



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Bollettino

Settimanale

Anno XXXV - n. 46

Pubblicato sul sito www.agcm.it
1 dicembre 2025

AS2115 - MONOMANDATO DEGLI AGENTI IN ATTIVITA' FINANZIARIA

Roma, 13 novembre 2025

Presidente del Senato della Repubblica
Presidente della Camera dei Deputati
Presidente del Consiglio dei Ministri
della Repubblica Italiana
Ministro dell'Economia e delle Finanze

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nell'adunanza del 12 novembre 2025, ha deliberato di formulare, ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990 n. 287, alcune considerazioni in merito allo *“Schema di decreto legislativo recante il recepimento della direttiva (UE) 2023 /2225 relativa ai contratti di credito ai consumatori e che abroga la direttiva 2008/48/CE”* (Atto del Governo n. 321, di seguito “schema di decreto”). In particolare, l'Autorità intende evidenziare le criticità che emergono dal testo legislativo nella versione attualmente all'esame del Parlamento per acquisire i prescritti pareri parlamentari.

A tale riguardo, l'Autorità evidenzia che nello schema di decreto permane l'obbligo del c.d. monomandato imposto agli agenti in attività finanziaria dall'attuale formulazione dell'articolo 128-quater, comma 4, del T.U.B.¹, introdotto a suo tempo dal D.lgs. 13 agosto 2010, n. 141, in attuazione della precedente Direttiva 2008/48/CE². L'Autorità ritiene che il predetto schema di recepimento possa costituire un'occasione idonea a sanare questo vincolo potenzialmente restrittivo della concorrenza e già oggetto di segnalazione da parte dell'Autorità.

Infatti, nel 2010 l'Autorità è intervenuta - con attività segnalatoria³ durante la fase di elaborazione della normativa di recepimento dell'allora vigente Direttiva 2008/48/CE relativa ai contratti di credito ai consumatori - in merito a questo profilo, rappresentandone le criticità in termini di restrizioni concrete o potenziali alla concorrenza.

In particolare, l'Autorità aveva evidenziato che *“il monomandato tra intermediari a monte e distributori a valle può limitare la possibilità per gli agenti di formulare offerte alla clientela finale comparando servizi/prodotti di intermediari diversi e soprattutto con gamme complete. Infatti, il*

¹ Il comma 4 dell'articolo 128-quater del T.U.B. prevede: *“Gli agenti in attività finanziaria svolgono la loro attività su mandato di un solo intermediario o di più intermediari appartenenti al medesimo gruppo. Nel caso in cui l'intermediario conferisca un mandato solo per specifici prodotti o servizi, è tuttavia consentito all'agente, al fine di offrire l'intera gamma di prodotti o servizi, di assumere due ulteriori mandati”*.

² Direttiva 2008/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 relativa ai contratti di credito ai consumatori e che abroga la Direttiva 87/102/CEE.

³ Si veda, in particolare, la segnalazione AS715 - *Agenti mediatori creditizi: recepimento della direttiva 2008/48/ce e attuazione della delega di cui all'art. 33, comma 1 legge 7 luglio 2009 n. 88*, in Bollettino n. 25/2010.

*c.d. monomandato [...] comporta, laddove l'intermediario a monte eroga solo determinate tipologie di servizi/prodotti, che l'agente non possa avere altri rapporti contrattuali risultando così limitato nel tipo di attività/servizi offerti sul mercato*⁴.

Nonostante le considerazioni formulate, il legislatore all'epoca ha seguito solo parzialmente le raccomandazioni dell'Autorità, introducendo una deroga al principio generale dell'esclusività del mandato limitata ai soli rapporti tra soggetti appartenenti al medesimo gruppo. Inoltre, qualora l'intermediario conferisca mandato limitatamente a determinati prodotti o servizi, l'agente in attività finanziaria può assumere fino a due ulteriori mandati da soggetti appartenenti a gruppi differenti, purché ciascuno di essi riguardi una sola tipologia di prodotto o servizio.

