

Atto del Governo n. 225

concernente lo Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2008/48/CE relativa ai contratti di credito ai consumatori, coordinamento del Titolo VI del Testo unico bancario con altre disposizioni legislative in tema di trasparenza, revisione della disciplina dei soggetti operanti nel settore finanziario, degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi.

Audizione del Titolare della Divisione Normativa Primaria

Normativa e Politiche di Vigilanza della Banca d'Italia

Bruna Szego

Senato della Repubblica

7 luglio 2010

Indice

1) <i>Premessa</i>	3
2) <i>Il mercato dell'intermediazione creditizia non bancaria e del credito al consumo</i>	4
3) <i>Lo schema di decreto legislativo</i>	7
a. <i>Il recepimento della direttiva sul credito al consumo</i>	7
b. <i>Le altre disposizioni in tema di trasparenza</i>	8
c. <i>Gli intermediari finanziari</i>	9
d. <i>I canali distributivi</i>	10
4) <i>Alcune criticità dei testi all'esame del Parlamento</i>	11
5) <i>Conclusioni</i>	15

1) *Premessa*

Lo schema di decreto legislativo, sottoposto al parere parlamentare, recepisce la direttiva 2008/48/CE in materia di credito al consumo. L'iniziativa legislativa trae quindi origine dall'esigenza di attuare nel nostro ordinamento la nuova normativa europea che, approvata dopo un dibattito durato oltre cinque anni, ha introdotto significative novità in questo segmento di mercato e ha previsto strumenti di tutela del consumatore incisivi, uniformi, di massima armonizzazione. Nel nostro paese si è colta – opportunamente – questa occasione per realizzare una riforma più ampia, che incide non solo sulla trasparenza e correttezza dei comportamenti con la clientela ma anche sulla disciplina degli intermediari non bancari e dei loro canali distributivi.

Il disegno unitario e organico che connota l'intervento è coerente e condivisibile. Per conseguire gli obiettivi cui tende la regolamentazione finanziaria anche in questo settore - l'efficienza del sistema, la sua stabilità e integrità - è infatti necessario assicurare la presenza di: i) operatori finanziari professionalmente idonei, patrimonialmente solidi, adeguati dal punto di vista organizzativo; ii) canali distributivi diversificati, in grado di favorire anche la concorrenza nel settore, in cui siano attivi soggetti che abbiano le competenze necessarie e che diano nel continuo prova di affidabilità dei comportamenti; iii) regole adeguate di tutela della clientela; iv) un sistema di *enforcement* efficace.

L'attuale quadro legislativo relativo all'intermediazione finanziaria non bancaria, all'agenzia in attività finanziaria e alla mediazione creditizia ha mostrato lacune e criticità che ostacolano il pieno conseguimento di questi obiettivi. Nei paragrafi successivi fornirò alcune evidenze empiriche sulla situazione attuale del mercato, anche nell'ottica di apprezzare il

possibile impatto della riforma; darò conto dei problemi riscontrati, alla base delle istanze di riforma; svolgerò qualche considerazione su alcuni aspetti dello schema di decreto legislativo che, ad avviso dell'Istituto, richiederebbero modifiche e affinamenti.

2) Il mercato dell'intermediazione creditizia non bancaria e del credito al consumo

Lo scorso novembre si è svolta un'indagine conoscitiva presso la Commissione Finanze della Camera in materia di credito al consumo. In quell'occasione la Banca d'Italia ha fornito un'ampia informativa sulla struttura della domanda e dell'offerta del mercato nonché sul costo del credito al consumo nelle sue diverse forme tecniche.

Mi permetto quindi di rinviare al testo rassegnato in quell'occasione per un esame puntuale delle caratteristiche strutturali di questo comparto. Oggi vorrei invece limitarmi a richiamare alcune evidenze utili per inquadrare le ragioni della riforma, le scelte effettuate e il loro possibile impatto.

