

LE NUOVE REGOLE
DELL'INTERMEDIAZIONE FINANZIARIA

Reti distributive e ruolo della Banca d'Italia

Corrado Baldinelli

Banca d'Italia

Servizio Supervisione Intermediari Specializzati

Convegno

Professione Credito -Formazione e Competenze nel nuovo Mercato

ABI

Roma, 1 febbraio 2012

I contenuti salienti della riforma dell'attività finanziaria ⁽¹⁾

La riforma delle reti distributive delineata dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n.141 determina un profondo cambiamento delle figure di agente in attività finanziaria e di mediatore creditizio. La stessa inclusione dei nuovi principi nel nuovo Titolo VI-bis del Testo Unico attesta l'importanza della disciplina delle reti nel complessivo impianto di vigilanza sull'intermediazione bancaria e finanziaria.

La riforma ha inteso “professionalizzare” e “responsabilizzare” gli operatori del settore determinando un significativo salto di qualità per la mediazione creditizia e l'agenzia in attività finanziaria.

La professionalità, definita in modo del tutto blando nel regime previgente, deve ora essere accertata attraverso un apposito esame nella fase di accesso, mantenuta e periodicamente verificata durante tutto il periodo dell'iscrizione all'albo; a ciò si aggiunge l'incompatibilità con altre attività, previsione, questa, che risponde all'esigenza di rafforzare il profilo professionale degli operatori, evitando la dispersione delle competenze in attività a volte anche profondamente diverse.

Relativamente al maggior grado di responsabilità perseguito dalla riforma, viene introdotto l'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 sia gli agenti che i mediatori rispondono a norma di legge. Nel caso degli agenti, viene inoltre introdotta la responsabilità solidale dell'intermediario per i danni dagli stessi causati.

La nuova normativa separa la figura dell'agente da quella del mediatore: gli agenti rappresentano il canale distributivo *captive*, diretta emanazione dell'intermediario erogante; fanno parte della sua “forza vendita”. Il legame tra gli agenti e gli intermediari è solido e diretto: anche in virtù del citato regime di responsabilità, esige un rapporto assiduo su politiche di marketing, modalità operative, scambi informativi, come presuppone il vincolo di mono-mandato per singola linea di prodotto.

Opzione pressoché obbligata per gli istituti di pagamento – in relazione alla natura dei servizi offerti, in particolare nel caso delle rimesse di denaro – la costituzione di una rete di agenti rappresenta per gli intermediari creditizi un'alternativa all'ampliamento delle filiali, in base a scelte guidate da obiettivi di flessibilità, efficienza, meccanismi di incentivazione. In ogni caso, al

¹ Si ringraziano i colleghi del Servizio Supervisione Intermediari Specializzati della Banca d'Italia, Roberto Parmeggiani, Fabrizio Orsatti e Sergio Sinisi per la collaborazione prestata nella preparazione del presente lavoro, la cui responsabilità rimane *in toto* dell'Autore.

cliente non potrà risultare equivoco il ruolo dell'agente, volto in modo dichiarato a sviluppare il volume di attività del proprio intermediario mandante.

Diverso è il discorso per i mediatori, da cui si pretende indipendenza, equidistanza tra gli interessi del cliente e quelli degli intermediari. L'attività implica un servizio di consulenza, che parte dalle esigenze manifestate dal cliente per proporre l'alternativa di finanziamento più rispondente.

L'esperienza dei controlli di vigilanza evidenzia che il mediatore è guidato spesso da obiettivi di remunerazione che possono confliggere con le esigenze della clientela. L'auspicio è che possano instaurarsi relazioni maggiormente affidabili, opportunità di crescita, una professionalità riconosciuta e una migliore reputazione dell'intera categoria, messa a repentaglio nel passato da pochi soggetti scorretti, che il lasco regime di controllo tuttora vigente non aiuta a individuare ed espellere dal mercato.

Una più solida preparazione professionale e profili di responsabilità chiari e definiti sono presupposti per perseguire le finalità istituzionali del controllo pubblico: la protezione del consumatore innanzitutto, entrata a pieno titolo tra gli obiettivi istituzionali della Banca d'Italia proprio con il D.Lgs. 141/2010.

