

SENATO DELLA REPUBBLICA

—————XVIII LEGISLATURA —————

N. 4

RELAZIONE DI ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

ATTUAZIONE DEGLI ORIENTAMENTI DELL'AUTORITÀ BANCARIA EUROPEA
CONCERNENTI LE POLITICHE E LE PRASSI DI REMUNERAZIONE RELATIVE ALLA
VENDITA E ALLA FORNITURA DI PRODOTTI E SERVIZI BANCARI AL DETTAGLIO

(Articolo 12, comma 2, della legge 29 luglio 2003, n. 229)

Presentata dalla Banca d'Italia

—————
Comunicata alla Presidenza il 16 luglio 2018
—————

Attuazione degli Orientamenti dell'Autorità Bancaria Europea concernenti le politiche e le prassi di remunerazione relative alla vendita e alla fornitura di prodotti e servizi bancari al dettaglio.

Relazione sull'analisi d'impatto

1. Introduzione

Gli Orientamenti dell'Autorità Bancaria Europea (*European Banking Authority* - EBA) concernenti le "Politiche e le prassi di remunerazione relative alla vendita e alla fornitura di prodotti e servizi bancari al dettaglio" (di seguito, Orientamenti) hanno ad oggetto la remunerazione che gli intermediari corrispondono: *i)* al personale direttamente coinvolto nell'offerta o nella vendita di prodotti o servizi bancari ai consumatori; *ii)* ai superiori gerarchici del personale di cui al punto *i)*.

Gli Orientamenti perseguono l'obiettivo di tutelare i consumatori contro i danni che possono derivare da meccanismi retributivi non corretti per il personale addetto alla vendita dei prodotti. A questo fine, essi disciplinano le procedure interne che gli intermediari devono adottare per l'elaborazione delle politiche e delle prassi di remunerazione, la conservazione della relativa documentazione e i processi interni di approvazione e controllo. In particolare, le politiche e prassi di remunerazione: *i)* non devono introdurre incentivi che possano indurre il personale a privilegiare gli interessi propri o dell'intermediario rispetto a quelli dei consumatori; *ii)* devono prevedere criteri per la determinazione della componente variabile della remunerazione che tengano opportunamente conto dei diritti e degli interessi dei consumatori ⁽¹⁾; *iii)* devono essere sottoposte a riesame con cadenza almeno annuale, al fine di verificare che i rischi di danni ai consumatori siano efficacemente presidiati nel continuo.

Destinatari degli Orientamenti sono gli intermediari e le autorità nazionali competenti. La Banca d'Italia, in qualità di autorità nazionale competente, darà attuazione agli Orientamenti modificando la Sezione XI del Provvedimento del 29 luglio 2009 in materia di "*Trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari. Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti*"⁽²⁾.

Gli Orientamenti consentono alle autorità nazionali competenti di estenderne l'ambito di applicazione, con riguardo sia alla **clientela destinataria** sia ai **beneficiari della remunerazione**.

⁽¹⁾ Ad es., non collegando la remunerazione unicamente al conseguimento di obiettivi quantitativi relativi alla vendita dei prodotti e assicurando che il rapporto tra la componente variabile e quella fissa della remunerazione sia adeguatamente bilanciato.

⁽²⁾ La sezione XI disciplina le procedure organizzative interne che gli intermediari (banche, intermediari finanziari iscritti all'albo di cui all'articolo 106 del Testo Unico Bancario, istituti di pagamento, istituti di moneta elettronica, Poste Italiane S.p.A. per le attività di bancoposta) sono tenuti ad adottare in relazione alla commercializzazione dei prodotti bancari, i quali includono tutte le operazioni e tutti i servizi disciplinati dal Titolo VI del Testo Unico Bancario aventi natura bancaria e finanziaria. Rientrano tra i prodotti bancari i depositi, i conti di pagamento, i servizi e gli strumenti di pagamento, i contratti ricadenti nell'ambito della disciplina del credito ai consumatori e del credito immobiliare ai consumatori e altre forme di finanziamento.

Con riferimento alla **clientela destinataria**, gli Orientamenti disciplinano le politiche e prassi di remunerazione per il personale direttamente o indirettamente ⁽³⁾ addetto alla vendita di prodotti bancari ai soli consumatori. È tuttavia riconosciuta facoltà di applicare gli Orientamenti anche al personale addetto alla vendita di prodotti bancari a soggetti diversi dai consumatori, che presentano le medesime esigenze di protezione (come le microimprese).

Relativamente ai **beneficiari della remunerazione**, gli Orientamenti non si applicano alle remunerazioni (spesso definite “commissioni” o “provvigioni”) che gli intermediari corrispondono agli intermediari del credito di cui essi eventualmente si avvalgano per la vendita dei prodotti bancari ⁽⁴⁾. L’applicazione degli Orientamenti a tale categoria di beneficiari può essere tuttavia decisa discrezionalmente dall’autorità competente in sede di attuazione.

L’esistenza di margini di discrezionalità nell’individuazione dell’ambito di applicazione delle disposizioni attuative degli Orientamenti rende necessario effettuare un’analisi sugli impatti di opzioni alternative di attuazione delle stesse. In relazione a ciò la presente analisi – redatta in forma semplificata in conformità con le previsioni delle *Linee guida sull’analisi di impatto* – accompagna la pubblicazione del documento di consultazione sulle disposizioni di attuazione ⁽⁵⁾.

2. Le opzioni regolamentari e l’analisi costi-benefici

2.1 Con riguardo alla **clientela destinataria**, nella predisposizione della disciplina di attuazione degli Orientamenti sono state valutate le seguenti opzioni:

- **opzione H.1:** attuare gli Orientamenti con riferimento alle politiche e prassi di remunerazione del personale coinvolto nell’offerta o nella vendita di prodotti bancari ai soli **consumatori**;
- **opzione H.2:** attuare gli Orientamenti con riferimento alle politiche e prassi di remunerazione del personale coinvolto nell’offerta o nella vendita di prodotti bancari all’intera “**clientela al dettaglio**”, considerando quindi, oltre che i consumatori, anche le persone fisiche che svolgono attività professionale o artigianale, gli enti senza finalità di lucro e le micro imprese ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Gli Orientamenti si applicano infatti, come già ricordato in precedenza, anche alle remunerazioni corrisposte ai soggetti a cui il personale che offre prodotti ai clienti, interagendo direttamente con questi ultimi, risponde in via gerarchica.

⁽⁴⁾ Gli intermediari del credito includono, ai sensi della Sezione VII del Provvedimento della Banca d’Italia del 29 luglio 2009, gli agenti in attività finanziaria, i mediatori creditizi e ogni altro soggetto che, nell’esercizio della propria attività commerciale o professionale e nel rispetto delle riserve di attività previste dalla legge, conclude contratti di credito per conto di un intermediario o svolge attività di presentazione o proposta di contratti di credito o altre attività preparatorie.

⁽⁵⁾ L’analisi di impatto è prevista dall’art. 3 del “Regolamento recante la disciplina dell’adozione degli atti di natura normativa o di contenuto generale della Banca d’Italia nell’esercizio delle funzioni di vigilanza bancaria e finanziaria, ai sensi dell’articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262”. Le condizioni per l’effettuazione di un’analisi in forma semplificata sono disciplinate dalla Circolare della Banca d’Italia n. 277 del 2010.

⁽⁶⁾ Cfr. Sezione I, par. 3, delle Disposizioni.

- **Opzione H.1.** L'attuazione degli Orientamenti genererebbe **costi organizzativi aggiuntivi** a carico degli intermediari, derivanti dalla necessità di adeguare i propri sistemi di remunerazione ai requisiti previsti (7). I maggiori costi sostenuti dagli intermediari potrebbero inoltre essere traslati, in tutto o in parte, sui consumatori, con l'effetto di accrescere per essi l'onerosità dei prodotti bancari. Infine, per la Banca d'Italia, in qualità di autorità di supervisione competente, l'attuazione degli Orientamenti secondo questa opzione comporterebbe costi addizionali per l'esercizio dell'azione di controllo sul rispetto delle nuove disposizioni.

L'adozione dell'opzione H.1 produrrebbe anche rilevanti **benefici**. I consumatori beneficerebbero di una tutela maggiore rispetto a quella assicurata dalla normativa vigente (8). Per gli intermediari, l'adozione delle nuove regole comporterebbe il rafforzamento dei presidi a fronte dei rischi legali e reputazionali, contribuendo a ridurre i rischi di arrecare danni ai consumatori e, conseguentemente, le possibilità di contenzioso. Infine, la previsione di regole specifiche per la remunerazione degli addetti alla rete di vendita faciliterebbe l'azione di controllo della Banca d'Italia sulla trasparenza e correttezza delle relazioni tra intermediari e clientela.