Il primo aspetto rilevante è la crescita sostenuta del credito al consumo avvenuta di recente nel nostro paese: il tendenziale aumento della propensione all'indebitamento delle famiglie italiane e le politiche incisive di offerta degli intermediari hanno fatto sì che negli ultimi 5 anni lo stock di questi finanziamenti sia quasi raddoppiato. A fine 2009 i finanziamenti complessivi ammontavano a 113,4 miliardi di euro, pari al 6 per cento dei crediti erogati dall'intero sistema finanziario italiano. Di questi, il 92% è riconducibile alle banche (direttamente o attraverso società controllate), con un peso non trascurabile dei gruppi bancari esteri (22% del totale); la quota erogata dalle società iscritte negli elenchi generale e speciale previsti dagli articoli 106 e 107 del Testo Unico Bancario, non appartenenti a gruppi bancari, è residuale.

Un secondo aspetto significativo è il numero elevato e la composizione variegata delle società finanziarie. Al 31 dicembre 2009 gli operatori iscritti nell'elenco generale ammontavano a 1.411, di cui 395 società veicolo di cartolarizzazione dei crediti (SPV). A questi numeri vanno aggiunti i soggetti iscritti nelle apposite sezioni dell'elenco generale: 19.038 non operanti nei confronti del pubblico, 753 confidi, 453 cambiavalute e 127 casse peota. Le società finanziarie iscritte nell'elenco speciale ex art. 107 del TUB erano 172; il numero si è significativamente ridotto (da 491), a seguito della cancellazione delle società veicolo in operazioni di cartolarizzazione (SPV), censite - dall'ottobre del 2009 - nel solo elenco generale ex art. 106 del TUB.

L'attuale quadro legislativo ha manifestato inefficienze ed è risultato non del tutto adatto ad assicurare affidabilità del *business* e tutela della clientela. Solo alcuni intermediari, individuati in relazione alla tipologia di attività svolta e alla dimensione, sono iscritti nell'elenco speciale e assoggettati ad un vero e proprio regime di vigilanza e a regole prudenziali; per gli altri, iscritti solo nell'elenco generale, la legge non prevede una normativa adeguata e sufficienti poteri di controllo. Ne deriva un assetto molto articolato, sproporzionato per eccesso in alcuni casi e per difetto in altri.

I poco più di 1.000 intermediari finanziari (al netto delle società veicolo di cartolarizzazione) iscritti nell'elenco generale, di piccole dimensioni, rappresentano circa l'1% del totale degli impieghi del sistema finanziario italiano. Per alcuni di questi non è stato possibile ottenere, nonostante l'attivazione di un sistema di segnalazioni, informazioni attendibili sul tipo di attività effettivamente svolta (a parte l'indicazione risultante all'atto dell'iscrizione). Alle evidenze cartolari si accompagnano risultanze non positive anche sul piano dei controlli ispettivi. Sono stati rilevati fenomeni di abusiva raccolta del risparmio,

esercizio di attività non finanziarie in contrasto con il principio di esclusività sancito dall'art. 106 del TUB, insufficienza di controlli sulla rete distributiva, inadeguatezza nel sistema dei controlli interni, violazioni della normativa in materia di trasparenza e, in alcuni casi, di usura. A seguito dei controlli, dall'inizio del 2009 oltre 100 intermediari sono stati cancellati o per essi è in corso la procedura di cancellazione.

Un terzo aspetto riguarda i canali distributivi. Gli intermediari si servono attualmente di una rete distributiva assai ampia che comprende esercizi commerciali (*dealers*), agenti in attività finanziaria e mediatori creditizi. La diversificazione dei canali distributivi costituisce un requisito indispensabile per assicurare la capillarità nella distribuzione, raggiungere la potenziale clientela, diminuire – specie nelle forme di distribuzione indipendenti – le asimmetrie informative tra finanziatori e consumatori; la loro inadeguatezza o scarsa professionalità si risolve tuttavia facilmente in una inefficiente allocazione del credito e in una diminuzione di tutela per la clientela.

