



Spett.le BANCA D'ITALIA
Servizio Normativa e politiche di
vigilanza,
Divisione Normativa prudenziale
via Nazionale 91
00184 ROMA

Trasmessa a mezzo e.mail

Roma 12 marzo 2012

Oggetto: Disposizioni di vigilanza per gli intermediari finanziari. Osservazioni Assilea

Si fa riferimento al documento in consultazione contenente lo schema delle "Disposizioni di vigilanza per gli intermediari finanziari", che danno attuazione alle disposizioni contenute nel Titolo V del Testo Unico Bancario come modificato dal D. lgs. del 13 agosto 2010, n. 141.

Nell'esprimere una generale condivisione al documento in consultazione, sottoponiamo all'attenzione di codesta Divisione l'unito appunto e l'indagine qualitativa, condotta da Assilea e UFI, diretta alle finanziarie ex art. 106, volta a definire un quadro di sintesi dal punto di vista organizzativo e gestionale.

In particolare, i temi trattati nel presente documento sono i seguenti:

Considerazioni di carattere generale. Principio di proporzionalità.....	2
Leasing operativo.....	2
Promozione e conclusione di contratti relativi alla concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma tramite soggetti terzi.....	3
Procedura di autorizzazione.....	4
Centrale rischi (Titolo V, Capitolo 1, Sezione II, par. 2).....	4
Iscrizione all'albo dei Gruppi Finanziari e partecipazioni detenibili.....	4
Perimetro di consolidamento prudenziale e perimetro di Gruppo Finanziario.....	5
Collaborazione tra autorità e obblighi informativi.....	6
I.F. facenti parte di gruppi bancari/finanziari esteri.....	6
Concentrazione dei rischi (Titolo IV, Capitolo 3, Sezione XI).....	7
Requisito consolidato a fronte dei rischi di mercato (Titolo IV, Capitolo 3, Sezione VIII, par. 2.2)..	8
Segnalazioni alla Banca d'Italia (Titolo IV, Capitolo 3, Sezione IX, par. 2).....	8

Nel restare a disposizione per ogni Vostra eventuale esigenza di approfondimento e di collaborazione sulle osservazioni e le richieste qui esposte, si porgono i migliori saluti.

*Il Direttore Generale
Gianluca De Candia*

In allegato 1 risultati indagine Assilea e UFI su finanziarie ex art. 106 TUB.

OSSERVAZIONI ASSILEA SULLE DISPOSIZIONI DI VIGILANZA PER GLI INTERMEDIARI FINANZIARI

Documento di consultazione del 12 gennaio 2012

Considerazioni di carattere generale. Principio di proporzionalità

Tra le principali modifiche introdotte con la revisione del Titolo V del TUB è presente l'eliminazione del doppio livello di intermediari finanziari e l'assoggettamento di tutti gli intermediari finanziari alla vigilanza prudenziale della Banca d'Italia.

Senza entrare nel merito delle motivazioni – peraltro condivisibili – che sottostanno ad una simile scelta di fondo, si osserva che le disposizioni secondarie in materia di intermediazione finanziaria, soprattutto in un difficile contesto macroeconomico come quello attuale, avrebbero potuto avere un maggiore livello di applicazione del c.d. principio di proporzionalità. Tale principio viene più volte richiamato, ma di fatto nel documento in consultazione è difficile rinvenire una sensibile riduzione di impegni e requisiti per gli intermediari finanziari di minori dimensioni.

È auspicabile pertanto una approfondita analisi – anche attraverso i dati del questionario diffuso da Banca d'Italia e quello lanciato dall'Assilea e dall'UFI di cui si allegano i risultati – che tenga conto della complessità operativa, dimensionale e organizzativa degli intermediari, nonché della natura dell'attività svolta, in linea con quanto previsto dall'art. 108, comma 6, TUB, anche alla luce della tutela della concorrenza nel contesto comunitario e dell'accesso al mercato con pari opportunità.

