finanziaria e la trasparenza

Le nuove disposizioni modificano gli assetti statutari e organizzativi; innalzano i requisiti degli intermediari e mutano il loro modo di operare.

Con riferimento ai riflessi statutari/organizzativi il decreto:

- ridefinisce l'ambito delle attività riservate: gli intermediari finanziari diventano esclusivamente soggetti specializzati nella concessione del credito;
- cancella la distinzione tra intermediari pienamente vigilati (ex art. 107 TUB) e soggetti sottoposti a controlli meramente formali (come gli intermediari ex art. 106 TUB). Vi sarà quindi un unico albo per gli operatori attivi nel settore del credito;
- introduce una valutazione degli assetti proprietari e del profilo di sana e prudente gestione. Gli intermediari 106, in particolare, dovranno porre particolare attenzione al rafforzamento del patrimonio e all'affidabilità dell'assetto organizzativo;
- razionalizza e potenzia i controlli con forme di vigilanza consolidata; in caso di crisi, l'uscita dal mercato sarà se necessario gestita dalla Vigilanza;
- gradua l'intensità di quest'ultima in relazione alla complessità operativa, organizzativa e dimensionale;
- favorisce la specializzazione degli operatori del settore del microcredito.

La nuova legge inoltre potenzia le regole di trasparenza e introduce nuovi obblighi. In particolare, per quanto riguarda il credito al consumo:

- viene introdotta un'informativa precontrattuale standard contenente le informazioni rilevanti;

¹ Questa sezione si basa sull'intervento di Anna Maria Tarantola, Vice direttore generale della Banca d'Italia, "Il credito specializzato: funzioni, rischi, azione di vigilanza" – Convegno AIBE – Assifact – Assilea – Assofin – Milano, 23 settembre 2010.

- sono rafforzati gli obblighi di consulenza al consumatore, in particolare quando l'offerta di credito avviene con dealers. Obblighi ancora più stringenti sono previsti per il caso di offerta congiunta di contratti;
- viene introdotto l'obbligo di verifica del merito creditizio del soggetto finanziato;
- viene previsto il diritto di ripensamento del consumatore. Per i contratti di durata è introdotto il diritto di recesso, senza spese, in corso di rapporto, già previsto in Italia per la generalità dei contratti bancari;
- viene disposto il diritto alla risoluzione del contratto di credito nel caso di inadempimento del fornitore; ciò comporta una scelta più accurata e un controllo più attento della rete di fornitori;
- vengono rafforzati i presidi di trasparenza esplicitando l'inclusione nel TAEG di tutti gli oneri connessi al finanziamento, evitando l'emergere di costi occulti per il soggetto finanziato. Per rafforzare ulteriormente la trasparenza, si richiede che le spese connesse all'intervento di un terzo (ad esempio agente, mediatore) nella commercializzazione del credito siano specificamente comunicate al consumatore prima della conclusione del contratto e da lui approvate formalmente.

Per effetto della riforma gli intermediari e la loro rete distributiva dovranno essere più attenti alle esigenze della clientela; il rispetto delle norme sarà reso più efficace. Pensiamo che questo intervento non razionerà l'offerta di credito; grazie a modalità più strutturate l'offerta potrà essere al contrario incrementata.

Nuovi compiti per la Banca d'Italia

Il nuovo articolo 127 TUB, introdotto dall'articolo 4, comma 3, del ricordato D.Lgs 141/2010, dispone che le Autorità esercitino i poteri avendo riguardo alla trasparenza delle condizioni contrattuali e alla correttezza dei rapporti con la clientela; a questi fini possono essere dettate anche disposizioni in materia di organizzazione e controlli interni.

Questo articolo, per usare il linguaggio degli economisti, aggiunge una variabile nella funzione obiettivo della Banca; la tutela della clientela si affianca agli obiettivi tradizionali riconosciuti dall'ordinamento: la sana e prudente gestione, la stabilità, efficienza e competitività del sistema finanziario.

L'Italia non è l'unico paese dove la tutela del consumatore acquisisce crescente importanza nelle priorità della vigilanza: succede in Europa, non solo per il tramite del recepimento della direttiva sul credito al consumo; accade negli Stati Uniti dove è stata creata una nuova authority che ha il compito di "proteggere il consumatore". È un processo che riguarda la gran parte dei paesi industriali.

Nei fatti la Banca da tempo dà rilievo a questo profilo: da anni concentriamo la nostra azione sui rapporti tra intermediari e clientela; la stessa riforma della Vigilanza nel 2008 è stata influenzata da questo obiettivo.