Per poter esercitare l'attività di agente o di mediatore è attualmente necessaria l'iscrizione in due distinti elenchi, tenuti dalla Banca d'Italia. Ma la leggerezza della disciplina di legge, l'assenza di requisiti selettivi per l'ingresso all'attività hanno consentito un abnorme proliferare del numero degli iscritti: alla fine del 2009 risultavano più di 65.000 soggetti iscritti nell'elenco degli agenti in attività finanziaria e più di 120.000 nell'albo dei mediatori creditizi. Ad oggi chiunque possieda un titolo di istruzione superiore può esercitare queste attività senza dover dare prova di alcuna preparazione professionale. Dall'inizio del 2009 (e fino al maggio scorso) sono stati avviati procedimenti di cancellazione nei confronti di 113 mediatori creditizi e 54 procedimenti nei confronti di agenti per l'accertata mancanza dei requisiti necessari per l'iscrizione o per gravi violazioni di legge; è stata inoltre disposta la

cancellazione d'ufficio per quasi 14.000 agenti in attività finanziaria, iscritti in elenco ma non effettivamente operanti, e sono state depennate dall'albo dei mediatori creditizi 927 società inattive.

3) *Lo schema di decreto legislativo*

Per realizzare gli obiettivi brevemente ricordati in premessa, lo schema di decreto legislativo incide su quattro diverse aree: rivede le norme, già contenute nel Testo Unico Bancario, sul credito ai consumatori (Titolo I dello schema di decreto legislativo); introduce modifiche alla disciplina più generale di trasparenza nei rapporti tra intermediari e clienti (Titolo II); realizza una riforma complessiva delle società finanziarie (Titolo III), degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi (Titolo IV).

a. *Il recepimento della direttiva sul credito al consumo*

Il Titolo I recepisce nell'ordinamento italiano la direttiva 2008/48/CE in materia di contratti di credito ai consumatori. Si tratta di una normativa di armonizzazione massima, basata sulla previsione di strumenti di protezione della clientela già in gran parte applicati in Italia, grazie alla presenza di una normativa generale sulla trasparenza dei servizi bancari e finanziari e alle novità introdotte lo scorso anno dalle disposizioni secondarie emanate alla Banca d'Italia.

La nuova disciplina si applica ai contratti di credito di importo compreso tra i 200 e i 75.000 euro, elevando notevolmente l'attuale limite di 31.000 euro. I principali presidi previsti riguardano gli incisivi obblighi di informazione e di assistenza del consumatore posti a carico dei finanziatori e dei cd. intermediari del credito, tanto nella fase precontrattuale quanto in

quella successiva alla conclusione del contratto; il contenuto dei contratti; i diritti di recesso e di rimborso anticipato; specifiche tutele in caso di inadempimento del fornitore dei beni e servizi cui è collegato il credito.

Su alcuni specifici profili di dettaglio tecnico, le disposizioni rinviano alla normativa secondaria che la Banca d'Italia dovrà emanare in base alle deliberazioni del CICR; sarà in questo modo possibile coordinare la disciplina del credito al consumo con la più generale disciplina di trasparenza.

b. Le altre disposizioni in tema di trasparenza

Il Titolo II del decreto legislativo attua i criteri contenuti nella legge delega che chiedono di coordinare – inserendole nel Testo Unico Bancario – le disposizioni di legge che, negli ultimi anni, hanno inciso sulla disciplina a tutela della clientela bancaria e di garantire misure di *enforcement* efficaci.

Le principali novità riguardano quindi le disposizioni sulla portabilità dei mutui, l'estinzione anticipata, il recesso senza spese previste dai cd. Decreti Bersani, che vengono coordinate e introdotte nel TUB; l'estensione dei poteri sanzionatori della Banca d'Italia, non più limitati alla sola violazione degli obblighi di pubblicità; l'introduzione di misure inibitorie idonee ad impedire la continuazione di condotte irregolari da parte degli intermediari.

L'iniziativa si inserisce in una più ampia e organica azione volta a migliorare la qualità delle relazioni tra intermediari e clienti, fattore strategico per la competitività e solidità degli intermediari. L'impegno della Banca d'Italia in questo settore si è notevolmente intensificato nel corso degli anni e si è dispiegato su diversi fronti: con gli interventi adottati nell'esercizio dei poteri regolamentari, sanzionatori, di controllo che le sono attribuiti dal Testo unico

bancario; con la predisposizione e messa in opera dell'Arbitro Bancario Finanziario, il nuovo sistema di risoluzione stragiudiziale delle controversie; con le iniziative di educazione finanziaria. La riforma suggella questa evoluzione e qualifica espressamente la trasparenza e la correttezza dei rapporti tra intermediari e clienti come un obiettivo finale dell'azione della Banca d'Italia. Trova così evidenza espressa che la tutela della clientela rappresenta un valore in sé e non solo un mezzo per promuovere la stabilità, l'efficienza e la competitività del sistema finanziario.