La limitata gradualità e modularità dell'attuazione delle disposizioni – con particolare riferimento ai requisiti organizzativi che sono oggettivamente molto elevati – potrebbe mettere a rischio la sopravvivenza degli intermediari iscritti nel solo elenco generale; questi ultimi svolgono una fondamentale funzione creditizia verso una clientela che difficilmente potrebbe essere affidata dalle banche e dagli intermediari finanziari di maggiore dimensione, soprattutto in un momento di grande difficoltà di accesso al credito da parte delle PMI, che sono la clientela preferenziale del mondo del leasing.

Tali intermediari – stante la loro spesso limitata dimensione – potrebbero vedere compromessi gli equilibri economici alla base della loro sopravvivenza; ciò qualora il criterio di modularità non dovesse essere concretamente rafforzato ed applicato e non dovesse essere previsto un congruo periodo transitorio.

Leasing operativo

Nelle Disposizioni in esame (TITOLO I. CAPITOLO III. SEZIONE III. ATTIVITÀ CONNESSE E STRUMENTALI.) il leasing operativo viene inserito tra le attività connesse, che sono quelle “attività di natura commerciale ovvero finanziaria, non soggetta a riserva, che consente di sviluppare l'attività finanziaria esercitata e che è svolta in via accessoria rispetto all'attività principale”.

Questo segnerebbe una radicale modifica rispetto alle attuali disposizioni di vigilanza prudenziale degli I.F. ex art. 107 (Circ. 216 del 1996 e succ. agg.) che contemplan il leasing operativo tra le attività esercitabili.

A tale proposito si rileva che l'inquadramento del leasing operativo come “attività connessa” non è solo formale e definitoria, ma andrebbe a determinare un sicuro impatto su di una operatività alquanto complessa, ancora non propriamente regolamentata, ed oltretutto in una fase in cui si stanno mettendo in discussione a livello comunitario ed internazionale (revisione del principio contabile dello IAS 17) alcuni principi di fondamentale importanza per la distinzione tra la fattispecie di locazione finanziaria e “operativa”.

Secondo quanto indicato nella nota (1) della bozza di istruzioni in commento, l'attività di leasing operativo può essere esercitata – a talune condizioni finalizzate a mettere in risalto la natura finanziaria dell'operatività – da intermediari finanziari, ma, poiché collocata tra le attività connesse, può essere svolta solo in via accessoria rispetto all'attività principale.

A tale proposito, al fine di salvaguardare l'operatività di quegli I.F. che oggi svolgono legittimamente l'attività di leasing operativo in via prevalente, **suggeriamo di inserire il leasing operativo ed il contenuto della nota (1) (Titolo I – Capitolo 3, pag. 6) nell'elenco delle attività esercitabili di cui alla Sezione II, par. 1, pag. 4.**

In alternativa, qualora si volesse comunque mantenere la nota (1) nella posizione attuale, andrebbe inserita la seguente modifica:

*“(1) L'attività di leasing operativo è consentita – **anche in via prevalente** - agli intermediari finanziari al ricorrere delle seguenti condizioni...”*

Si potrebbe, infine, demandare l'inquadramento completo della materia al decreto che il Ministero dell'Economia e delle Finanze è chiamato ad emanare per disciplinare il contenuto dell'attività di concessione dei finanziamenti nei confronti del pubblico (cfr. 106, comma 1, TUB), coinvolgendo altresì gli operatori del settore nella fase definitoria dell'operazione.

Promozione e conclusione di contratti relativi alla concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma tramite soggetti terzi

Nelle Disposizioni, (Titolo III, Capitolo 1, SEZIONE V - ESTERNALIZZAZIONE DI FUNZIONI AZIENDALI E DISTRIBUZIONE DI PRODOTTI E SERVIZI, Par. 2) in merito alla promozione e conclusione di contratti relativi alla concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma tramite soggetti terzi, si prevede – sesto capoverso – che “è vietata la sub-esternalizzazione”, ad eccezione della possibilità, per gli agenti in attività finanziaria e i mediatori creditizi, di avvalersi di dipendenti e/o collaboratori nel rispetto delle disposizioni di cui all'art. 128-novies TUB.