La fase di transizione dal vecchio al nuovo regime

La fase di transizione dal vecchio al nuovo regime si presenta articolata e complessa. Sono ancora diversi i problemi aperti legati, taluni, a perduranti incertezze nell'interpretazione delle norme; un chiarimento in proposito potrà derivare dall'emanazione del c.d. secondo correttivo e dalle disposizioni di attuazione del decreto 141/2010.

Con la nomina dei componenti dell'Organismo, cui compete la tenuta dei nuovi elenchi, si è dato avvio all'attuazione della riforma.

Arrivare a questo risultato non è stato banale. A partire dagli inizi del 2010, le Autorità direttamente coinvolte nel processo di costituzione del nuovo Organismo - Banca d'Italia e Ministero dell'Economia e delle Finanze - hanno invitato i rappresentanti degli operatori del mercato a dialogare sulle novità della riforma. Sono stati tenuti ripetuti incontri con associazioni di categoria, organismi federativi, sigle sindacali, per instaurare un colloquio costruttivo, raccogliere opinioni e proposte, individuare problematiche che necessitavano di specificazioni e chiarimenti.

L'impegno della Banca per favorire lo *start-up* e pervenire a un ordinato "passaggio di consegne" si è tradotto nei lavori per l'implementazione del sistema informativo dell'Organismo;

in questa fase preliminare la Banca sta lavorando alla predisposizione della piattaforma che poi sarà gestita dallo stesso Organismo; rappresenterà lo strumento per un'interlocuzione informatizzata con gli iscritti e gli aspiranti tali, la gestione degli elenchi, la loro pubblicazione sul web.

Altri impegni della Banca hanno previsto e prevedono scambi informativi e consulenziali con i rappresentanti dell'Organismo per definire il variegato quadro normativo entro cui lo stesso si troverà ad operare, nonché fornire dati utili all'avvio dell'attività di iscrizione (un ambito importante è, ad esempio, l'individuazione dei soggetti che, vantando un periodo d'iscrizione negli attuali albi ed elenchi superiore a tre anni, potranno chiedere l'iscrizione nei nuovi elenchi senza sostenere la citata prova d'esame, sempreché in possesso di un'esperienza ritenuta adeguata).

Come noto, non è prevista alcuna ipotesi di passaggio automatico tra vecchi e nuovi elenchi: tutti coloro che intendono proseguire l'attività dovranno infatti avanzare apposita istanza all'Organismo, da presentare con modalità informatizzate attraverso gli strumenti della posta elettronica certificata e della firma digitale, necessari per legge.

Una volta avviata l'attività, l'Organismo avrà funzioni di tenuta degli elenchi (iscrizioni, aggiornamenti, cancellazioni su richiesta) e poteri di controllo sugli iscritti, poteri informativi (richiesta di dati e notizie), di accertamento, anche ispettivi, e di intervento (richiamo scritto, sospensione, cancellazione), in presenza di violazioni delle disposizioni concernenti i requisiti di iscrizione e le altre norme di settore introdotte dalla riforma (come, ad esempio il pagamento dei contributi di iscrizione, l'obbligo di aggiornamento professionale, il rispetto delle incompatibilità o del vincolo di mono-mandato per linea di prodotto degli agenti).

Il ruolo della Banca d'Italia nel nuovo regime

A sua volta, l'Organismo sarà sottoposto alla vigilanza della Banca d'Italia: una forma di controllo per molti versi innovativa nel nostro ordinamento. Da un lato l'Organismo, essendo esso stesso investito di una funzione pubblica di supervisione, è parte del "circuito" delle Autorità di controllo, con cui dovrà necessariamente instaurare efficaci flussi di comunicazione. Dall'altro, il legislatore ha voluto comunque cautelarsi contro i rischi di malfunzionamento dell'Organismo, subordinandone l'attività alle verifiche della Banca d'Italia e al potere di intervento delle autorità che potrebbero arrivare a disporre lo scioglimento.