c. Gli intermediari finanziari

La legge comunitaria per il 2008 indica gli obiettivi della riforma degli intermediari finanziari: consentire l'esercizio delle attività riservate ai soli soggetti che assicurino affidabilità e correttezza; prevedere più efficaci strumenti di controllo modulati sulla base delle attività; introdurre sanzioni amministrative e forme di intervento effettive e proporzionate, attribuendone la competenza alla Banca d'Italia.

Le previsioni contenute nello schema di decreto in esame realizzano questi obiettivi. Il decreto limita la riserva di attività alla sola concessione di credito nonché alla negoziazione o gestione in valuta. Prevede un albo unico (superando così l'attuale doppio regime di intermediari vigilati e intermediari solo censiti): tutti gli operatori del settore saranno assoggettati a controlli sia per l'accesso al mercato, sia nel continuo, sia in caso di crisi. L'impianto delle regole e dei poteri di intervento sulle finanziarie viene allineato a quello già in essere per gli altri intermediari regolamentati (banche, SIM, istituti di pagamento) e opportunamente calibrato in base al principio di proporzionalità. Per alcune tipologie di attività (microcredito, confidi), caratterizzate dal rilievo sociale e solidaristico, vengono previste

deroghe puntuali; la vigilanza su questi soggetti viene affidata a organismi di autoregolamentazione, sottoposti a forme di controllo della Banca d'Italia, i cui componenti sono nominati dal Ministro dell'Economia e delle Finanze.

d. I canali distributivi

La riforma si completa con una revisione della disciplina degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi: l'obiettivo – guidato dai precisi criteri contenuti nella legge di delega – è di accrescere il livello di professionalità e affidabilità di questi operatori. Per attuare la riforma lo schema di decreto legislativo agisce su più fronti:

- i) differenzia in modo più puntuale le figure professionali dell'agente e del mediatore creditizio: il primo viene qualificato come un canale distributivo *captive*, rafforzato da obblighi di monomandato per singolo prodotto offerto; il secondo come figura indipendente e neutrale. Per evitare commistioni da cui possono originare conflitti di interesse viene vietata la contestuale iscrizione in entrambi gli elenchi;
- ii) rafforza i requisiti professionali per l'accesso e l'esercizio dell'attività;
- iii) irrobustisce i profili patrimoniali ed organizzativi;
- iv) introduce forme di responsabilità più incisive nei confronti della clientela sia per l'intermediario che si avvale dell'operato di agenti e mediatori, sia per gli agenti e i mediatori che operano tramite dipendenti e collaboratori per i danni causati nell'attività. All'agente persona giuridica o al mediatore iscritto viene altresì assegnato il compito di verificare professionalità e onorabilità dei soggetti di cui si avvale per il contatto con il pubblico, non essendo questi ultimi più tenuti ad un'autonoma iscrizione;

v) infine, rende più efficiente l'architettura dei controlli: come per i comparti del microcredito e dei confidi, anche in questo settore è prevista la costituzione di un apposito organismo competente per la tenuta degli elenchi, i controlli sugli iscritti e *l'enforcement* della disciplina. L'organismo sarà composto da elementi nominati dal Ministro dell'Economia e delle finanze e sottoposto a forme di controllo della Banca d'Italia, che resta invece direttamente competente per le verifiche sul rispetto delle disposizioni di trasparenza e correttezza nei rapporti con la clientela.

4) Alcune criticità dei testi all'esame del Parlamento

La Banca d'Italia ha fornito la propria collaborazione tecnica al Ministero dell'Economia e delle finanze nella predisposizione degli schemi di articolato di attuazione alla delega. Il dialogo è stato proficuo e i testi elaborati complessivamente condivisibili.

In aggiunta ad aspetti di dettaglio tecnico ancora da affinare, vi sono profili sui quali alcuni aggiustamenti potrebbero realizzare meglio quegli obiettivi di maggiore razionalità ed efficienza che sono alla base della riforma.

Le nostre principali osservazioni riguardano l'efficacia complessiva dei controlli proposti. Gli aspetti su cui focalizzare l'attenzione sono: i) il regime delle deroghe previsto per gli intermediari finanziari; ii) l'efficacia dei poteri attribuiti ai futuri Organismi per il microcredito, i confidi, gli agenti e i mediatori; iii) l'assetto previsto per le società fiduciarie "statiche" e per gli intermediari che esercitano l'attività di negoziazione o gestione in valuta.

Con riferimento al primo aspetto, uno dei punti più delicati della riforma è rappresentato dalla definizione delle attività di microcredito: se non correttamente circoscritta,

la deroga prevista per gli operatori specializzati in questo settore rischia di essere utilizzata come canale per il mantenimento o l'ingresso sul mercato di iniziative non affidabili e, conseguentemente, di compromettere gli obiettivi fondamentali che ispirano la revisione della disciplina degli intermediari finanziari. E' essenziale dettare una definizione puntuale e limitata di questa attività e assicurarne un'attuazione stringente e accurata, attraverso i regolamenti attuativi del Ministro dell'Economia e delle finanze nonché i controlli svolti dall'Organismo.

Il nodo principale è la possibilità per gli operatori del microcredito di erogare prestiti per la soddisfazione di bisogni familiari, in presenza di condizioni di redditività precarie. Questa attività presenta un livello di rischio particolarmente elevato e appare più vicina a quella di assistenza e di beneficenza. Anche dal confronto con le esperienze internazionali emerge che l'attività di microcredito, assoggettata a un regime derogatorio e agevolato, si configura come erogazione di microprestiti prevalentemente finalizzati all'avvio di un'attività imprenditoriale o di un'attività professionale da parte di soggetti finanziariamente esclusi.

La soluzione prospettata nel testo di decreto legislativo coniuga efficacemente i due obiettivi: delimitare l'area del microcredito e preservare l'operatività nel settore del microcredito alle famiglie, consentendo agli operatori già specializzati nel microcredito all'impresa di operare, in via accessoria e non prevalente, anche in questo ambito. Ciò che suscita perplessità è la previsione che permette alle associazioni senza scopo di lucro di operare liberamente nel settore in assenza di qualsiasi scrutinio sull'effettiva sussistenza delle condizioni previste dalla legge. Questo impianto potrebbe rappresentare un canale di ingresso di iniziative non affidabili o persino illegali.

Per quanto attiene al ruolo degli Organismi – previsti per i settori del microcredito, dei confidi, degli agenti e dei mediatori – le previsioni del decreto rappresentano un passo avanti

rispetto all'impostazione dei testi posti in consultazione. E' tuttavia essenziale che ad essi siano espressamente attribuiti i poteri necessari ad assicurare una corretta ed efficace gestione nel continuo degli elenchi, corredando il potere di iscrizione con quello di cancellazione o sospensione in caso di riscontrate irregolarità: solo così sarà possibile garantire presidi efficaci, non meramente formali.

In quest'ottica occorre inoltre assicurare che nei tre comparti in cui è previsto un ruolo degli Organismi sia adottato un impianto omogeneo per la loro disciplina e evitato l'uso di formulazioni variegata che inducano a ritenere esistenti differenze nella loro modalità di costituzione e funzionamento. Sul piano operativo è indispensabile che gli Organismi siano dotati di professionalità e risorse adeguate, in termini di personale e strutture organizzative, anche attraverso un forte impegno da parte dell'industria finanziaria; la Banca d'Italia ha segnalato in più occasioni di essere pronta a fornire piena collaborazione per favorire il corretto funzionamento dei nuovi Organismi e per gestire la delicata fase di transizione al nuovo sistema.