2. La riforma della rete distributiva

Il recepimento nel Testo Unico Bancario delle regole generali che disciplineranno il settore dell'agenzia in attività finanziaria e della mediazione creditizia determina il riassetto generale di questi due settori d'attività.

Le direttrici dell'intervento si possono individuare:

- in un più elevato livello di responsabilizzazione di tutti gli operatori nonché degli intermediari finanziari nei rapporti con le reti di distribuzione;
- nella individuazione di precise incompatibilità e la netta separazione delle due figure professionali;
- nell'introduzione del principio del monomandato per gli agenti in attività finanziaria e dell'obbligo della forma giuridica societaria per i mediatori creditizi;
- nell'adozione di una serie di requisiti maggiormente selettivi per l'esercizio dell'attività.

Una maggiore responsabilizzazione

L'obiettivo viene ora perseguito innanzi tutto con l'introduzione, per tutte e due le categorie di professionisti, dell'obbligo di stipula di una polizza d'assicurazione della responsabilità civile per i danni arrecati, nell'esercizio dell'attività, derivanti da condotte proprie o di terzi del cui operato essi rispondono a norma di legge.

Inoltre, è prevista la responsabilità solidale dell'intermediario per i danni causati dall'agente in attività finanziaria, anche se conseguenti a responsabilità accertata in sede penale.

Analoga responsabilità è prevista in capo agli agenti in attività finanziaria e ai mediatori creditizi per i danni causati, nell'esercizio dell'attività, da dipendenti e collaboratori di cui gli stessi a loro volta si avvalgono.

Le incompatibilità

L'individuazione di nuove cause di incompatibilità tra vari tipi di attività ha per obiettivo quello di assicurare la professionalità e l'autonomia dell'operatività di entrambe le categorie professionali.

Il legislatore ha optato, innanzitutto, per il carattere esclusivo dell'attività sia di agente sia di mediatore: essi potranno svolgere solo attività connesse o strumentali con quella istituzionale.

E' stata fissata una separazione tra le due figure professionali. Viene infatti prevista l'incompatibilità tra le due attività; essa sussiste anche per i dipendenti e i collaboratori i quali non possono svolgere contemporaneamente la loro attività a favore di soggetti iscritti in elenchi differenti.

Sotto un altro profilo, al fine di garantire l'indipendenza delle società di mediazione, è loro preclusa la detenzione, anche indiretta, di partecipazioni in banche e intermediari finanziari che, a loro volta, non possono detenere partecipazioni in società di mediazione al di sopra di soglie fissate dalla norma.

Per i dipendenti, gli agenti e i collaboratori di banche e intermediari finanziari è introdotto il divieto di esercitare, neppure per interposta persona, attività di amministrazione, direzione o controllo nelle società di mediazione creditizia.

Il mandato

Gli agenti in attività finanziaria possono avere uno solo mandato da un intermediario o da un gruppo di più intermediari. Una eccezione a tale regola, con la possibilità di assumere due ulteriori mandati, è ammessa nel caso in cui l'intermediario offra solo alcuni specifici prodotti o servizi.

I nuovi requisiti per l'iscrizione negli elenchi

Oltre i requisiti di onorabilità e professionalità già previsti per l'iscrizione negli albi ed elenchi tenuti oggi dalla Banca d'Italia, sono stati introdotti dal legislatore ulteriori requisiti professionali per le persone fisiche; patrimoniali e organizzativi per le società; tecnico-informatici per tutti gli iscritti.

Alle persone fisiche sono richiesti il possesso di un titolo di studio non inferiore al diploma di maturità quinquennale, la frequenza di un corso di formazione professionale e il superamento di un'apposita prova d'esame che sarà indetta dall'Organismo.

Non sarà necessaria la prova d'esame per i soggetti già iscritti che abbiano effettivamente svolto attività idonee per un periodo di almeno tre anni nell'arco dei cinque anni precedenti la nuova domanda di iscrizione indirizzata all'Organismo.

I requisiti professionali appena elencati sono indispensabili anche per coloro che rivestono funzioni di amministrazione e direzione nelle società di mediazione creditizia o di agenzia in attività finanziaria; amministratori, direttori e soggetti con funzioni di controllo dovranno essere in possesso di una comprovata esperienza, almeno triennale o quinquennale, secondo il ruolo, in ambito finanziario o nella gestione di imprese.