Innanzitutto, si specifica a questo proposito come il caso in cui la società di leasing si interfacci, da un lato con l'agente che intermedia con la clientela e, dall'altro, con il fornitore al quale si rivolge direttamente l'agente nell'ambito della fornitura del bene da concedere in leasing, tale rapporto non si configura affatto come una sub-fornitura dall'agente al fornitore, bensì come due distinti rapporti di fornitura tra la società di leasing e l'agente, da un lato, e tra la società di leasing ed il fornitore del bene dall'altro. Questo in quanto l'attività dell'agente nei confronti del fornitore è strumentale alla fornitura del bene all'utilizzatore finale (bene che rimane di proprietà della società di leasing).

Il divieto di sub-fornitura, così come formulato nell'attuale testo in consultazione, potrebbe determinare dubbi anche su forme di promozione oggi legittimamente utilizzate – previo rispetto delle vigenti disposizioni di trasparenza – quali quelle tra più intermediari finanziari facenti parte dello stesso gruppo o di banche che utilizzano per la promozione intermediari finanziari i quali, a loro volta, operano anche attraverso reti di agenti in attività finanziaria.

Posta infatti una struttura di gruppo con una capogruppo bancaria, l'I.F. può attualmente offrire i propri prodotti alla clientela finale, oltre che direttamente, anche attraverso tre diversi canali: i) una banca (convenzionata o del gruppo), ii) un agente in attività finanziaria, iii) un fornitore del bene concesso in leasing. In nessuno di questi tre casi può prefigurarsi un rapporto di sub-fornitura.

Ciò sembra essere peraltro in linea anche con il Comunicato della Banca d'Italia (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 11 del 14 gennaio 2006) in materia di **Attività bancaria fuori sede**, in cui si precisa che “*le vigenti disposizioni di vigilanza sull'attività bancaria fuori sede prevedono che le banche possano effettuare la promozione e il collocamento dei prodotti e servizi bancari e finanziari utilizzando, tra gli altri, anche gli intermediari finanziari di cui agli articoli 106 e 107 del Testo Unico Bancario e i rispettivi agenti in attività finanziaria.*”

Si propone quindi di valutare un intervento volto a confermare la legittimità di tali forme di distribuzione.

Procedura di autorizzazione

Sotto il profilo della presentazione dell'istanza di autorizzazione all'iscrizione all'albo unico vi è una netta distinzione tra gli intermediari finanziari già iscritti al solo elenco generale e quelli iscritti anche all'elenco speciale in ordine al fatto che ai primi viene richiesto di presentare, di fatto, una domanda ex novo mentre ai secondi (art. 10, comma 4 lettera b, D. Lgs. 141/2010) si indica dettagliatamente la minore documentazione integrativa da produrre.

È auspicabile un intervento volto a prevedere anche per gli iscritti al solo elenco generale la presentazione della sola documentazione integrativa da produrre in aggiunta a quella da questi ultimi già trasmessa.

Dal combinato disposto del punto 1 (procedura di autorizzazione) di cui al Titolo I, Capitolo I, Sezione VI (autorizzazione all'esercizio dell'attività di concessione di finanziamenti per le società già esistenti) con l'art. 10, comma 4 lettera e) del D. Lgs. 141/2010 non risulta chiaro, in relazione agli intermediari finanziari iscritti al solo elenco generale, se lo statuto vigente possa essere trasmesso unitamente alla documentazione prevista per l'iscrizione all'albo unico ex art. 106 novellato oppure se lo statuto debba essere preventivamente sottoposto all'approvazione di Banca d'Italia prima della materiale presentazione dell'istanza di autorizzazione.

Andrebbe altresì chiarito se la verifica riguardante il requisito di onorabilità e qualità dei partecipanti nonché il requisito di professionalità, onorabilità e indipendenza degli esponenti aziendali (di norma effettuata a mezzo di dichiarazioni sostitutive) debba essere nuovamente rinnovata.

Centrale rischi (Titolo V, Capitolo 1, Sezione II, par. 2)

Il testo in consultazione rinvia, con riferimento alle condizioni che rendono obbligatoria la contribuzione alla Centrale dei Rischi, alle disposizioni concernenti la Centrale rischi (*“Le disposizioni concernenti il funzionamento della Centrale dei Rischi e le condizioni che rendono obbligatorio l'invio di tali dati sono emanate dal Servizio Rilevazioni ed Elaborazioni Statistiche della Banca d'Italia”*).

Si chiede di confermare che nel testo sopra citato si fa riferimento alle vigenti disposizioni in materia di Centrale rischi contenute nella circolare n. 139 “Centrale dei rischi - Istruzioni per gli intermediari creditizi”, 14° aggiornamento del 29 aprile 2011 e che non sono previste modifiche alle disposizioni ivi contenute. Più nello specifico, si chiede di confermare l'esenzione dall'obbligatorietà della partecipazione al servizio di centralizzazione dei rischi *“da parte degli intermediari finanziari per i quali l'attività di credito al consumo rappresenti più del 50 per cento dell'attività di finanziamento”*.

Iscrizione all'albo dei Gruppi Finanziari e partecipazioni detenibili

Le disposizioni di cui al Titolo I, capitolo 2, sezione IV prevedono che l'iscrizione all'albo dei gruppi finanziari avvenga a seguito di una comunicazione alla Banca d'Italia da parte dei *“soggetti che assumono le caratteristiche richieste per l'acquisizione della qualifica di*

capogruppo” e che la Banca d’Italia proceda all’iscrizione del gruppo finanziario entro il termine di 60 giorni dalla data di ricezione di tale comunicazione.

Si chiede di confermare se per gli intermediari ex art. 107 TUB la sopraccitata comunicazione possa essere inviata contestualmente alla domanda di iscrizione all’albo degli intermediari finanziari di cui all’art. 106 TUB; in caso contrario tale comunicazione dovrebbe essere necessariamente successiva al completamento dell’istruttoria di autorizzazione e iscrizione all’albo di cui all’art.106.

Nell’eventualità in cui l’iscrizione all’albo dei gruppi finanziari sia successiva all’iscrizione all’albo degli intermediari finanziari di cui all’art. 106 TUB, **si chiede di valutare la possibilità che, nelle more dell’iscrizione, il limite all’assunzione delle partecipazioni detenibili venga comunque applicato su base consolidata.**

Perimetro di consolidamento prudenziale e perimetro di Gruppo Finanziario

In virtù delle previsioni dell’art 109, comma 2, la Banca d’Italia può esercitare la vigilanza su base consolidata anche nei confronti di soggetti non inclusi nel gruppo finanziario.

Ne deriva pertanto la possibilità che il “perimetro di consolidamento prudenziale” possa essere più ampio del “perimetro del gruppo finanziario”.

Si chiede pertanto di precisare in quali casi gli adempimenti in capo al gruppo finanziario, debbano intendersi riferiti anche alle società non incluse nel gruppo finanziario, ma incluse nel perimetro di consolidamento; in particolare, con riferimento alle disposizioni relative agli statuti, ai poteri della capogruppo e obblighi delle controllate e al calcolo del requisito patrimoniale.

Si fornisco nel prosieguo maggiori dettagli.

Statuti (Titolo 1, Capitolo 2, Sezione II, par. 3)

Con riferimento allo statuto della società capogruppo che “*nell’esercizio dell’attività di direzione e coordinamento, deve emanare disposizioni alle componenti il gruppo per l’esecuzione delle disposizioni dettate dalla Banca d’Italia*” si chiede di confermare se:

- per attività di direzione e coordinamento si faccia riferimento all’art. 2497 del codice civile;
- per “gruppo” si intenda il gruppo finanziario o il gruppo composto da tutte le società sottoposte a direzione e coordinamento della capogruppo.

E’ inoltre previsto che “*lo statuto delle società controllate indichi la posizione delle società medesime nell’ambito dei gruppi cui esse appartengono*”. Anche nella fattispecie si chiede di precisare se tale adempimento si applichi a tutte le società sottoposte a direzione e coordinamento della capogruppo o solo a quelle appartenenti al gruppo finanziario.

Poteri della capogruppo e obblighi delle controllate (Titolo 1, Capitolo 2, Sezione III, par. 1)

“*Alla capogruppo è attribuito il ruolo di referente della Banca d’Italia ai fini della vigilanza consolidata.*

In relazione a questa funzione la capogruppo, nell’esercizio dell’attività di direzione e coordinamento che le è propria, detta alle componenti il gruppo finanziario le disposizioni necessarie per dare attuazione alle istruzioni di carattere generale e particolare emanate dalla Banca d’Italia. Le disposizioni della capogruppo possono indirizzarsi anche alle singole società componenti il gruppo.”

Si chiede di precisare, con riferimento ai casi in cui il perimetro di consolidamento prudenziale sia più ampio di quello del gruppo finanziario e siano in quest’ultimo incluse anche

banche comunitarie, se la capogruppo possa dettare le sopraccitate disposizioni anche alle società non incluse nel gruppo finanziario e/o come ci si debba comportare nel caso in cui dovessero emergere casi di non piena compatibilità tra le disposizioni di vigilanza impartite dalle Autorità di Vigilanza dei diversi paesi in cui le società incluse nel perimetro di consolidamento sono insediate.

Requisito patrimoniale rischi di credito e di controparte (Titolo IV, Capitolo 3, Sezione VIII)

E' previsto che il requisito consolidato sia calcolato sulla base della situazione consolidata.

Si chiede di precisare se si fa riferimento alla situazione patrimoniale consolidata determinata in base al perimetro del gruppo finanziario, oppure al perimetro di consolidamento prudenziale o - qualora i due perimetri di consolidamento prudenziale e di bilancio non dovessero coincidere - alla situazione patrimoniale consolidata di bilancio (IAS 27).

Collaborazione tra autorità e obblighi informativi

Per i gruppi bancari operanti in più stati comunitari l'art. 69 "Collaborazione tra autorità e obblighi informativi" del TUB prevede che, al fine di agevolare l'esercizio della vigilanza su base consolidata, la Banca d'Italia sulla base di accordi con le autorità competenti, definisca forme di collaborazione e coordinamento, istituisca collegi di supervisori e partecipi ai collegi istituiti da altre autorità.

Tale articolo non è richiamato nell'art. 110 "Rinvio" che indica le disposizioni in vigore per le Banche che, *in quanto compatibili, sono applicate anche agli intermediari finanziari.*

Quanto sopra premesso, **si chiede di fornire maggiori indicazioni su quali eventuali forme di collaborazione tra autorità e obblighi informativi saranno previste nel caso di gruppi finanziari operanti in più stati comunitari.**

I.F. facenti parte di gruppi bancari/finanziari esteri

Il documento in consultazione uniforma il trattamento prudenziale dei gruppi finanziari a quello dei gruppi bancari, cancellando quell'asimmetria competitiva sinora esistente e più volte segnalata da Assilea, tra i requisiti patrimoniali richiesti a livello individuale agli I.F. facenti parte di gruppi finanziari e lo sconto del 25% che viene applicato al requisito patrimoniale degli I.F. facenti parte di gruppi bancari.

Permane, però, nell'attuale formulazione un'asimmetria competitiva tra gli I.F. facenti parte di gruppo bancario o finanziario italiano e gli I.F. facenti parte di un gruppo bancario o finanziario estero. Questi ultimi, infatti, non potranno beneficiare, contrariamente ai loro *competitors*, dello sconto del 25% sul requisito patrimoniale complessivo.

Si chiede pertanto di introdurre meccanismi che consentano un requisito patrimoniale ridotto anche nel caso di I.F. facenti parte di gruppi esteri sottoposti a vigilanza prudenziale nel loro Paese di origine.

Concentrazione dei rischi (Titolo IV, Capitolo 3, Sezione XI)

La nuova disciplina, tenuto conto degli effetti che la fine del regime di deroga potrebbe produrre sugli intermediari finanziari vigilati, introduce un periodo transitorio - fino al 31.12.2015 - all'interno del quale gli intermediari finanziari possono assumere o mantenere esposizioni, diverse da quelle rientranti nel portafoglio di negoziazione a fini di vigilanza, oltre il 25% e fino al 40% del patrimonio di vigilanza.

Come illustrato nella "Relazione sull'analisi di impatto", tale soluzione è volta a fornire agli operatori una struttura di incentivi che indirizzi verso l'allineamento al valore-target del 25%, favorendo il contenimento del rischio di concentrazione e rendendo al contempo più agevole il periodo di transizione.

Gli intermediari saranno tenuti a mantenere un requisito patrimoniale a fronte della quota che eccede il limite del 25%, calcolata come differenza tra la posizione di rischio e il limite di fido. Il requisito su tale eccedenza va calcolato secondo quanto previsto nella tabella prevista nel paragrafo 2 "Disposizioni transitorie" e nel prosieguo riportata per pronto riferimento (cfr. tabella n.1).

Tabella n.1

Posizione di rischio (% sul patrimonio di vigilanza)				Requisito
(col. 1)				(col. 2)
da	25%	a	30%	200%
da	30%	a	35%	400%
da	35%	a	40%	800%

Si ipotizzi allo scopo che un intermediario, dotato di un patrimonio di vigilanza pari a 100€/mln, abbia una posizione di rischio pari 40 €/mln eccedente il limite del 25% (25 €/mln).

La differenza eccedente il limite del 25% per tale posizione sarebbe pari a 15€/mln.

Applicando il metodo di calcolo previsto nelle nuove disposizioni si otterrebbe un correttivo al patrimonio di vigilanza calcolato come somma dei requisiti calcolati ai sensi degli scaglioni previsti nel testo normativo (cfr. tab. 2). Non potendo immaginare un requisito patrimoniale aggiuntivo di 70€/mln¹ a fronte di una posizione di rischio di 40€/mln, **si assume che su tale correttivo di 70€/mln vada calcolato il requisito patrimoniale previsto per la posizione eccedente, sulla base del coefficiente previsto per il calcolo del requisito patrimoniale degli intermediari finanziari (es. 6% nel caso l'intermediario non raccolga depositi e non faccia parte di un gruppo bancario)**, con un requisito patrimoniale aggiuntivo nel caso in specie di 4,2€/mln.

¹ Già con 60€/mln di patrimonio di vigilanza aggiuntivo, si ripristinerebbe una situazione rientrante entro i limiti del 25%.

Tabella n.2

Posizione di rischio	Requisito	Correttivo posizione di rischio
Fino a 25%	-	-
Da 25% a 30%	200%	10
Da 30% a 35%	400%	20
Da 35% a 40%	800%	40
	Totale	70
	Requisito patrimoniale aggiuntivo	$(70 * 6\%)=4,2$

Si chiede pertanto conferma dell'interpretazione fornita nel presente paragrafo.

Requisito consolidato a fronte dei rischi di mercato (Titolo IV, Capitolo 3, Sezione VIII, par. 2.2)

Le nuove disposizioni di vigilanza, mentre prevedono che il requisito patrimoniale consolidato a fronte dei rischi di credito e di controparte venga calcolato sulla base della situazione consolidata, per i rischi di mercato prevedono invece che “il requisito consolidato sia pari alla somma dei requisiti su base individuale, determinata senza procedere all'elisione dei rapporti infragruppo”.

Con riferimento al calcolo del requisito consolidato a fronte dei rischi di mercato, **si chiede di valutare la possibilità di esclusione dal calcolo del requisito degli intermediari finanziari che non operino sistematicamente in derivati, ma concludano operazioni in derivati esclusivamente a fini di copertura del rischio proprio e delle società partecipate.**

A tal proposito, si tenga presente che, ancorché su base individuale le operazioni in derivati concluse dalla capogruppo a copertura del portafoglio delle società partecipate - e a queste trasferite - siano contabilmente classificate tra gli strumenti derivati detenuti per la negoziazione, a livello consolidato tali posizioni vengono elise.

Segnalazioni alla Banca d'Italia (Titolo IV, Capitolo 3, Sezione IX, par. 2)

Per le segnalazioni alla Banca d'Italia le nuove disposizioni rinviano genericamente ad una circolare non ancora definita.

Al fine di consentire agli intermediari di valutare gli impatti sui sistemi informativi e sulla struttura organizzativa, **si richiedono maggiori informazioni su possibili variazioni degli schemi di segnalazione e sulla frequenza di segnalazione, anche con riferimento alle segnalazioni consolidate.**