Quanto alle innovazioni previste per le società fiduciarie "statiche" di maggiori dimensioni o appartenenti a gruppi bancari o finanziari, si ritiene di dover segnalare l'asistematicità della scelta di includerle in una sezione speciale dell'elenco previsto per le società finanziarie. La natura dell'attività svolta dalle società fiduciarie richiede strumenti di controllo diversi dal regime di vigilanza prudenziale previsto per gli intermediari che erogano credito; appare quindi auspicabile individuare una soluzione più meditata ed efficiente, che tenga conto degli obiettivi sottesi al controllo su queste società e della delicatezza della loro attività ai fini del rispetto della normativa sull'antiriciclaggio e sul contrasto al finanziamento del terrorismo. Considerazioni simili possono svolgersi con riferimento agli intermediari che

operano nel comparto della negoziazione o gestione in valuta: ad eccezione dei cambiavalute, per i quali non si ravvisano esigenze di controllo, sembrerebbe più appropriato ricondurre questo settore all'impianto di regolazione e vigilanza previsto dal Testo Unico della Finanza.

Spazi di intervento si ravvisano anche per la disciplina di agenti in attività finanziaria e mediatori creditizi. A fianco delle norme che confluiranno nel TUB, le disposizioni del decreto che prevedono misure di attuazione presentano tuttora incongruenze e lacune e richiedono opportuni affinamenti tecnici. Da un punto di vista sostanziale s'impone in ogni caso l'esigenza di assicurare che i più stringenti requisiti previsti siano effettivamente richiesti a tutti i soggetti (compresi i dipendenti e i collaboratori) che entrano in contatto con il pubblico, anche se non tenuti ad un'autonoma iscrizione nei relativi elenchi.

Vorrei poi svolgere alcune considerazioni sul metodo di regolazione adottato nei testi posti in consultazione, in particolar modo per la disciplina di agenti e mediatori e per il recepimento della direttiva sul credito al consumo. La regolamentazione del sistema finanziario, per sua natura assai complessa e tecnica, presenta un inevitabile *trade-off* tra specificità ed esaustività dei contenuti – da un lato – e, dall'altro, grado di flessibilità e chiarezza delle previsioni; un giusto equilibrio tra norme di rango legislativo e disposizioni secondarie può contemperare questi obiettivi. Soprattutto per l'attuazione di direttive di massima armonizzazione (come nella parte del decreto legislativo che recepisce la direttiva sul credito ai consumatori) o di altri interventi normativi in cui le scelte di *policy* sono esigue o di carattere eminentemente tecnico (come le previsioni che riguardano i requisiti per l'iscrizione nell'albo degli agenti e mediatori e le attività materiali svolte dall'Organismo) si ritiene che le disposizioni di rango legislativo dovrebbero limitarsi a fissare principi generali, rimettendone l'attuazione alla regolamentazione secondaria.

L'emanazione del decreto legislativo potrebbe, infine, rappresentare l'occasione per riordinare e rendere più efficaci i recenti interventi legislativi in tema di commissioni applicate dagli intermediari su affidamenti, scoperti di conto e utilizzi extrafido. Codesta Commissione ha già posto attenzione al problema, promuovendo un'indagine conoscitiva nel corso della quale è stata sentito anche questo Istituto. L'avviso della Banca espresso in quella sede, e che consideriamo tuttora valido, è che – in presenza di commissioni dalla struttura opaca, complessa e molto diversificata tra banche – nessuna misura di trasparenza, per quanto incisiva, può essere da sola sufficiente per permettere una chiara valutazione e comparazione dei costi. Per conseguire questo obiettivo è necessario un intervento legislativo, che chiarisca e semplifichi la tipologia di oneri ammessi; una proposta in questo senso è stata trasmessa al Ministero dell'Economia e delle finanze.

5) Conclusioni

La riforma è di ampia portata ed è condivisa dalla Banca d'Italia nelle sue linee essenziali e nelle scelte di fondo. Per realizzare gli obiettivi ad essa sottesi è tuttavia essenziale garantirne un'attuazione accurata e stringente e assicurare che gli Organismi di nuova costituzione abbiano strumenti e mezzi per operare in modo efficace. Solo così potranno derivarne benefici per la clientela – soprattutto famiglie e piccole e medie imprese – nonché per la stessa industria finanziaria, in termini di maggiore professionalità, affidabilità, efficienza, trasparenza. Per la completa realizzazione della riforma il decreto legislativo prevede l'emanazione di disposizioni di attuazione di rango secondario ad opera di diversi attori. La Banca d'Italia, oltre a esercitare le competenze regolamentari ad essa attribuite, continuerà a prestare ogni collaborazione utile al miglior compimento della riforma.