I nuovi requisiti per le persone giuridiche prevedono la forma di società di capitali per la mediazione creditizia e una forma che il MEF dovrà definire per l'agenzia in attività finanziaria; ma comunque, per entrambe, un capitale sociale minimo versato pari a 120.000 euro e l'obbligo, per le società di persone agenti, di servirsi esclusivamente di dipendenti e collaboratori a loro volta iscritti. Resta ferma la facoltà del Ministro dell'Economia e delle Finanze di modificare l'ammontare del capitale sociale con decreto.

Le persone fisiche che esercitano la professione del mediatore - coprendo il territorio e instaurando i rapporti fiduciari con i clienti - non potranno più farlo "in conto proprio" ma in forma organizzata, per conto di società dotate, come detto, di un sufficiente livello di capitale e di idonei presidi organizzativi. Tali società dovranno coordinare e verificare l'attività dei propri dipendenti e collaboratori, assumersi la responsabilità del loro operato, convogliare le proposte contrattuali alle banche e agli intermediari prescelti dal cliente a seguito dell'attività anche consulenziale svolta dal mediatore.

La nuova legislazione induce pertanto la creazione di qualificati "poli di aggregazione" nella categoria dei mediatori; gli attuali mediatori persone fisiche dovranno affiliarsi, legarsi a una società. Queste società dovranno avere assetti adeguati, consoni al nuovo ruolo. La struttura societaria potrà indurre la ricerca di modelli di business più efficienti, tali da rappresentare una leva competitiva per gli operatori e in grado di arrecare vantaggi per la concorrenzialità dell'intero sistema.

Le capacità professionali - che nel precedente regime erano definite in modo blando, concorrendo all'anomala ipertrofia dell'albo - diventano un punto qualificante della riforma. Il

necessario livello di preparazione professionale, da accertare anche attraverso l'apposito esame, è volto non solo a rendere più selettivo l'accesso alla professione ma soprattutto a proseguire un obiettivo molto più sostanziale: assicurare che il cliente – spesso caratterizzato da bisogni finanziari molto pressanti e da un basso grado di alfabetizzazione finanziaria – possa contare sul “consiglio” di persone preparate, informate, in grado di accompagnarlo nella scelta del finanziamento con il profilo tecnico-economico più adatto alle sue esigenze.

Per la stessa ragione, è importante che anche i dipendenti e collaboratori addetti al contatto con il pubblico per conto delle società di capitali dispongano di analoghe caratteristiche: a essi non sarà richiesta l'iscrizione nell'elenco né il superamento del citato esame, ma dovranno avere gli stessi requisiti di onorabilità e di professionalità degli esponenti della società per cui operano, sostenere comunque una prova valutativa e curare l'aggiornamento professionale.

Le categorie in questione devono intendere le nuove norme come un elemento qualificante della maggiore attenzione che il legislatore introduce a tutela delle controparti più deboli che, in questi anni, sono state troppo spesso lese da comportamenti poco professionali o addirittura illeciti da parte di un numero limitato di iscritti che ha però messo in cattiva luce le intere professioni. Questa parte si basa sull'intervento in questa stessa sede di Corrado Baldinelli del Servizio Supervisione Intermediari Specializzati della Banca d'Italia. Cfr. Corrado Baldinelli, “Mediatori e agenti: spunti per una riflessione”, Meeting nazionale della FIMEC – Federazione Italiana Mediatori Creditizi, Tirrenia (Pisa) – 27 marzo 2009.

3. L'assetto dei controlli nel nuovo contesto

Prima di illustrare le modifiche introdotte dalla legge 141 sull'assetto dei controlli sulla rete distributiva di prodotti bancari vorrei illustrare le linee di intervento che la Vigilanza ha adottato in questi anni più recenti².

Prassi anomale riscontrate dall'Organo di Vigilanza

Prima un dato: per agenti e mediatori la riorganizzazione dell'intero settore interviene in una situazione che registra oltre 190.000 operatori iscritti nei relativi albi ed elenchi tenuti dalla Banca d'Italia, con requisiti professionali limitati e di onorabilità autocertificati; con assenza di criteri patrimoniali. La dinamica delle iscrizioni è stata travolgente (figure 1-2).³

Nell'azione di vigilanza le principali anomalie riscontrate sono state le seguenti:

- la rete distributiva opera sovente in via autonoma rispetto all'intermediario cui, in ultima analisi, è imputabile l'erogazione del credito. È scarsa l'indipendenza del mediatore e la sua effettiva differenziazione dall'agente. Vi sono accordi preferenziali anche con le agenzie di assicurazione. Vi sono finanziarie che attribuiscono a dipendenti di società di mediazione procura speciale per la sottoscrizione dei contratti e per la trattenuta degli assegni sui conti correnti.

