



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Bilancio e prospettive per il mercato degli intermediari del credito

Intervento di Ida Mercanti,
Vice Capo Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia

Dieci anni dalla nascita dell'OAM

Centro Congressi Fontana di Trevi
Roma, 7 giugno 2022

Ringrazio per l'invito gli organizzatori di questa iniziativa che celebra il decennale della nascita dell'OAM, in special modo il Presidente e il Comitato di gestione.

Il primo convegno pubblico dell'OAM fu tenuto in questa sala il 4 novembre 2014, che è anche la data di avvio del meccanismo di vigilanza unico europeo. Può sembrare arduo creare un parallelismo tra l'evoluzione della supervisione sul sistema bancario e quella sulle reti degli intermediari del credito, ma molte sono le similitudini che accomunano le due attività. Entrambe necessitano di costante aggiornamento; entrambe osservano con attenzione gli aspetti di sviluppo e trasformazione dell'industria, dei modelli di *business* degli operatori, della crescente apertura internazionale dei mercati; entrambe richiedono di accrescere le competenze del supervisore, di rafforzarne strumenti e metodi di analisi, di rendere maggiormente efficienti i rispettivi processi di lavoro.

Nel nostro paese sono stati creati nel tempo diversi organismi di "autoregolamentazione" (come qualcuno per semplicità li chiama, anche se tali non sono, visti i limitati i poteri di gestione riconosciuti alle rispettive categorie di riferimento): per i promotori/consulenti finanziari, gli agenti in attività finanziaria e i mediatori creditizi, i confidi minori. Essi rappresentano un modello innovativo introdotto nell'ordinamento finanziario per favorire una migliore calibrazione dei controlli sulle reti distributive o su soggetti a minor rischio di impatto sistemico, in un'ottica di efficienza complessiva del sistema.

Nell'ambito disciplinato dal TUB, l'OAM è stato il primo Organismo ad essere costituito. Al momento in cui fu previsto, nel 2010, questo tipo di supervisione presentava caratteri di grande novità rispetto non solo al regime previgente incentrato sui compiti assegnati all'ex-UIC, ma anche a quella tradizionalmente svolta dalla Banca d'Italia sugli intermediari oggetto di vigilanza prudenziale. Inizialmente si è dibattuto a lungo sulla natura dell'ente, privato nello status, ma con un'accentuata funzione pubblica, e sulle distonie che questa apparente contraddizione poteva generare; direi che a distanza di

10 anni la realtà fattuale ha ormai superato ogni dibattito teorico: l'OAM opera e svolge la propria funzione nel pieno riconoscimento dei propri iscritti e di ogni altro stakeholder.

L'intervento normativo operato con il d.lgs. 141/2010 – tenendo conto delle caratteristiche e delle peculiarità dei soggetti destinatari della supervisione dell'OAM – ha permesso anche di realizzare una profonda revisione della disciplina delle reti distributive del credito degli Agenti e Mediatori, con la individuazione dei rispettivi ambiti di attività, la prescrizione dei requisiti per l'accesso e l'esercizio delle diverse professioni, l'introduzione di più efficaci poteri di *enforcement* del controllore. Mi piace ricordare che nella Relazione Annuale della Banca d'Italia del 2010 era stato evidenziato il duplice obiettivo che ci si era posti con la creazione dell'Organismo, ovvero quello di *"assicurare maggiore affidabilità, correttezza e professionalità degli operatori che erogano credito e dei loro canali distributivi e razionalizzare il sistema dei controlli per renderlo più efficace e mirato"*.

Tutto questo ha comportato una netta trasformazione dell'assetto dei poteri di supervisione in precedenza attribuiti alla Banca d'Italia. In particolare, all'OAM sono stati assegnati, oltre che i compiti di tenuta degli elenchi degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi, anche quelli di controllo sui soggetti iscritti e sulla loro operatività. Ne è conseguita una radicale razionalizzazione e un consolidamento dell'industria degli intermediari del credito.

Ma questo è solo l'inizio della storia dell'OAM. Nel corso del tempo, specifici interventi normativi – legati a esigenze diverse, a volte riconducibili al recepimento di norme europee – hanno progressivamente ampliato le competenze dell'Organismo e accresciuto la complessità della sua azione. Ciò ha implicato una maggiore rilevanza dell'OAM nel sistema delle Autorità di controllo e, di conseguenza, una accentuazione delle sue responsabilità.