Secondo la legge, questa forma di vigilanza persegue la finalità preminente di accertare che le procedure dell'Organismo siano adeguate a un corretto adempimento delle funzioni a questo

assegnate, senza dunque entrare nel merito dei singoli provvedimenti adottati dall'Organismo medesimo. E' prevista la possibilità di accedere al sistema informativo che gestisce gli elenchi, di richiedere all'Organismo la comunicazione periodica di dati e notizie e la trasmissione di atti e documenti, di effettuare ispezioni e di convocarne i componenti. L'Organismo deve tenere aggiornata la Banca d'Italia degli atti e degli eventi di maggiore rilievo e trasmettere annualmente una relazione sull'attività.

Si tratta di un compito nuovo per il quale la Banca si sta attrezzando, dovendolo svolgere in futuro anche per altri soggetti della specie, come l'Organismo per la tenuta dell'elenco dei confidi.

La Banca d'Italia mantiene compiti di vigilanza sugli agenti in attività finanziaria e sui mediatori creditizi quanto a trasparenza e correttezza delle relazioni con la clientela, nonché sui profili regolamentari in materia di antiriciclaggio, i cui controlli saranno svolti dalla Guardia di Finanza.

I controlli sul rispetto della normativa in materia di trasparenza saranno particolarmente rilevanti: la Banca d'Italia potrà chiedere la comunicazione di dati e notizie, la trasmissione di atti e documenti e potrà effettuare ispezioni, anche con la collaborazione della Guardia di Finanza. In caso di violazioni gravi e ripetute potrà ordinare la sospensione o la cancellazione dall'elenco.

Non si tratta di adempimenti meramente formali da rispettare: le regole di trasparenza e correttezza sono la base per rapporti con la clientela di elevata qualità, cui gli operatori devono tendere nel loro stesso interesse.

La responsabilità delle banche e degli intermediari finanziari

Il monitoraggio degli intermediari bancari e finanziari sulle proprie reti distributive è uno dei presidi fondamentali dell'intero sistema dei controlli.

Nel momento in cui una banca o una società finanziaria dà corso a un finanziamento procurato da un agente o da un mediatore, lo fa proprio e ne diventa responsabile; se ne assume i rischi legali, operativi e reputazionali, la cui gestione presuppone cautele specifiche.

Il richiamo alla responsabilità degli intermediari è stato esplicito in varie comunicazioni che la Banca d'Italia ha indirizzato al sistema: questo approccio appare ampiamente condiviso anche dalle Associazioni di categoria degli intermediari finanziari, che hanno avviato iniziative per fornire indicazioni ai propri aderenti, volte a individuare criteri di selezione del canale distributivo e a monitorarne l'operato.

Soprattutto nella vendita al dettaglio di determinati prodotti finanziari (prestiti personali, cessione del quinto, mutui), le banche usano demandare le diverse fasi dell'erogazione dei finanziamenti e della gestione delle relazioni con la clientela ad un'articolata catena di soggetti che, in sequenza, ricomprende una o più società finanziarie, uno o più agenti / mediatori, fino ad arrivare a non meglio precisati segnalatori; tutto ciò, spesso, senza adeguati controlli sull'operato degli stessi.

Aggressive politiche di crescita dimensionale sono state così realizzate, demandando fasi rilevanti del processo produttivo e distributivo a reti terze.

Ciò è avvenuto:

- a motivo dell'impossibilità per le banche, sulla base della vigente disciplina, di assegnare mandati a concludere i contratti direttamente ad agenti in attività finanziaria: è necessario, dunque, veicolarli per il tramite di una società finanziaria;
- talvolta (si faccia il caso della cessione del quinto) per il tecnicismo e la scarsa automazione degli adempimenti; viene riferito, ad esempio, che si rende necessario talora recarsi personalmente a sollecitare presso le Amministrazioni terze cedute il rilascio dei documenti necessari.

Simili articolazioni distributive possono avere riflessi negativi sia per la clientela sia per le stesse banche erogatrici. Ognuno dei soggetti della catena distributiva guadagna qualcosa dal finanziamento e contribuisce a innalzarne il costo finale per il cliente. In questi contesti, le banche non sempre dimostrano di avere la capacità di valutare adeguatamente la qualità del credito erogato e di monitorare la dinamica degli incassi, considerato anche che le informazioni risiedono talora su basi dati gestite in autonomia dalle reti e non accessibili dalla banca.