2 Questa parte si basa sull'intervento in questa stessa sede di Corrado Baldinelli del Servizio Supervisione Intermediari Specializzati della Banca d'Italia. Cfr. Corrado Baldinelli, “Mediatori e agenti: spunti per una riflessione”, Meeting nazionale della FIMEC – Federazione Italiana Mediatori Creditizi, Tirrenia (Pisa) – 27 marzo 2009.

3 Per una analisi economica dell'evoluzione nel tempo degli iscritti, si veda R. Turturro ed E. Piani, “Agenti in attività finanziaria e mediatori creditizi: un'analisi empirica”, Bancaria n. 10/2010, di prossima pubblicazione.

- Vi è una elevata onerosità dei prestiti. Nelle operazioni di finanziamento – e, in particolare, in quelle di cessione del quinto dello stipendio o della pensione - la determinazione del tasso praticato alla clientela muove dal livello del tasso usura: secondo un metodo diffuso, questo livello – al netto di uno scarto minimo di sicurezza - rappresenta il tasso massimo da ottenere. In altri termini, dal tasso usura, a ritroso, si ricostruisce la remunerazione della catena del valore riconoscendo alla rete una retribuzione, spesso, molto significativa. Secondo la rilevazione effettuata dalla Banca d'Italia, il compenso di mediazione percepito dai mediatori creditizi nel periodo tra aprile e giugno 2010 si è attestato mediamente – nel caso dei finanziamenti alle famiglie - al 4,66 per cento. Il rinnovo anticipato del finanziamento, al fine di ampliare l'importo o prolungare la durata, risulta sovente praticato nella cessione del quinto, anche in violazione della normativa di settore. Vengono riaddebitate al cliente, oltre agli interessi per il finanziamento, spese già sostenute all'atto della prima stipula: polizze assicurative (per rischio vita e rischio impiego); commissioni di intermediazione; spese contrattuali (per istruttoria e registrazione del contratto).
- Vi è un mancato rispetto della normativa in materia di trasparenza. Poco chiare o equivoche risultano sovente le comunicazioni alla clientela del costo finale dell'operazione; i contratti che vengono stipulati per il tramite di mediatori ed agenti contengono spesso indicazioni non trasparenti sotto il profilo lessicale e terminologico.

Sugli aspetti sopra indicati la Vigilanza è intervenuta sia con azioni pubbliche di richiamo al rispetto delle normative vigenti sia con sopralluoghi ispettivi e apposite lettere di richiamo indirizzate a singoli operatori. Gli interventi della Banca d'Italia proseguiranno nella direzione tracciata, tenuto conto che, sebbene siano stati registrati alcuni miglioramenti nelle prassi seguite da intermediari e reti distributive, permangono tuttora disfunzioni e comportamenti opportunistici volti a eludere un rispetto sostanziale delle prescrizioni dettate dall'Organo di Vigilanza.

L'Organismo

Tornando alla riforma, in materia di assetto istituzionale dei controlli l'innovazione di maggior rilievo è la prevista costituzione di un Organismo addetto alla tenuta degli elenchi, dotato di autonomia finanziaria, a cui indirizzare tutte le domande di iscrizione.

Non si tratta di una novità nel settore finanziario: già opera dall'inizio del 2009 l'Organismo incaricato della tenuta dell'albo dei promotori finanziari. In questo convegno è previsto l'intervento del suo direttore generale. L'esperienza maturata da tale organismo può essere di aiuto per definire meglio ciò che attende le professioni qui rappresentate.

L'Organismo per agenti e mediatori risulterà investito di compiti e poteri rilevanti; alle attività di gestione degli elenchi – iscrizioni e cancellazioni – si aggiungerà una propria funzione di controllo, assistita dai connessi poteri di accertamento, anche ispettivi, e sanzionatori.

L'Organismo dovrà nello specifico:

- gestire gli elenchi, procedendo in fase di iscrizione alla verifica dei requisiti richiesti la cui permanenza dovrà essere parimenti verificata;
- determinare e riscuotere i contributi e le altre somme dovute per l'iscrizione in misura sufficiente a garantirne l'attività;
- richiedere le informazioni e disporre le ispezioni che riterrà necessarie per espletare i compiti di controllo;

- adottare i provvedimenti sanzionatori nei confronti degli iscritti, compresa la sospensione dall'esercizio dell'attività e la cancellazione dagli elenchi nei casi previsti;
- organizzare la prova valutativa per accertare i requisiti professionali necessari per l'iscrizione e curare l'aggiornamento professionale degli iscritti.