- **Opzione H.2.** Nel confronto con l'opzione H.1, l'adozione dell'opzione H.2 **non dovrebbe comportare un significativo incremento dei costi** per gli intermediari. I costi che questi ultimi dovrebbero sostenere per elaborare e implementare politiche di remunerazione per il personale addetto alla vendita di prodotti bancari anche alla clientela al dettaglio diversa dai consumatori non dovrebbero risultare sostanzialmente superiori a quelli da affrontare in relazione a politiche di remunerazione applicabili al personale addetto alla vendita di prodotti ai soli consumatori. Per la clientela al dettaglio, l'adozione dei nuovi sistemi di remunerazione e i corrispondenti costi per gli intermediari potrebbero produrre un aumento degli oneri relativi ai prodotti offerti non significativamente superiore a quanto ipotizzato nell'opzione H.1. Per la Banca d'Italia l'estensione del perimetro dei beneficiari delle norme non dovrebbe comportare apprezzabili costi aggiuntivi nello svolgimento dell'azione di controllo.

I **benefici** dell'opzione H.2 per la clientela al dettaglio, gli intermediari e l'autorità risulterebbero superiori a quelli attesi nell'opzione H.1. Questo effetto sarebbe determinato in primo luogo dall'estensione delle nuove previsioni sui sistemi di remunerazione (9) al personale

(7) Va ricordato che, ai sensi della normativa prudenziale di attuazione della direttiva CRD IV (Circolare della Banca d'Italia n. 285 del 17 dicembre 2013, Parte Prima, Titolo IV, Capitolo 2), le banche sono tenute a rispettare regole stringenti in materia di elaborazione e approvazione delle politiche di remunerazione per il proprio personale, nonché di struttura della remunerazione (es., criteri per la determinazione della componente variabile, rapporto tra la componente variabile e quella fissa, ecc.). Può dunque ritenersi che per le banche i costi da sostenere per adeguare le politiche di remunerazione esistenti alla nuova disciplina saranno inferiori a quelli sostenuti dagli altri intermediari.

(8) La normativa vigente (Provvedimento della Banca d'Italia del 29 luglio 2009, come successivamente modificato) prevede che gli intermediari adottino politiche di remunerazione e di valutazione del personale preposto alla vendita ispirate a criteri di correttezza nelle relazioni con la clientela, che non si basino esclusivamente su obiettivi commerciali e che non costituiscano un incentivo a collocare prodotti non adeguati rispetto alle esigenze finanziarie dei clienti. Non sono invece previste disposizioni specifiche sul ruolo degli organi societari nella elaborazione e approvazione delle politiche di remunerazione, sui criteri per la valutazione della *performance* del personale addetto alla vendita dei prodotti e sulla composizione della remunerazione di tale personale.

(9) In particolare, si fa riferimento alle previsioni che richiedono agli intermediari di adottare politiche di remunerazione che tengano conto dei diritti e degli interessi della clientela e assicurino un adeguato presidio di tutti i rischi per la clientela legati all'offerta dei prodotti.

addetto alla vendita di prodotti nei confronti di un perimetro di soggetti più ampio di quello dei consumatori, ma meritevole delle medesime esigenze di protezione. Inoltre, l'adozione di politiche di remunerazione che tengano specificamente conto dei diritti e degli interessi di una più ampia fascia di clientela concorrerebbe a un'ulteriore riduzione dei rischi legali e reputazionali degli intermediari. Questi ultimi potrebbero anche beneficiare di maggiore certezza nell'individuazione dell'ambito di applicazione delle nuove politiche di remunerazione, eliminando i rischi collegati alla corretta segmentazione della clientela tra consumatori e altri clienti al dettaglio. Per la Banca d'Italia l'estensione delle regole ai sistemi di remunerazione del personale addetto alla vendita di prodotti nei confronti dell'intera clientela al dettaglio accrescerebbe, grazie alla semplificazione del quadro normativo rilevante, l'efficacia complessiva dell'azione di supervisione, garantendo un migliore perseguimento dell'obiettivo della tutela della clientela nelle relazioni contrattuali.

Il confronto tra le opzioni mostra come, a fronte di costi attesi solo di poco superiori a quelli connessi con l'opzione H.1, l'opzione H.2 è in grado di apportare benefici sensibilmente maggiori per i diversi portatori di interesse. Essa, dunque, appare preferibile.

2.2 Con riguardo ai beneficiari della remunerazione, nella predisposizione della disciplina di attuazione degli Orientamenti sono state valutate le seguenti opzioni:

- **Opzione H.1:** attuare gli Orientamenti esclusivamente con riferimento alle politiche e prassi di **remunerazione del personale** coinvolto nell'offerta o nella vendita di prodotti bancari.
- **Opzione H.2:** attuare gli Orientamenti con riferimento alle politiche e prassi di **remunerazione sia del personale** coinvolto nell'offerta o nella vendita di prodotti bancari, **sia degli intermediari del credito** di cui gli intermediari eventualmente si avvalgano per la vendita dei prodotti.

- **Opzione H.1.** Per quanto riguarda i costi e i benefici per intermediari, clienti e autorità di vigilanza derivanti dall'attuazione degli Orientamenti solo nei confronti del personale coinvolto nell'offerta o nella vendita di prodotti bancari, si rinvia alle considerazioni svolte con riferimento alle opzioni H.1 e H.2 previste nell'esame della clientela destinataria dei prodotti bancari (cfr. par. 2.1).

- **Opzione H.2.** Nel confronto con l'opzione H.1, l'adozione dell'opzione H.2 **comporterebbe un incremento dei costi** per gli intermediari, i quali, per elaborare e implementare politiche di remunerazione applicabili anche agli intermediari del credito, dovrebbero affrontare costi operativi legati alla modifica dei sistemi esistenti e all'adeguamento dei contratti e delle convenzioni in essere. Si stima che tali **costi addizionali** (rispetto all'opzione H.1) **non siano particolarmente rilevanti** dal momento che l'incremento deve essere calcolato al netto dei costi che molti intermediari (*i.e.*, le banche) già sostengono per assicurare il rispetto della normativa prudenziale in materia di politiche e prassi di remunerazione e incentivazione, che copre aspetti disciplinati dagli Orientamenti trattandoli in maniera coerente con questi ultimi ⁽¹⁰⁾. Per la

⁽¹⁰⁾ Infatti, ai fini della normativa prudenziale contenuta nella Circolare n. 285 della Banca d'Italia, le banche devono applicare le regole in materia di remunerazioni anche ai compensi corrisposti a collaboratori non

clientela, l'attuazione dei nuovi sistemi di remunerazione anche nei confronti degli intermediari del credito potrebbe produrre, in relazione ai maggiori costi sostenuti dagli intermediari, un aumento degli oneri relativi ai prodotti offerti non significativamente superiore a quanto ipotizzato nell'opzione H.1. Per la Banca d'Italia i controlli sulla corretta implementazione delle politiche di remunerazione applicate alle remunerazioni degli intermediari del credito dovrebbe generare limitati costi aggiuntivi rispetto a quelli da sostenere per la verifica della corretta elaborazione e attuazione delle politiche quando destinate solo al personale addetto alla vendita dei prodotti.

I **benefici** dell'opzione H.2 per la clientela, gli intermediari e l'autorità risulterebbero superiori a quelli attesi nell'opzione H.1. Per i clienti, questo effetto sarebbe determinato dall'estensione delle nuove previsioni alle remunerazioni corrisposte agli intermediari del credito, considerato che questi ultimi costituiscono un canale distributivo molto utilizzato per la commercializzazione dei prodotti bancari. Importanti benefici deriverebbero da una strutturazione degli incentivi previsti per questa categoria di soggetti idonea a non promuovere comportamenti scorretti a danno della clientela. Per gli intermediari, l'applicazione delle politiche di remunerazione ai compensi corrisposti agli intermediari del credito concorrerebbe a un'ulteriore riduzione dei rischi legali e reputazionali, tenuto conto anche del fatto che, per legge, la responsabilità ultima per gli illeciti commessi dagli intermediari del credito ricade sull'intermediario che si avvale delle loro attività. Per la Banca d'Italia l'estensione delle nuove regole alle remunerazioni corrisposte agli intermediari del credito accrescerebbe l'efficacia complessiva dell'azione di supervisione, in quanto assicurerebbe un più incisivo controllo sulla correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti anche quando esse sono mediate da un soggetto terzo (l'intermediario del credito).

Il confronto tra le opzioni mostra come, a fronte di costi attesi di poco superiori a quelli connessi con l'opzione H.1, l'opzione H.2 è in grado di apportare benefici sensibilmente maggiori per i diversi portatori di interesse. Essa, dunque, appare preferibile.

legati alla banca da un rapporto di lavoro subordinato, tra i quali rientrano alcuni intermediari del credito (ad es., gli agenti in attività finanziaria).