Pur riservandosi formalmente la delibera del finanziamento, alcune banche tendono a non verificare ex ante la documentazione, assegnando impropriamente alla delibera di fido connotati prettamente formali e delegandola, di fatto, alla rete distributiva. Talora è emersa anche una certa difficoltà, per la banca mandante, a rallentare l'operatività intermediata dalla finanziaria, per il timore che un raffreddamento dei rapporti con la rete possa determinare la perdita di clientela e l'aumento delle estinzioni anticipate dei mutui.

In situazioni del genere, la Vigilanza ha riscontrato che il portafoglio di prestiti risulta spesso di qualità scadente. Non è infrequente che i rapporti con società finanziarie e reti terze – inadeguatamente formalizzati e contrattualizzati – facciano emergere gravi anomalie, aventi rilievo, oltre che per la Vigilanza, anche per l'Autorità Giudiziaria.

Nel settore delle cessioni del quinto, la Banca d'Italia continua a rilevare la mancata adozione di modelli di valutazione delle singole posizioni, nel presupposto – successivamente

verificatosi illusorio – che le coperture assicurative e la garanzia del non riscosso per riscosso rilasciata dalle finanziarie rendano l'operazione *risk free* per la banca.

Oltre ai rischi creditizi, eventuali prassi scorrette adottate dalle reti sono suscettibili di generare per le banche rischi operativi di particolare rilievo. E' il caso, ad esempio, delle provvigioni incassate dalle reti e non rimborsate pro-quota a fronte di estinzioni anticipate di operazioni di cessione del quinto. Con comunicazioni emanate nel 2009 e nel 2011, la Banca d'Italia ha ricordato alle banche e alle reti distributive l'obbligo di restituire alla clientela le quote non maturate. Talora sono insorte dispute su chi dovesse ricadere l'obbligo di restituzione, sulle reti o sulle società finanziarie o sulle banche.

Va detto che, in particolare prima delle predette comunicazioni, alcune reti di agenti, mediatori e società finanziarie – e, insieme a loro, le banche che hanno fornito la necessaria liquidità - hanno lavorato in modo decisamente poco trasparente e scorretto; elevate sono risultate le provvigioni percepite per il collocamento dei finanziamenti; non venivano rimborsate alla clientela quote rilevanti non maturate in caso di estinzione anticipata.

Da tali comportamenti deriva la necessità di ristorare la clientela di quanto indebitamente introitato. La Banca d'Italia ha agito, là dove ha rinvenuto fenomeni anomali, con la necessaria severità e in tale direzione continuerà ad agire. E' questo un punto che la Vigilanza ribadisce in modo fermo.

L'introduzione delle nuove disposizioni deve rappresentare l'occasione per rivedere gli assetti distributivi e rimuovere alla radice le anomalie sopra descritte.

Già il provvedimento della Banca d'Italia del 29 luglio 2009 in materia di trasparenza delle condizioni contrattuali e correttezza delle relazioni con i clienti richiede, tra l'altro, di adottare procedure interne (cfr. Sez. XI) volte a:

- evitare che la clientela venga indirizzata verso operazioni incoerenti con le rispettive esigenze finanziarie;
- assicurare standard di trasparenza e correttezza adeguati anche quando, in una o in più fasi della commercializzazione, intervengano soggetti estranei alla propria organizzazione aziendale.

In ossequio a tali principi, le banche devono adottare procedure interne per verificare che i soggetti interposti di cui si avvalgono per la distribuzione, a qualsiasi titolo, operino secondo elevati standard di correttezza.

E' necessario un attento presidio e un costante monitoraggio delle reti terze da parte della funzione di *compliance*; per accertare l'efficacia del sistema dei controlli, l'*internal audit* è

chiamato ad estendere le proprie verifiche a un campione significativo e diversificato di clientela servita dalla rete esterna, sulla base delle risultanze di indicatori raccolti dalle verifiche a distanza.

Le banche sono, dunque, chiamate ad assumere maggiori responsabilità nella commercializzazione e nella gestione delle operazioni di prestito. Le nuove disposizioni consentono di circoscrivere la catena distributiva a mediatori creditizi e agenti in attività finanziaria; a questi ultimi potranno essere attribuiti mandati anche per la conclusione dei contratti, senza la necessità di interporre una società finanziaria.

Per i gruppi bancari, le novità in materia di rapporto diretto fra agenti e banche andranno considerate come un'occasione per razionalizzare la struttura organizzativa nell'ottica di contenimento dei costi e miglior presidio delle reti terze.

Le banche devono, inoltre, adottare sistemi di remunerazione delle figure professionali non legate da un rapporto di dipendenza volti a disincentivare comportamenti predatori nei confronti della clientela, nonché assicurare un efficace coordinamento di tali reti, anche tramite idonei sistemi informativi.

Quanto agli sviluppi prospettici, sono da valutare con cautela le implicazioni – nella catena distributiva - dell'interposizione di una società finanziaria che offra tutto quanto serve a gestire i rapporti con la clientela, ivi compreso l'incasso delle rate. L'esperienza ha evidenziato la necessità, per le banche, di presidiare più direttamente la gestione e l'incasso dei finanziamenti, al fine di monitorare la qualità dei portafogli e contenere i rischi legati alla solvibilità del soggetto delegato all'incasso. Particolare rilievo assumono, infatti, l'effettività degli incassi e i relativi tempi di riversamento. Sicuramente è preferibile che gli incassi pervengano direttamente su conti della banca titolare del credito; se ciò non avviene, si rende necessario uno scrupoloso monitoraggio dell'attività dei soggetti delegati.

Con la riforma introdotta dal d.lgs. 141/2010, le reti distributive andranno semplificate, sia per assicurare un più agevole controllo da parte degli intermediari della correttezza delle relazioni con la clientela, sia per contenere il costo finale del prodotto.

Le disposizioni applicative del Titolo VI bis TUB mirano a circoscrivere agli agenti in attività finanziaria e ai mediatori creditizi i soggetti che banche e intermediari finanziari possono utilizzare per il contatto con la clientela, superando l'anomalo utilizzo di segnalatori, tirocinanti, *introducers* e figure simili dai contorni equivoci o poco chiari.

Conclusioni

Le professioni di agente in attività finanziaria e di mediatore creditizio svolgono una positiva funzione economica; assicurano capillarità nella distribuzione, personalizzazione dei servizi e dei prodotti offerti. E', dunque, importante che siano organizzate e regolate nel modo socialmente più utile, evitando per quanto possibile i rischi e valorizzando le loro potenzialità.

Con lo sforzo congiunto di tutti gli attori interessati, il completamento del quadro normativo della riforma mira a dar corpo a un assetto della distribuzione di prodotti finanziari caratterizzato dalla presenza di soggetti corretti, qualificati, che operino secondo *best practices*, nel rispetto della legalità e al servizio dell'economia.

Il regime dell'iscrizione e il sistema dei controlli su agenti e mediatori è stato innalzato e messo sostanzialmente al pari di quello delle altre figure distributive (promotori finanziari e agenti assicurativi). In prospettiva, appare auspicabile un maggior grado di omogeneità tra tali figure quanto a grado di professionalità, forme di controllo, formazione. Appare opportuno superare discrasie e disomogeneità che, tra i vari comparti della distribuzione, ancora si rinvergono.

Dati i profili di contiguità tra i tre settori (creditizio, mobiliare, assicurativo), non è da escludere, nel futuro, che si avverta la necessità di addivenire a un profilo unico, una figura altamente professionale che sappia approcciare correttamente il cliente e prestare servizi a largo spettro, afferenti ambiti diversi. Lungo questa via, è opportuno avviare riflessioni, verificare compatibilità e possibili evoluzioni.

E' comunque questo un percorso che potrà vederci impegnati nel futuro.

Per ora, soffermiamoci sul 2012. Sarà un anno di cambiamenti importanti: dovranno essere attuate sia la riforma delle reti di agenti e mediatori, sia quella degli intermediari finanziari; una avrà effetti sull'altra e viceversa, influenzando reciprocamente scelte, soluzioni, modelli di business, alleanze.

E' auspicabile che il riassetto che ne deriverà non sia una semplice mutazione del sistema dell'intermediazione finanziaria come oggi lo conosciamo, ma il risultato di un vero e proprio "balzo evolutivo", con una popolazione selezionata di nuove e più robuste specie, più sano per chi ne fa parte, più sicuro per chi vi si avvicina.