La vigilanza della Banca d'Italia

L'Organismo sarà sottoposto alla vigilanza della Banca d'Italia; la Banca eserciterà direttamente il controllo per verificare l'osservanza delle disposizioni in materia di usura e trasparenza. Al Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di Finanza permarrà altresì il compito di effettuare le verifiche in materia di osservanza delle disposizioni "antiriciclaggio" da parte di agenti e mediatori.

Il compito della Banca – stando alla formulazione di legge – sarà innanzitutto di verificare l'adeguatezza delle procedure interne adottate dall'Organismo in relazione ai compiti che a questo sono affidati e di esercitare i poteri di intervento, che si estendono fino alla possibilità di proporre lo scioglimento al MEF in caso di grave inerzia o malfunzionamento.

La Banca presterà inoltre sempre maggiore attenzione al rapporto tra gli intermediari vigilati e le rispettive reti distributive. Gli intermediari da un lato e agenti e mediatori dall'altro sono operatori economici distinti, soggetti ciascuno a obblighi e adempimenti specifici. Però, nel momento in cui si dà corso a un finanziamento procurato da un agente o da un mediatore, la banca o la società finanziaria lo fa proprio, ne diventa responsabile e non può disinteressarsi delle modalità con cui è stata instaurata la nuova relazione di clientela. L'intermediario si assume rischi legali, operativi e reputazionali, che impongono presidi specifici.

Dall'interazione tra gli intermediari e i rispettivi canali distributivi potranno scaturire soluzioni in termini di best practices da applicare alla verifica dell'operato delle reti. Le opportunità di business di queste ultime dipenderanno anche dalla capacità di proporre agli intermediari schemi operativi funzionali, coerenti con l'orientamento dell'attività di Vigilanza.

4. Il periodo transitorio fino alla costituzione dell'Organismo

Per esplicita previsione legislativa, dal 18 novembre prossimo verranno sospese le iscrizioni nell'albo dei mediatori creditizi e nell'elenco degli agenti in attività finanziaria (ad eccezione di quelli che prestano esclusivamente servizi di pagamento) fino alla costituzione dell'Organismo.

Secondo il testo del decreto correttivo approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri il 22 ottobre scorso, la fase di transizione cambierebbe in quest'ultimo passaggio. È infatti previsto che le iscrizioni possano riprendere, secondo i vecchi requisiti, fino alla metà del 2011; è fissato alla fine dello stesso anno il termine per la costituzione dell'Organismo.

Propedeutici all'avvio del nuovo assetto sono: i) l'emanazione di norme di attuazione riguardanti i requisiti organizzativi delle società di mediazione – nonché di forma giuridica per quelle di agenzia; ii) i requisiti degli agenti che prestano esclusivamente servizi di pagamento; iii) la nomina dei membri dell'Organismo, a cura del Ministro su proposta della Banca; iv) le modalità di iscrizione a cura del Ministero dell'Economia e delle Finanze e dello stesso Organismo una volta costituito; v) la preparazione delle modalità organizzative con cui dovrà avvenire il "passaggio di consegne" dalla Banca all'Organismo.

Tra le questioni delicate che dovranno essere risolte vi è quella di definire i criteri in base ai quali l'esperienza conseguita nell'esercizio dell'attività da parte dei soggetti già iscritti potrà essere ritenuta idonea a soddisfare i requisiti di professionalità ai fini dell'accesso al nuovo elenco, senza necessità di superare la prova d'esame.

La costituzione dell'Organismo nel quale, oltre a figurare un rappresentante del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dovranno essere rappresentate le diverse categorie del settore, costituisce una tappa importante per attuare una forma nuova di autogoverno di questo comparto così delicato del sistema.

I prossimi mesi sono decisivi per segnare la scansione tra la fase ormai conclusa, che corrispondeva a quella di impianto delle prime forme di regolamentazione del settore, a una fase nuova, nella quale realizzare un vero salto di qualità attraverso l'innalzamento del livello di professionalità, una maggiore efficacia dei meccanismi di mercato, migliori possibilità di far emergere e premiare gli operatori più qualificati.

Conclusioni

In questa stessa sede la Banca d'Italia aveva individuato settori di particolare attenzione affinché si corrispondesse, nei fatti, alla tutela dei clienti di banche e finanziarie. L'attenzione derivava da diversi fattori: sviluppi regolamentari in sede europea; debolezze emerse anche a livello internazionale nella relazione tra chi offre capillarmente prodotti del credito e chi, in base alle proprie conoscenze ed esigenze, domanda e acquista quei prodotti; evidenze emerse in fase di controllo da parte della Banca d'Italia di anomalie rilevanti.

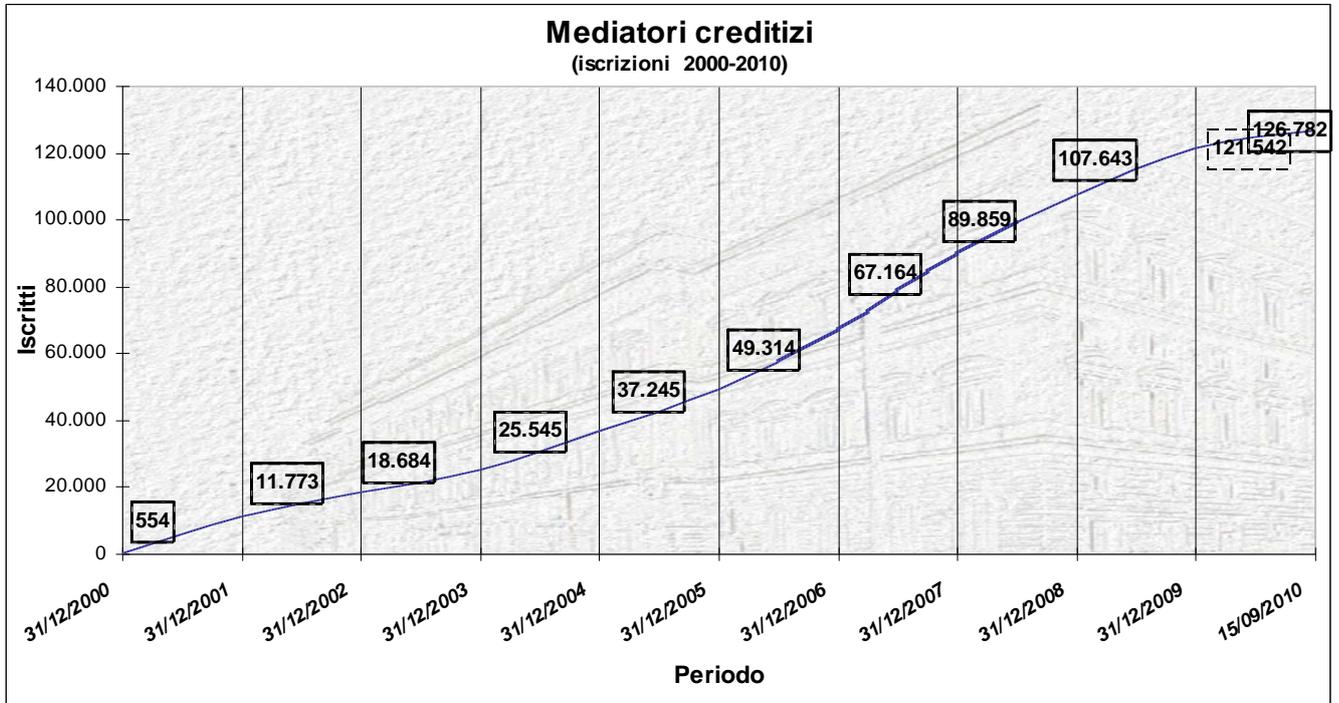
Il nostro convincimento è che un buon rapporto tra finanza e clientela si realizza in primo luogo nel momento in cui la famiglia e la piccola impresa vengono contattate e messe a conoscenza di opportunità di credito. È da questa convinzione che deriva il sostegno alla riforma. In ciò siamo anche spinti dal fatto che la tutela dei clienti che accedono al mercato del credito è ora uno degli obiettivi assegnati per legge all'azione della Banca d'Italia.

Un buon rapporto con la clientela, non più vista nell'ottica di semplice opportunità di guadagno di breve periodo, è a nostro avviso la base fondamentale perché il mercato cresca e si rafforzi; di questo beneficiano gli stessi operatori che sono qui rappresentati.

La riforma è l'occasione per un salto qualitativo nella professione degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi; questi stessi attori sono chiamati a contribuire affinché l'obiettivo della tutela possa essere effettivamente perseguito.

Le iscrizioni

Figura 1



Trend iscrizioni agenti

Figura 2

O