L'Organismo ha visto crescere l'ambito delle sue competenze con l'istituzione del Registro dei Cambiavalute – con una sezione di recente creazione dedicata ai prestatori di servizi relativi all'utilizzo della valuta virtuale e di servizi di portafoglio digitale (VASP); del Registro degli Operatori Compro oro; del Registro dei Soggetti convenzionati ed Agenti di prestatori di servizi di pagamento e Istituti emittenti moneta elettronica. Oltre ad ampliare i compiti attribuiti all'OAM, ciò non sempre ha facilitato la creazione di un quadro unitario dell'assetto della supervisione c.d. di secondo livello sull'attività dell'OAM, in quanto la legge affida in modo esplicito compiti di vigilanza alla Banca d'Italia solo sulla tenuta dei nuovi registri degli Agenti e Mediatori, li esclude per affidarli al MEF sui cambiavalute (e si deve concludere per attrazione anche sui VASP), tace circa gli altri elenchi. Appare di tutta evidenza l'esigenza di un chiarimento sulle competenze ripartite tra MEF e Banca d'Italia, posto che il monitoraggio sull'operato dell'OAM non può che essere unitario così come la sua valutazione complessiva.

Ho introdotto il concetto della supervisione sull'attività dell'OAM. Nello svolgimento della propria attività istituzionale l'Organismo non risponde unicamente – poiché investito di una funzione pubblica – delle responsabilità e delle forme di *accountability* tipiche della pubblica amministrazione, ma è sottoposto alla vigilanza, come accennato di secondo

livello, della Banca d'Italia, "secondo modalità improntate a criteri di proporzionalità ed economicità" e "con la finalità di verificare l'adeguatezza delle procedure interne adottate dall'Organismo per lo svolgimento dei compiti a questo affidati". L'Organismo, pertanto, ha una duplice natura: quella di *Authority* di settore e quella di ente vigilato.

L'azione di vigilanza della Banca d'Italia sugli intermediari vigilati è caratterizzata da una costante e periodica interlocuzione con gli esponenti aziendali, da analisi e da valutazioni periodiche. La supervisione che svolgiamo sull'Organismo, analogamente, si concretizza in una valutazione annuale, basata sull'analisi delle informazioni acquisite in via documentale o nel corso di incontri periodici (oltre che, eventualmente, in sede ispettiva). Dall'attività di vigilanza svolta in questi anni, sia *off-site* sia *on-site* è emerso, a fronte del progressivo ampliamento dei compiti, il consolidamento della struttura organizzativa, l'affinamento e l'informatizzazione delle procedure, il potenziamento dell'organico, con l'innesto di risorse selezionate con procedure di *recruiting* in via di ulteriore significativo rafforzamento.

Tuttavia, come suggeriamo anche agli intermediari vigilati, è necessario verificare nel continuo l'adeguatezza della struttura e delle soluzioni organizzative scelte. In quest'ottica rivestono un ruolo cruciale le esigenze di rafforzamento del sistema informativo. Quest'ultimo, anche su sollecitazione della Vigilanza, è stato interessato, in particolare in anni recenti, da diversi interventi in un'ottica di incremento dell'affidabilità, della completezza, dell'efficacia funzionale; oggi la necessità di garantire nel continuo la funzionalità dell'infrastruttura tecnologica assume un'importanza sempre crescente, soprattutto in relazione all'affidamento della sezione dedicata ai VASP cui sono collegati significativi oneri sia sul piano operativo (ad es. per la registrazione delle operazioni e la connessa gestione di una mole rilevante di informazioni), sia con riguardo agli investimenti per l'adeguamento dei sistemi, in relazione ai rischi per la salvaguardia in particolare della riservatezza dei dati trattati e della disponibilità continuativa degli stessi che deve essere garantita nell'interesse delle altre Autorità che vi possono accedere, tra le quali principalmente la Guardia di Finanza.

Tali argomenti rivestono notevole importanza per la Banca d'Italia, che segue con grande attenzione l'evoluzione del settore delle *crypto* attività. È pienamente operativa la fase di registrazione degli operatori VASP sul portale dell'OAM, avviata lo scorso 16 maggio, e quella di iscrizione. Le interlocuzioni in corso riguardano, in particolare, la tenuta dell'infrastruttura tecnologica, ma anche il livello di integrazione dei diversi applicativi introdotti negli ultimi anni per aumentare il grado di informatizzazione/digitalizzazione dei sistemi. La piena funzionalità dei sistemi informativi è un necessario presupposto per consentire, a partire dal 2023, la registrazione delle operazioni dei VASP.

Permettetemi di soffermarmi sul delicato tema della *governance*. Questo argomento, come sapete, riveste un ruolo centrale in tutte le valutazioni di vigilanza della Banca d'Italia. In questi anni l'OAM ha progressivamente affinato i propri meccanismi di governo; è stata cambiata la forma giuridica; originariamente costituito in forma di associazione (assetto che traeva ispirazione da quello dell'analogo soggetto – APF, poi trasformato in OCF – cui era affidata la tenuta dell'Albo dei Promotori/Consulenti finanziari), l'Organismo nel 2019 si è trasformato in fondazione.

L'ampliamento del novero dei soggetti iscritti richiede di continuare ad operare per migliorare l'azione di governo e consentire a tutte le Categorie di partecipare concretamente e fattivamente alla vita sociale, pur nella considerazione delle funzioni assegnate dalla legge all'Organismo nei confronti delle diverse categorie professionali.

La Banca d'Italia si attende che sempre più venga riservata specifica attenzione ai meccanismi di scelta dei componenti degli organi statutari, attraverso una adeguata diversificazione della loro composizione in termini di competenze, genere ed età. Sulla concreta realizzazione di tale principio la Banca d'Italia è intervenuta nei confronti degli intermediari vigilati, ormai da diversi anni; nelle Disposizioni di Vigilanza per le banche è richiesta una composizione degli organi di *governance* adeguatamente diversificata, in termini di età, competenze, genere e provenienza geografica. Sul finire del 2021, al fine di irrobustire ulteriormente i meccanismi decisionali degli intermediari bancari è stata anche introdotta la c.d. quota di genere (pari al 33% dei membri) negli organi di amministrazione e controllo delle banche. La Banca d'Italia – anche alla luce della letteratura economica internazionale che individua una stretta correlazione tra presenza femminile nei board e impatti positivi in termini di performance, dialettica interna e più efficace monitoraggio sugli organi esecutivi – ravvisa nel *gender balance* un ulteriore presidio volto ad assicurare la c.d. *diversity* nella composizione degli organi.

Ho già evidenziato la crescita della rilevanza dell'Organismo nel sistema delle Autorità di controllo e delle connesse responsabilità; ciò è direttamente legato all'efficacia dell'attività istituzionale, divenuta più complessa per effetto dell'incremento degli iscritti. L'Organismo ha via via rafforzato le modalità di svolgimento dei controlli, peraltro inevitabilmente condizionate, nell'ultimo biennio, dalla pandemia; ora deve proseguire nel percorso intrapreso, perseguendo una sempre maggiore efficienza ed efficacia dell'azione, facendo ricorso con energia e tempestività a tutti i poteri autoritativi attribuiti dall'ordinamento. I metodi di analisi dovranno essere ulteriormente affinati per tener conto dei cambiamenti del mercato e dell'innovazione tecnologica in ambito finanziario, che stanno determinando veloci mutamenti dei modelli di *business* di tutti gli intermediari, inclusi quelli del credito. Importante sarà anche la funzione di presidio delle riserve di attività in un'area "di confine" dei servizi finanziari, esercitata attraverso l'osservatorio sull'abusivismo e i chiarimenti sulle forme più innovative di avvicinamento della clientela, come nel caso delle piattaforme web. Si tratta di un presidio fondamentale per la tutela dell'utenza, che deve essere servita solo da professionisti preparati e sorvegliati.

Allo stesso tempo, le maggiori responsabilità richiedono che l'OAM mantenga e accresca il suo ruolo all'interno del "sistema" delle Autorità istituzionali. In questo contesto assume rilievo assicurare un costante scambio informativo – oltre che con la Banca d'Italia – con le altre Autorità di settore (IVASS, AGCM e OCF), incluse quelle europee (l'OAM ha consolidato i rapporti con le Autorità europee per le violazioni di Agenti di IP/IMEL e per l'attività transfrontaliera degli intermediari del credito ipotecario). Soprattutto ai fini del contrasto all'abusivismo e delle tematiche antiriciclaggio, assumono particolare rilievo i rapporti con la Guardia di Finanza; mi piace sottolineare, in proposito, l'aumento delle iniziative di collaborazione, incluse quelle, prospettateci, che incrementeranno gli scambi di informazioni anche sui nuovi soggetti iscritti.

La Banca d'Italia si attende – e rimane pronta a collaborare nell'ambito delle proprie competenze – che l'Organismo risponda attivamente a tutte queste sfide, in funzione dell'evoluzione del contesto di mercato e contribuendo, in questo modo, a garantire un assetto del settore del credito sempre più affidabile, corretto e professionale.