Al riguardo, si osserva che la facoltà di sottoscrivere altri due mandati, circoscritti a prodotti o servizi specifici, ciascuno con un mandante diverso (sia esso soggetto singolo o collettivo), benché sia indirizzata a garantire all'agente in attività finanziaria la capacità di servire in maniera più completa il consumatore ed estendere la propria offerta sul mercato, non appare rispondere pienamente alla finalità di ampliamento del confronto competitivo. La possibilità di operare esclusivamente in relazione a specifiche tipologie di prodotti o servizi preclude, infatti, all'agente la possibilità di instaurare ulteriori rapporti contrattuali, restringendone di fatto l'operatività. Ne consegue l'impossibilità di offrire un ventaglio ampio e articolato di soluzioni, in grado di rispondere in modo adeguato alla varietà delle esigenze della clientela, compromettendo, al contempo, la possibilità per il consumatore finale di effettuare una comparazione effettiva e informata tra le diverse alternative presenti sul mercato, con un aumento dei suoi costi di ricerca.

In altri termini, si ritiene che il principio del monomandato, sebbene mitigato dalle eccezioni sopra rappresentate, limiti comunque il confronto competitivo tra agenti, restringendone la libertà operativa e la capacità di offrire soluzioni diversificate alla clientela.

Al contrario, appare maggiormente coerente con la prospettiva di un mercato aperto alla concorrenza l'ipotesi di consentire all'agente in attività finanziaria di assumere più mandati senza restrizioni, garantendo così la possibilità di collocare una gamma completa e articolata di prodotti e servizi, adeguata alle molteplici esigenze della domanda.

A sostegno di quanto delineato, l'esperienza comparata evidenzia come modelli di plurimandato regolato, fondati su principi di trasparenza, formazione e responsabilità dell'intermediario, risultino espressamente contemplati negli ordinamenti di diversi Stati membri, garantendo un elevato livello di protezione del consumatore e favorendo, al contempo, la concorrenza tra operatori, la mobilità commerciale e la comparabilità delle offerte di credito.

In particolare, in alcuni ordinamenti europei si rinvengono figure assimilabili agli agenti in attività finanziaria, rispetto alle quali la disciplina nazionale, nella generalità dei casi, consente il plurimandato, accanto a forme di monomandato. Ciò nel quadro armonizzato dalla normativa eurounionale, definito dalle Direttive relative ai contratti di credito ai consumatori, che hanno demandato agli Stati membri la definizione delle procedure di abilitazione, registrazione e vigilanza degli intermediari del credito, lasciando impregiudicata la scelta sul modello organizzativo di riferimento.

⁴ Cfr. AS715 - *Agenti mediatori creditizi: recepimento della direttiva 2008/48/CE e attuazione della delega di cui all'art. 33, comma 1 legge 7 luglio 2009 n. 88*, cit.. L'Autorità, in particolare, prospettava la possibilità di introdurre strumenti finalizzati al raggiungimento dell'obiettivo di relazioni chiare e all'efficace tutela degli interessi dell'agente in attività finanziaria, idonei a non compromettere le dinamiche competitive del settore del credito.

Ad esempio, il plurimandato risulta espressamente ammesso in Francia e Spagna e praticabile nel sistema tedesco per gli intermediari indipendenti, costituendo un modello coerente con i principi di proporzionalità, concorrenza e tutela del consumatore delineati dalla normativa europea di settore¹⁵. Alla luce delle considerazioni che precedono e ferme restando le osservazioni già svolte dall'Autorità sull'obbligo del monomandato, si ritiene che l'attuale formulazione della disciplina incida negativamente tanto sugli assetti concorrenziali dei mercati del credito coinvolti quanto sulla tutela del consumatore.

Il divieto di plurimandato attualmente vigente, del resto, non appare necessario e proporzionato al perseguimento di obiettivi di interesse generale, quale la tutela del consumatore-investitore rispetto a possibili conflitti di interesse dell'agente plurimandatario, sussistendo misure meno restrittive della concorrenza idonee ad assicurare il perseguimento di tali obiettivi.

Al riguardo, si osserva come la rivalutazione del regime di esclusività dell'agente in attività finanziaria appaia coerente con l'evoluzione del quadro normativo eurounionale, ove i presidi di trasparenza, correttezza e vigilanza sono stati ulteriormente rafforzati dalla Direttiva (UE) 2023/2225 in corso di recepimento.

Nella disciplina eurounionale dei contratti di credito ai consumatori la tutela del consumatore non risulta ancorata alla forma organizzativa dell'intermediazione creditizia (monomandato/plurimandato), bensì agli obblighi informativi e comportamentali gravanti sui soggetti coinvolti, in ragione degli effetti che la relazione creditizia produce in termini di conoscibilità, comparabilità e comprensibilità dell'offerta. In altre parole, l'obiettivo dichiarato del legislatore eurounionale non è quello di predeterminare modelli organizzativi rigidi per gli intermediari creditizi, bensì di assicurare che, a prescindere dal numero o dalla tipologia dei mandanti, il sistema garantisca trasparenza effettiva, verificabilità *ex ante* ed *ex post* e *accountability* informativa.

Un simile approccio consente, peraltro, di superare assetti fondati sul rapporto in esclusiva tra banche/intermediari finanziari e agenti, favorendo dinamiche pro-competitive nella struttura del mercato del credito di cui potrebbero beneficiare i consumatori.

In particolare, al fine di evitare possibili conflitti di interesse che potrebbero indurre gli agenti in attività finanziaria plurimandatari a proporre al consumatore non i prodotti più adatti alle sue esigenze, ma quelli che garantiscono loro una provvигione più remunerativa, potrebbero essere previsti, come già accade nella distribuzione assicurativa, specifici obblighi informativi e

⁵ In particolare, in Francia, il *Code monétaire et financier*¹ individua la figura degli “*intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement*” (IOBSP) e distingue tra le categorie di “*mandataires exclusifs*” e “*mandataires non exclusifs*”, ammettendo dunque la possibilità del plurimandato, con obbligo di immatricolazione presso l’“*organisme pour le registre des intermédiaires en assurance, banque et finance*” (ORIAS)¹. In Spagna, invece, la *Ley 5/2019*¹ e il *Real Decreto 309/2019*¹ disciplinano gli “*intermediarios de crédito inmobiliario*”, prevedendo la figura “*vinculada*” a un “*único prestamista*” e quella che può, al contrario, percepire commissioni “*de uno o más prestamistas*”, ammettendo quindi, anche in tal caso, la praticabilità del plurimandato, con registrazione e vigilanza del *Banco de España*. In Germania, infine, può osservarsi come la figura speciale della mediazione di mutui immobiliari sia subordinata al rilascio di una licenza ai sensi del § 34i *Gewerbeordnung* (GewO)¹, relativo agli *Immobilieardarlehensvermittler*, e la conseguente attività professionale richieda un'apposita autorizzazione e iscrizione nel *Vermittlerregister* di cui al § 11a GewO. Pur non menzionando espressamente le categorie di mono o pluri-mandato, la normativa distingue tra i *gebundene Vermittler* (intermediari legati a un unico o prevalente prestatore) e gli *unabhängige Berater* (intermediari indipendenti che collaborano con più istituti). L'ordinamento tedesco configura, pertanto, un regime neutro e flessibile, nel quale l'intermediario può operare sia per uno o più finanziatori, sia in modo indipendente e non remunerato da istituti di credito, purché nel rispetto degli obblighi di trasparenza e correttezza informativa.

comportamentali in capo agli agenti. Tali obblighi potrebbero garantire al consumatore una corretta informativa - sia nella fase precontrattuale che durante il rapporto contrattuale - circa: *i*) le banche e gli intermediari per cui opera, *ii*) il regime monomandatario o plurimandatario scelto, *iii*) il *quantum* e la struttura della remunerazione o delle provvigioni percepite con riferimento a ognuno dei mandanti, *iv*) le caratteristiche essenziali del prodotto o del servizio proposto e *v*) la valutazione di adeguatezza/coerenza dello stesso rispetto al cliente.

In conclusione, al fine di favorire il pieno sviluppo delle dinamiche concorrenziali nel settore del credito, l'Autorità auspica una modifica dello schema di decreto volta a intervenire sull'articolo 128-*quater*, comma 4, del T.U.B., eliminando l'obbligo per l'agente in attività finanziaria di sviluppare rapporti commerciali in esclusiva con un unico intermediario finanziario (o, al massimo, con ulteriori altri due), estendendo in tal modo la sua sfera di operatività e, di conseguenza, consentendo il plurimandato.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli