

via posta elettronica

12 marzo 2012

Spett.le
Banca d'Italia
Servizio Normativa e Politiche di Vigilanza
Divisione Normativa Prudenziale
Via Nazionale 91
00184 Roma

npv@pec.bancaditalia.it

Documento per la Consultazione relativa allo Schema delle
“Disposizioni di vigilanza per gli intermediari finanziari”.

Spettabile Banca d'Italia,

nell'ambito della proposta consultazione, con la presente Vi inviamo in allegato i nostri commenti allo *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 decreto legislativo del 13 agosto 2010, n. 141*, diffuso sul sito di Codesta Spettabile Banca d'Italia.

Cogliamo l'occasione per ringraziare Codesta Divisione e sottolineare il nostro apprezzamento per l'opportunità concessa di rappresentare i nostri commenti.

Come noterete, l'intento è quello di assicurare un quadro regolamentare chiaro e direttamente fruibile da parte di operatori e professionisti del settore.

Saremo naturalmente a disposizione per fornire qualsiasi chiarimento in merito alle nostre osservazioni.

Cordiali saluti.

Dante Leone

MEMORANDUM

α: Banca d'Italia, Servizio Normativa e Politiche di Vigilanza, Divisione Normativa Prudenziale

da: Dante Leone, Barbara Braghiroli, Silvio Cavallo

data: 12 marzo 2012

Commenti allo schema delle “Disposizioni di vigilanza per gli intermediari finanziari” (lo “Schema delle Disposizioni”), che danno attuazione alle disposizioni contenute nel Titolo V del Testo Unico Bancario come modificato dal decreto legislativo del 13 agosto 2010, n. 141.

Titolo I – Capitolo 1 – Sezione II – Paragrafo 1 dello Schema delle Disposizioni (p. 32 di 221 del .pdf dello Schema delle Disposizioni)

CAPITALE MINIMO:

La Banca d'Italia propone che, ai fini del rilascio dell'autorizzazione all'attività di concessione di finanziamenti, il capitale minimo iniziale sia almeno pari ad Euro 2 milioni per gli intermediari finanziari che esercitano l'attività di concessione di finanziamenti senza rilasciare garanzie e almeno pari ad Euro 3 milioni per gli intermediari finanziari che esercitano, esclusivamente o congiuntamente con altre attività di finanziamento, l'attività di concessione di finanziamenti nella forma del rilascio delle garanzie.

“Ai fini del rilascio dell'autorizzazione all'attività di concessione di finanziamenti, il capitale iniziale versato è almeno pari a 2 milioni di euro per gli intermediari finanziari che esercitano l'attività di concessione di finanziamenti senza rilasciare garanzie. Per gli intermediari finanziari che esercitano, esclusivamente o congiuntamente con altre attività di finanziamento, l'attività di concessione di finanziamenti nella forma del rilascio delle garanzie, il capitale iniziale versato è almeno pari a 3 milioni di euro”.

Inoltre, si specifica che i conferimenti in natura non possono eccedere i tre decimi dell'ammontare complessivo del capitale.

“Nel caso in cui il capitale iniziale comprenda anche conferimenti in natura, detti conferimenti non possono eccedere i tre decimi dell'ammontare complessivo del

capitale”.

COMMENTO:

Dalla lettura della relazione sull’analisi di impatto predisposta dalla Banca d’Italia nel contesto della presente consultazione emerge che, al 31 dicembre 2010, il 75% degli intermediari *ex 106* ed il 7% degli intermediari *ex 107* avevano un capitale inferiore ai 2 milioni di Euro; quasi la metà degli intermediari *ex 106* aveva un capitale sociale inferiore ad 1 milione di Euro.

Fatta questa premessa, non ci sembra ragionevole un innalzamento così marcato del capitale sociale minimo (da Euro 600.000,00 ad Euro 2 milioni) poiché riteniamo che ciò rischierebbe – come peraltro riconosciuto dalla Banca d’Italia medesima – di sostanzarsi in una significativa barriera all’ingresso di nuovi operatori nel mercato.

Inoltre, l’argomento secondo cui “*gli effetti concorrenziali dovrebbero essere contenuti, considerata la limitata quota di mercato dei piccoli operatori; inoltre, gli intermediari esistenti che non disponessero di un capitale sufficiente potrebbero attivarsi per reperire nuove risorse*” non ci sembra decisivo ed anzi crediamo si presti a due obiezioni: (i) un mutamento regolamentare a danno dei piccoli operatori rappresenterebbe senza dubbio una distorsione della concorrenza (proprio in considerazione del fatto che il mercato del credito è già concentrato in Italia nelle mani di *big player*) e (ii) una tale linea di pensiero confligge proprio con il “principio di proporzionalità” cui la Banca d’Italia sostiene di essersi ispirata nella redazione delle norme di vigilanza (cfr. pagina 3 della premessa allo Schema delle Disposizioni).

In aggiunta agli argomenti suesposti, riteniamo altresì che il proposto allineamento della disciplina in materia di vigilanza prudenziale per gli intermediari finanziari a quella applicabile con riferimento alle banche e alle imprese di investimento e, dunque, l’introduzione di, *inter alia*, stringenti coefficienti patrimoniali, renderebbe poco utile l’innalzamento della soglia minima di capitale sociale anche sotto il profilo eminentemente pratico, dal momento che l’ammontare del capitale sociale non rilevarebbe comunque rispetto al calcolo dei coefficienti patrimoniali stessi.

Sulla base di quanto precede, proponiamo quindi di mantenere la soglia di Euro 600.000,00 come capitale minimo con riferimento agli intermediari finanziari che esercitino l’attività di concessione di finanziamenti senza rilasciare garanzie e conservare i medesimi requisiti ora previsti ai sensi del decreto del Ministero dell’Economia e delle Finanze del 17 febbraio 2009, n. 29 (*i.e.*, capitale minimo di Euro 1,5 milioni e mezzi patrimoniali almeno pari ad Euro 2,5 milioni) per quanto attiene agli intermediari finanziari che esercitano, esclusivamente o congiuntamente con altre attività di finanziamento, l’attività di concessione di finanziamenti nella forma del rilascio delle garanzie.

* * *

Si propone che vi sia un limite per i conferimenti in natura; in particolare, gli stessi non potranno eccedere i tre decimi del capitale.

Tale limite ci sembra eccessivo e non comprendiamo le finalità dello stesso: in aggiunta alle considerazioni sopra esposte con riferimento all'introduzione di una disciplina di vigilanza prudenziale sostanzialmente simile a quella applicabile alle banche e alle imprese di investimento, riteniamo esistano disposizioni dettate nel codice civile che operano quale presidio all'integrità del capitale sociale nel contesto di conferimenti in natura.

* * *

PROPOSTA DI MODIFICA:

Alla luce delle precedenti considerazioni, proponiamo di modificare il citato Paragrafo 1 nel seguente modo:

“Ai fini del rilascio dell'autorizzazione all'attività di concessione di finanziamenti, il capitale iniziale versato è almeno pari a ~~2 milioni di euro~~ 600.000,00 per gli intermediari finanziari che esercitano l'attività di concessione di finanziamenti senza rilasciare garanzie. Per gli intermediari finanziari che esercitano, esclusivamente o congiuntamente con altre attività di finanziamento, l'attività di concessione di finanziamenti nella forma del rilascio delle garanzie, il capitale iniziale versato è almeno pari a ~~3 milioni di euro~~ 1.500.000,00 ed i mezzi patrimoniali sono almeno pari ad euro 2.500.000,00”.

~~“Nel caso in cui il capitale iniziale comprenda anche conferimenti in natura, detti conferimenti non possono eccedere i tre decimi dell'ammontare complessivo del capitale”.~~

* * *

**Titolo I – Capitolo 1 – Sezione IV – Paragrafo 1 dello Schema delle Disposizioni
(p. 36 di 221 del .pdf dello Schema delle Disposizioni)**

PARTECIPAZIONI:

Nel contesto della valutazione dei requisiti di onorabilità in capo ai soggetti che detengono partecipazioni qualificate in un intermediario finanziario, si prevede che:

“la Banca d'Italia può richiedere ai partecipanti specifiche dichiarazioni di impegno volte a tutelare la sana e prudente gestione dell'intermediario”.

COMMENTO:

Riteniamo che l'espressione *“dichiarazioni di impegno volte a tutelare la sana e prudente gestione dell'intermediario”* si possa prestare ad un numero troppo ampio di interpretazioni, e non riusciamo ad identificare la *ratio* di tali dichiarazioni.

Infatti, tali dichiarazioni non possono essere quelle con cui il soggetto che detiene una partecipazione in un intermediario finanziario si impegna a mantenere quei requisiti sulla base dei quali viene garantita la sana e prudente gestione dell'intermediario stesso; del resto, se così fosse, tali dichiarazioni sarebbero sostanzialmente prive di utilità, perché il semplice venir meno dei suddetti requisiti farebbe decadere la stessa autorizzazione all'esercizio di determinate attività da parte dell'intermediario.

Né pensiamo che tali dichiarazioni possano essere impegni di *lock-up*; infatti, se così fosse, verrebbe garantito un potere sostanzialmente illimitato alla Banca d'Italia, che potrebbe dettare condizioni per l'ingresso nel capitale di ogni intermediario finanziario che prescindono dalle finalità delle disposizioni di vigilanza stesse.

In aggiunta alle considerazioni che precedono, siamo inoltre convinti che sia preferibile evitare enunciati normativi i cui contenuti debbano essere necessariamente e prevalentemente riempiti in via interpretativa, attribuendo così un elevato margine discrezionale al regolatore. Il fruttuoso confronto con l'autorità di vigilanza sarebbe invece favorito da una tecnica redazionale improntata al rigore ed alla sistematicità, volta ad assicurare una applicazione puntuale e sistematica delle disposizioni di vigilanza.

PROPOSTA DI MODIFICA:

Alla luce delle precedenti considerazioni, suggeriamo di eliminare la disposizione in commento o, in alternativa, di chiarire puntualmente ciò che si intende per *“dichiarazioni di impegno volte a tutelare la sana e prudente gestione dell'intermediario”*.

* * *

**Titolo I – Capitolo 1 – Sezione V – Paragrafo 1 dello Schema delle Disposizioni
(p. 37 di 221 del .pdf dello Schema delle Disposizioni)**

DOMANDA DI AUTORIZZAZIONE:

Si prevede che, prima della costituzione dell'intermediario finanziario, la Banca d'Italia debba essere informata dell'iniziativa e delle sue caratteristiche da parte dei promotori o dei soci fondatori; in tale fase, inoltre,

“possono essere richiesti alla Banca d'Italia i chiarimenti di carattere normativo per dar corso ai progetti di costituzione di nuovi intermediari”.

COMMENTO:

Ringraziamo per l'opportunità offerta di potere richiedere alla Banca d'Italia

chiarimenti di carattere normativo in relazione alla costituzione di nuovi intermediari finanziari. Ci permettiamo di aggiungere che tale novità sarebbe ancora più vantaggiosa se i chiarimenti forniti fossero resi pubblici, in modo tale da potere costituire un autorevole orientamento per i soggetti che si apprestano successivamente alla costituzione di nuovi intermediari finanziari.

Riteniamo altresì che sia opportuno stabilire un termine per la risposta di Banca d'Italia alla richiesta di chiarimenti alla medesima pervenuta. Siamo infatti dell'opinione che la mancata indicazione di uno specifico *dies ad quem* possa nella sostanza tradursi in un allungamento dei tempi necessari al completamento del processo regolamentare.

PROPOSTA DI MODIFICA:

“Sin dal momento dell'avvio dell'iniziativa, possono essere richiesti alla Banca d'Italia i chiarimenti di carattere normativo per dar corso ai progetti di costituzione di nuovi intermediari. [La Banca d'Italia risponde a tali richieste di chiarimento entro 60 giorni. Un compendio dei chiarimenti forniti viene pubblicato sul sito della Banca d'Italia](#)”.

* * *

**Titolo I – Capitolo 1 – Sezione V – Paragrafo 2 dello Schema delle Disposizioni
(p. 38 di 221 del .pdf dello Schema delle Disposizioni)**

ISTRUTTORIA E VALUTAZIONE DELLA BANCA D'ITALIA:

Si introduce la necessità che l'autorizzazione per l'esercizio dell'attività di concessione di finanziamenti sia condizionata alla verifica dell'esistenza delle condizioni atte a garantire la sana e prudente gestione dell'intermediario finanziario, tra cui, *inter alia*, l'insussistenza di impedimenti a un esercizio efficace delle sue funzioni di vigilanza con particolare riferimento:

“a eventuali stretti legami tra l'intermediario finanziario, o i soggetti del suo gruppo di appartenenza, e altri soggetti”.

COMMENTO:

Riteniamo che la disposizione sia troppo generica e che sia opportuno specificare gli indici e i criteri da utilizzarsi per la valutazione degli “*stretti legami*”.

A tal proposito, anche allo scopo di un allineamento con la prassi internazionale, suggeriamo di utilizzare quale modello per una puntuale indicazione di quali siano gli “*stretti legami*” che possano pregiudicare l'esercizio delle funzioni di vigilanza della Banca d'Italia le disposizioni di cui all'FSA Handbook (COND 2.3.3 “Threshold Condition 3: close links”, disponibili al seguente link:

<https://fsahandbook.info/FSA/html/handbook/COND/2/3>).

La Financial Services Authority, infatti, enumera nelle disposizioni sopra indicate una serie di fattori oggetto di considerazione nello stabilire la sussistenza di stretti legami pregiudizievoli dell'attività di vigilanza.

In particolare, tali indici sono (i) il grado di probabilità che il regolatore riceva informazioni adeguate da parte del soggetto regolato e da parte dei soggetti con i quali il soggetto regolato ha stretti legami, al fine di determinare se il soggetto regolato soddisfa i requisiti e gli standard applicabili ai sensi della normativa regolamentare; (ii) la struttura e la dimensione geografica del soggetto regolato, del gruppo al quale l'intermediario appartiene e degli altri soggetti con i quali il soggetto regolato ha stretti legami, se queste siano tali da poter pregiudicare un adeguato flusso informativo diretto al regolatore (tra i fattori che potrebbero pregiudicare tale flusso informativo va annoverata la circostanza che vi siano filiali o società collegate in paesi che applicano standard di vigilanza diversi ovvero restringono in qualche misura i flussi informativi); (iii) il fatto che il soggetto regolato ed il gruppo di appartenenza siano ovvero saranno soggetti a vigilanza su base consolidata; e (iv) la possibilità di verificare con chiarezza e precisione ed in ogni momento la posizione finanziaria del gruppo (tra i fattori che possono complicare tale verifica vanno annoverate la mancanza di revisione del bilancio a livello consolidato, ove le società appartenenti al medesimo gruppo del soggetto regolato predispongano il bilancio in periodi diversi e non condividano la medesima società di revisione).

PROPOSTA DI MODIFICA:

“Ai fini della verifica degli stretti legami, la Banca d'Italia, tra le altre cose:

- (a) determina il grado di probabilità di ricevere informazioni adeguate da parte dell'intermediario e dei soggetti con i quali lo stesso ha stretti legami al fine di valutare il rispetto da parte dell'intermediario dei requisiti e delle condizioni necessarie ai fini dell'applicazione della relativa normativa regolamentare;*
- (b) verifica se la struttura e la dimensione geografica dell'intermediario, del gruppo di appartenenza e degli altri soggetti con i quali l'intermediario ha stretti legami siano tali da pregiudicare un adeguato e costante flusso di informazioni; a tal fine, la Banca d'Italia verifica se vi siano filiali e/o società collegate in paesi che applicano standard di vigilanza differenti ovvero restringono in qualche misura i flussi informativi;*
- (c) verifica che il soggetto regolato ed il gruppo di appartenenza del medesimo siano ovvero saranno soggetti a vigilanza su base consolidata; e*
- (d) valuta la possibilità di verificare con chiarezza e precisione ed in ogni momento la posizione finanziaria consolidata del gruppo di appartenenza dell'intermediario; a tal fine la Banca d'Italia verifica se il bilancio consolidato del gruppo sia soggetto a revisione”.*

* * *

**Titolo I – Capitolo 1 – Sezione VI – Paragrafo 3 dello Schema delle Disposizioni
(p. 42 di 221 del .pdf dello Schema delle Disposizioni)**

ESISTENZA DEL PATRIMONIO E FUNZIONALITÀ AZIENDALE:

Si introduce la previsione che la Banca d'Italia, nell'ambito del procedimento di autorizzazione, disponga una verifica sulla funzionalità complessiva della struttura aziendale e sull'esistenza e ammontare del patrimonio della società che chiede l'autorizzazione. In relazione a ciò,

“la Banca d'Italia, con riferimento al tipo di attività svolto dalla società, si riserva di indicare ulteriori aspetti che devono formare oggetto della perizia e di cui deve essere dato conto nella relazione”.

COMMENTO:

Ci pare opportuno precisare che la richiesta da parte della Banca d'Italia di indicare ulteriori aspetti che devono formare oggetto di perizia e di cui deve essere dato conto nella relazione non sospende il termine massimo previsto per il rilascio dell'autorizzazione stessa, che è di 180 giorni se si tratta di una costituzione di un nuovo intermediario o di 90 giorni se l'intermediario chiede l'autorizzazione a prestare ulteriori servizi.

PROPOSTA DI MODIFICA:

Pertanto, suggeriremmo di modificare il citato Paragrafo 3 nel seguente modo:

“la Banca d'Italia, con riferimento al tipo di attività svolto dalla società, si riserva di indicare ulteriori aspetti che devono formare oggetto della perizia e di cui deve essere dato conto nella relazione. Tale richiesta da parte della Banca d'Italia non sospende il termine massimo previsto per il rilascio dell'autorizzazione”.

* * *

**Titolo I – Capitolo 2 – Sezione I – Paragrafo 4 dello Schema delle Disposizioni
(p. 53 di 221 del .pdf dello Schema delle Disposizioni)**

DEFINIZIONI:

Si prevede che nella definizione di “*società finanziarie*” non rientrino:

- *“i veicoli costituiti in Italia o all'estero al solo scopo di dare veste societaria a*

singole operazioni di raccolta o impiego e destinati a essere liquidati una volta conclusa l'operazione ...;

- *le società che, svolgendo in via esclusiva o prevalente l'attività di assunzione di partecipazioni, detengono interessenze prevalentemente in società non finanziarie con lo scopo di dirigerne e coordinarne l'attività ...;*
- *le società aventi per oggetto sociale esclusivo il possesso di partecipazioni e che detengono investimenti in un'unica società non finanziaria”.*

COMMENTO:

Suggeriremmo di utilizzare lo stesso linguaggio in tutti i punti, facendo riferimento ai “veicoli costituiti in Italia o all'estero”.

Inoltre, ci sembra opportuno eliminare il requisito dello “scopo di dirigerne e coordinarne l'attività”; in tal modo, anche il terzo punto verrebbe ricompreso nel secondo.

PROPOSTA DI MODIFICA:

Alla luce delle precedenti considerazioni, suggeriremmo di modificare il citato Paragrafo 4 come segue:

- *“i veicoli costituiti in Italia o all'estero al solo scopo di dare veste societaria a singole operazioni di raccolta e/o impiego e destinati a essere liquidati una volta conclusa l'operazione ...;*
- *~~le società~~ veicoli costituiti in Italia o all'estero che, svolgendo in via esclusiva o prevalente l'attività di assunzione di partecipazioni, detengono interessenze prevalentemente in società non finanziarie ~~con lo scopo di dirigerne e coordinarne l'attività ...;~~*
- *~~le società aventi per oggetto sociale esclusivo il possesso di partecipazioni e che detengono investimenti in un'unica società non finanziaria”.~~*

* * *

**Titolo I – Capitolo 2 – Sezione II – Paragrafo 3 dello Schema delle Disposizioni
(p. 58 di 221 del .pdf dello Schema delle Disposizioni)**

STATUTI:

Nell'ambito della disciplina del gruppo finanziario, si prevede che:

“lo statuto delle società controllate indica la posizione delle società medesime nell'ambito dei gruppi cui esse appartengono. Nel caso si tratti di sub-

holding, oltre all'indicazione dell'appartenenza al gruppo, va indicato il ruolo alla stessa attribuito dalla capogruppo nel coordinamento delle società controllate. Va altresì indicato che la società è tenuta ad osservare, e a far osservare alle sue controllate, le disposizioni che la capogruppo emana nell'esercizio dell'attività di direzione e coordinamento e a fornire dati e informazioni riguardanti l'attività propria e delle proprie partecipate".

COMMENTO:

Ci pare francamente eccessivo richiedere che tutte queste indicazioni siano direttamente nello statuto delle società controllate all'interno di un gruppo finanziario.

Tanto più che la posizione delle società controllate nell'ambito dei gruppi cui esse appartengono potrebbe variare e questo richiederebbe continue modifiche dello statuto sociale, e il fatto che le società siano tenute ad osservare le direttive emanate dalla capogruppo, fornendo dati ed informazioni qualora occorra, è intrinseco nel concetto dell'esercizio dell'attività di direzione e coordinamento.

In aggiunta a quanto precede, ci sembra altresì opportuno sottolineare che una tale previsione non sembra trovare riscontro nel quadro regolamentare di altri paesi europei.

PROPOSTA DI MODIFICA:

Alla luce delle precedenti considerazioni, suggeriremmo di eliminare la disposizione sopra richiamata:

~~*"lo statuto delle società controllate indica la posizione delle società medesime nell'ambito dei gruppi cui esse appartengono. Nel caso si tratti di sub-holding, oltre all'indicazione dell'appartenenza al gruppo, va indicato il ruolo alla stessa attribuito dalla capogruppo nel coordinamento delle società controllate. Va altresì indicato che la società è tenuta ad osservare, e a far osservare alle sue controllate, le disposizioni che la capogruppo emana nell'esercizio dell'attività di direzione e coordinamento e a fornire dati e informazioni riguardanti l'attività propria e delle proprie partecipate".*~~

* * *

**Titolo I – Capitolo 2 – Sezione II – Paragrafo 4 dello Schema delle Disposizioni
(p. 59 di 221 del .pdf dello Schema delle Disposizioni)**

RISTRUTTURAZIONE DEI GRUPPI FINANZIARI:

Gli intermediari finanziari comunicano preventivamente alla Banca d'Italia le iniziative di ristrutturazione del gruppo finanziario.

“La Banca d’Italia, nell’esercizio dei propri poteri di vigilanza, può vietare le singole operazioni indicate nel piano o chiedere modifiche alle stesse”.

COMMENTO:

Concordiamo con l’obbligo imposto agli intermediari finanziari di segnalare in via preventiva le iniziative di ristrutturazione del gruppo finanziario. Tuttavia, crediamo che sia utile prevedere che l’eventuale divieto di procedere con tali iniziative o la richiesta di eventuali modifiche siano comunicati dalla Banca d’Italia entro un ragionevole lasso di tempo; altrimenti, si correrebbe il rischio che la decisione di Banca d’Italia possa sopraggiungere tardivamente, quando cioè l’operazione di ristrutturazione è già stata attuata o è in corso di attuazione con modalità differenti rispetto a quelle suggerite da Banca d’Italia stessa.

PROPOSTA DI MODIFICA:

Suggeriremmo di modificare il citato Paragrafo 4 nel seguente modo:

“La Banca d’Italia, nell’esercizio dei propri poteri di vigilanza, entro 30 giorni può vietare le singole operazioni indicate nel piano o chiedere modifiche alle stesse”.

* * *

**Titolo I – Capitolo 2 – Sezione III – Paragrafo 1 dello Schema delle Disposizioni
(p. 60 di 221 del .pdf dello Schema delle Disposizioni)**

PRINCIPI GENERALI:

Nel contesto della disciplina dei gruppi finanziari, si prevede che:

“per i gruppi finanziari i poteri della capogruppo sono disciplinati dall’art. 111 TUB mediante rinvio all’art. 61, comma 4, relativo al gruppo bancario”.

COMMENTO:

Ci permettiamo di segnalare un refuso nel rinvio all’articolo 111 TUB, anziché all’articolo 110 TUB.

PROPOSTA DI MODIFICA:

Pertanto, il citato Paragrafo 1 andrebbe modificato come segue:

“Per i gruppi finanziari i poteri della capogruppo sono disciplinati dall’art. ~~110~~111 TUB mediante rinvio all’art. 61, comma 4, relativo al gruppo bancario”.

**Titolo I – Capitolo 2 – Sezione IV – Paragrafo 2.4 dello Schema delle Disposizioni
(p. 62 di 221 del .pdf dello Schema delle Disposizioni)**

VERIFICHE DELLA BANCA D'ITALIA E CONDIZIONI PER L'ISCRIZIONE:

Sulla base della procedura di iscrizione del gruppo finanziario nell'albo dei gruppi finanziari:

“può non farsi luogo ad iscrizione se nella struttura del gruppo sono presenti fattori di ostacolo all’attuazione delle disposizioni emanate dalla Banca d’Italia o all’efficace esercizio da parte della capogruppo dei poteri di direzione e coordinamento”.

COMMENTO:

Non comprendiamo cosa si intenda per *“fattori di ostacolo all’attuazione delle disposizioni emanate dalla Banca d’Italia o all’efficace esercizio da parte della capogruppo dei poteri di direzione e coordinamento”.*

Ci pare che tale disposizione riprenda il concetto già espresso dalla Banca d’Italia nel regolamento sulla gestione collettiva del risparmio del 14 aprile 2005 che stabilisce che *“qualora l’intermediario entri a far parte di un gruppo diverso da un gruppo bancario comunitario, la Banca d’Italia valuta che l’assetto del gruppo medesimo non risulti di ostacolo ai controlli di vigilanza”.*

In tale previsione tuttavia il riferimento alla mancata appartenenza al *“gruppo bancario comunitario”* permette di stabilire quali sono gli ostacoli che potrebbero impedire il controllo di vigilanza da parte della Banca d’Italia. Invece, nella disposizione in esame, non si hanno dettagli sulla base dei quali potrebbero sorgere effettivamente ostacoli all’attuazione delle disposizioni emanate in materia e all’efficace esercizio da parte della capogruppo dei poteri di direzione e coordinamento.

In linea generale, come già sopra menzionato, siamo del parere che nella redazione delle disposizioni di vigilanza la Banca d’Italia debba utilizzare una tecnica normativa che favorisca un’applicazione meccanica delle norme. In questo senso, sarebbe dunque opportuno evitare clausole generali i cui contenuti debbano essere riempiti in via interpretativa – quale quella in commento – poiché si rischia di creare zone grigie di regolamentazione e, in ultima analisi, di ampliare oltre misura i confini entro i quali il regolatore può esercitare i propri poteri discrezionali, con la possibilità di pregiudicare il principio della parità di trattamento. Come già sopra menzionato, una tecnica redazionale improntata al rigore ed alla sistematicità potrebbe, invece, favorire una applicazione puntuale e sistematica delle disposizioni di vigilanza.

PROPOSTA DI MODIFICA:

Alla luce delle precedenti considerazioni, suggeriamo di eliminare questa disposizione, ovvero, in alternativa, di fornire dei chiarimenti in merito a ciò che si intende per “assetto del gruppo” che “risulti di ostacolo ai controlli di vigilanza”.

* * *

**Titolo I – Capitolo 2 – Sezione IV – Paragrafo 3 dello Schema delle Disposizioni
(p. 63 di 221 del .pdf dello Schema delle Disposizioni)**

VARIAZIONI ALL'ALBO:

La capogruppo è tenuta a comunicare alla Banca d'Italia ogni variazione delle informazioni contenute nell'albo medesimo.

“La capogruppo è altresì tenuta a comunicare alla Banca d'Italia le modifiche della struttura del gruppo derivanti dall'acquisizione o dalla dismissione di partecipazioni”.

COMMENTO:

Si prevede che la capogruppo sia tenuta a comunicare a Banca d'Italia qualsiasi modifica alla struttura del gruppo a seguito di acquisizione o dismissioni di partecipazioni.

La previsione ci pare eccessiva, perché non circoscrive in alcun modo tale obbligo alle acquisizioni o dismissioni che siano in relazione con l'intermediario, ma ricomprende qualsiasi tipo di operazione, indipendentemente dall'entità, dalla rilevanza e dal riflesso che l'operazione stessa potrebbe avere sull'intermediario.

E dunque, ci sembra che la disposizione in parola – peraltro disancorata da qualsivoglia qualificazione circa la materialità della modifica nella struttura del gruppo a seguito della acquisizione ovvero dismissione di partecipazioni – ponga in capo alla società capogruppo di un gruppo finanziario una obbligazione eccessivamente onerosa, cui non fa riscontro alcun beneficio tangibile sotto il profilo regolamentare a causa della tenuità delle finalità di tutela alla medesima sottese.

PROPOSTA DI MODIFICA:

Alla luce delle considerazioni precedenti suggeriremmo di eliminare la previsione:

~~*“La capogruppo è altresì tenuta a comunicare alla Banca d'Italia le modifiche della struttura del gruppo derivanti dall'acquisizione o dalla dismissione di partecipazioni”.*~~

* * *

**Titolo I – Capitolo 3 – Sezione IV – Paragrafo 2.1 dello Schema delle Disposizioni
(p. 73 di 221 del .pdf dello Schema delle Disposizioni)**

LIMITE ALL' ASSUNZIONE DELLE PARTECIPAZIONI:

Si introduce la previsione che non possono essere acquisite partecipazioni oltre il margine disponibile per investimenti in partecipazioni e in immobili.

“Ove, in relazione a eventi particolari, si verifichi una riduzione del patrimonio di vigilanza di entità tale da comportare il superamento del limite generale, l'organo con funzione di gestione sottopone all'organo con funzione di supervisione strategica un programma che prevede il riallineamento alla presente disciplina nel più breve tempo possibile”.

COMMENTO:

La previsione in commento fa riferimento ad un caso specifico per cui, al ricorrere di *“eventi particolari”* (che riteniamo essere eventi non previsti né oggetto di valutazione al momento della realizzazione dell'investimento) che determinano una riduzione del patrimonio di vigilanza di entità tale da comportare il superamento del limite generale, è necessario provvedere *“nel più breve tempo possibile”* al riallineamento al margine disponibile.

La necessità di un immediato riallineamento contrasta con l'esigenza di salvaguardia dell'investimento effettuato (che, d'altronde, a sua volta, potrebbe impattare sulla consistenza ed incidere sulla qualità del patrimonio di vigilanza stesso).

Pertanto, crediamo che tali due esigenze andrebbero contemperate, concedendo un lasso di tempo più lungo per il rispetto dei limiti imposti dalla disciplina.

PROPOSTA DI MODIFICA:

Alla luce delle precedenti considerazioni, suggeriremmo di modificare il citato Paragrafo 2.1 come segue:

“Ove, in relazione a eventi particolari, si verifichi una riduzione del patrimonio di vigilanza di entità tale da comportare il superamento del limite generale, l'organo con funzione di gestione sottopone all'organo con funzione di supervisione strategica un programma che prevede il riallineamento alla presente disciplina nel più breve tempo possibile, compatibilmente con l'esigenza di salvaguardia dell'investimento”.

* * *

**Titolo II – Capitolo 1 – Sezione II – Paragrafo 1 dello Schema delle Disposizioni
(p. 79 di 221 del .pdf dello Schema delle Disposizioni)**

PARTECIPAZIONI QUALIFICATE:

I soggetti che intendono acquisire, direttamente o indirettamente, partecipazioni al capitale di un intermediario finanziario devono presentare istanza di autorizzazione alla Banca d'Italia, se le partecipazioni danno luogo:

“b) alla possibilità di esercitare un’influenza notevole”; tali ipotesi *“vanno individuate caso per caso in relazione all’assetto proprietario e di governo dell’intermediario nel quale è assunta la partecipazione da autorizzare avendo a riferimento alcuni indici, tra i quali - a titolo esemplificativo - la possibilità di: designare uno o più esponenti negli organi di supervisione strategica o di gestione; condizionare scelte strategiche della società; esercitare poteri analoghi a quelli di una partecipazione che comporterebbe l’obbligo di preventiva autorizzazione”* (si veda nota 4).

COMMENTO:

Nell’ambito della definizione di *“partecipazioni qualificate”*, riteniamo che debba essere specificato cosa si intende per *“influenza notevole”*: l’indicazione contenuta nella nota 4 non è esauriente poiché fa riferimento a mere esemplificazioni, peraltro non esaustive, che potrebbero dare adito alle più disparate interpretazioni.

Pertanto, suggeriremmo di fare riferimento al concetto di *“influenza dominante”* che è già stato elaborato e ha una base già consolidata di interpretazione sia nella dottrina sia nella giurisprudenza.

PROPOSTA DI MODIFICA:

Alla luce delle precedenti considerazioni, proporremo di modificare il citato Paragrafo 1 nel seguente modo:

“b) alla possibilità di esercitare un’influenza ~~notevole~~ dominante”; tali ipotesi *“vanno altresi individuate caso per caso in relazione all’assetto proprietario e di governo dell’intermediario nel quale è assunta la partecipazione da autorizzare avendo a riferimento alcuni indici, tra i quali - a titolo esemplificativo - la possibilità di: designare uno o più esponenti negli organi di supervisione strategica o di gestione; condizionare scelte strategiche della società; esercitare poteri analoghi a quelli di una partecipazione che comporterebbe l’obbligo di preventiva autorizzazione”*.

* * *

**Titolo II – Capitolo 1 – Sezione II – Paragrafo 1 e 3 dello Schema delle Disposizioni
(p. 80-81 di 221 del .pdf dello Schema delle Disposizioni)**

PARTECIPAZIONI QUALIFICATE:

Si prevede che sono tenuti a presentare istanza di autorizzazione alla Banca d'Italia i soggetti che intendono acquisire, a qualsiasi titolo, partecipazioni qualificate al capitale di un intermediario finanziario. Tra tali soggetti, rientra anche il creditore pignoratizio.

“Oltre al titolare dell'azione, è tenuto a richiedere l'autorizzazione il soggetto cui spettano o sono attribuiti i diritti di voto quando ... i diritti di voto spettano in qualità di creditore pignoratizio o usufruttuario o cessionario in garanzia.

... La Banca d'Italia si pronuncia sull'istanza entro 60 giorni”.

COMMENTO:

Concordiamo con la scelta secondo cui anche il creditore pignoratizio debba ottenere l'autorizzazione da parte di Banca d'Italia per l'attribuzione dei diritti di voto in un intermediario finanziario in relazione ad una partecipazione di cui sia divenuto titolare.

Si prevede inoltre che la Banca d'Italia debba pronunciarsi sulla autorizzazione stessa entro 60 giorni: temiamo che il processo sia un po' troppo lungo, soprattutto con riferimento al caso relativo ad un contratto di finanziamento.

Infatti, in tale eventualità, il creditore pignoratizio diviene titolare della partecipazione e dei relativi diritti di voto a seguito di un inadempimento (*default*) del soggetto finanziato; proprio la stretta relazione tra momento di *default* e titolarità dei diritti di voto potrebbe permettere al creditore pignoratizio di intervenire – nell'immediato (e senza dovere aspettare addirittura 60 giorni) – nella gestione dell'intermediario finanziario nel tentativo di porre fine alla situazione di *default*.

PROPOSTA DI MODIFICA:

Alla luce delle precedenti considerazioni, suggeriremmo di modificare il citato Paragrafo 3 come segue:

“Oltre al titolare dell'azione, è tenuto a richiedere l'autorizzazione il soggetto cui spettano o sono attribuiti i diritti di voto quando ... i diritti di voto spettano in qualità di creditore pignoratizio o usufruttuario o cessionario in garanzia.

... La Banca d'Italia si pronuncia sull'istanza entro ~~60~~30 giorni”.

* * *

**Titolo II – Capitolo 1 – Sezione II – Paragrafo 6.1 dello Schema delle Disposizioni
(p. 82-83 di 221 del .pdf dello Schema delle Disposizioni)**

VALUTAZIONE DELLA REPUTAZIONE E DELLA SOLIDITÀ FINANZIARIA
REQUISITI DI ONORABILITÀ:

Al fine del rilascio dell'autorizzazione, i soggetti che intendono acquisire una partecipazione qualificata in un intermediario finanziario sono tenuti a dimostrare il possesso, *inter alia*, dei requisiti di onorabilità.

“Qualora il partecipante tenuto a comprovare il possesso dei requisiti di onorabilità sia una società o un ente, ... la verifica dei requisiti viene effettuata dall'organo amministrativo della società o dall'ente partecipante; l'intermediario invia alla Banca d'Italia il verbale della relativa delibera.

... La delibera dà atto analiticamente della documentazione presa a base delle valutazioni effettuate. È rimessa alla responsabilità dell'organo amministrativo della società o dell'ente partecipante la valutazione della completezza probatoria della documentazione.

La Banca d'Italia si riserva la facoltà, nei casi in cui lo ritenga opportuno, di richiedere l'esibizione della documentazione comprovante il possesso dei requisiti di onorabilità”.

COMMENTO:

Si prevede che l'organo interno che provvede alla verifica è tenuto soltanto ad inviare il verbale della delibera in cui si è provveduto alla verifica della sussistenza dei requisiti di onorabilità e, solo successivamente, e su richiesta della stessa Banca d'Italia, l'organo è tenuto ad inviare la documentazione posta alla base della propria verifica.

Riteniamo sia opportuno limitare all'interno di un arco temporale definito l'esercizio da parte della Banca d'Italia della facoltà di richiedere l'esibizione della documentazione comprovante il possesso dei requisiti di onorabilità, per evitare che eventuali richieste di integrazione o chiarimenti circa la documentazione utilizzata vengano formulate tardivamente.

PROPOSTA DI MODIFICA:

Alla luce delle precedenti considerazioni, proponiamo di modificare il citato Paragrafo 6.1 nel seguente modo:

“Qualora il partecipante tenuto a comprovare il possesso dei requisiti di onorabilità sia una società o un ente, ... la verifica dei requisiti viene effettuata dall'organo amministrativo della società o dall'ente partecipante; l'intermediario invia alla Banca d'Italia il verbale della relativa delibera.

... La delibera dà atto analiticamente della documentazione presa a base delle

valutazioni effettuate. È rimessa alla responsabilità dell'organo amministrativo della società o dell'ente partecipante la valutazione della completezza probatoria della documentazione.

La Banca d'Italia si riserva la facoltà, esercitabile nei sei mesi successivi alla data di adozione della delibera, nei casi in cui lo ritenga opportuno, di richiedere l'esibizione della documentazione comprovante il possesso dei requisiti di onorabilità”.

* * *

Titolo II – Capitolo 2 – Allegati A e C dello Schema delle Disposizioni (p. 93-94 e 99 di 221 del .pdf dello Schema delle Disposizioni)

DOCUMENTAZIONE RIGUARDANTE IL REQUISITO DI ONORABILITÀ DEI PARTECIPANTI E DOCUMENTAZIONE PER LA VERIFICA DEI REQUISITI DEGLI ESPONENTI AZIENDALI:

Nell'ambito della verifica dei requisiti dei partecipanti al capitale e degli esponenti aziendali, è possibile utilizzare la dichiarazioni sostitutive di cui al DPR del 28 dicembre 2000, n. 445.

“Nel caso in cui la partecipazione sia acquisita da società o enti che intendano consentire ai propri esponenti di avvalersi della possibilità di ricorrere alle dichiarazioni sostitutive, tali soggetti dovranno porsi in condizione di poter effettuare idonei controlli sulle dichiarazioni ricevute”.

“Gli intermediari che intendano consentire ai propri esponenti di avvalersi della possibilità di ricorrere alle dichiarazioni sostitutive dovranno porsi in condizione di poter effettuare idonei controlli sulle dichiarazioni ricevute”.

“Dovranno essere effettuate congrue verifiche delle autocertificazioni ricevute, specie nei casi di esponenti nominati per la prima volta o riconfermati per i quali la verifica sia avvenuta in data non recente, nonché in tutti i casi in cui emergano elementi di incertezza sul contenuto delle dichiarazioni rese dagli interessati”.

COMMENTO:

Sia con riferimento alla verifica dei requisiti di onorabilità dei partecipanti, sia con riferimento a quella degli esponenti aziendali, si prevede che gli intermediari siano tenuti a “*porsi in condizione di poter effettuare idonei controlli sulle dichiarazioni ricevute*” e comunque debbano effettuare “*congrue verifiche delle autocertificazioni ricevute*”.

In primo luogo, ci pare contrastino logicamente gli obblighi per l'intermediario, da un lato, di fare quanto necessario al fine di potere unicamente effettuare controlli sulle autocertificazioni, e, dall'altro lato, di effettuare comunque verifiche sulle

autocertificazioni stesse.

Inoltre, andrebbe meglio specificato cosa si intende per “*idonei controlli*” e “*congrue verifiche*”: i concetti di idoneità e di congruità non ci sembra aggiungano molto all’impegno di dovere effettuare controlli e/o verifiche.

Infine, per quanto riguarda lo stesso obbligo di “*porsi in condizione di poter effettuare idonei controlli sulle dichiarazioni ricevute*” potrebbe ben essere sostituito dalla disposizione (inserita immediatamente dopo) secondo cui i soggetti che producono dichiarazioni sostitutive di certificazioni si devono impegnare “*per iscritto a produrre direttamente la documentazione eventualmente richiesta dall’intermediario a comprova delle dichiarazioni sostitutive rese*”. Il rispetto di tale impegno consentirebbe all’intermediario di effettuare i controlli che ritiene opportuni sulla veridicità e completezza del contenuto delle dichiarazioni, senza la necessità di ulteriori disposizioni normative.

PROPOSTA DI MODIFICA:

~~“Nel caso in cui la partecipazione sia acquisita da società o enti che intendano consentire ai propri esponenti di avvalersi della possibilità di ricorrere alle dichiarazioni sostitutive, tali soggetti dovranno porsi in condizione di poter effettuare idonei controlli sulle dichiarazioni ricevute”.~~

~~“Gli intermediari che intendano consentire ai propri esponenti di avvalersi della possibilità di ricorrere alle dichiarazioni sostitutive dovranno porsi in condizione di poter effettuare idonei controlli sulle dichiarazioni ricevute”.~~

~~“Dovranno essere effettuate congrue~~ Gli intermediari valuteranno se e quando effettuare verifiche delle autocertificazioni ricevute, specie nei ~~prestando particolare attenzione ai~~ cas ~~di esponenti nominati per la prima volta o riconfermati per i quali la verifica sia avvenuta in data non recente, nonché in tutti i casi in cui emergano elementi di incertezza sul contenuto delle dichiarazioni rese dagli interessati”.~~

* * *

**Titolo III – Capitolo 1 – Sezione I – Paragrafo 3 dello Schema delle Disposizioni
(p. 118 e 122 di 221 del .pdf dello Schema delle Disposizioni)**

ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA E CONTABILE E CONTROLLI INTERNI:

Le disposizioni relative all’organizzazione amministrativa e contabile e dei controlli interni fanno riferimento a:

““Organo con funzione di supervisione strategica”: *l’organo aziendale a cui - ai sensi del codice civile o per disposizione statutaria - sono attribuite funzioni di indirizzo della*

gestione dell'impresa, mediante, tra l'altro, esame e delibera in ordine ai piani industriali o finanziari ovvero alle operazioni strategiche;

"Organo con funzione di gestione": l'organo aziendale o i componenti di esso a cui - ai sensi del codice civile o per disposizione statutaria - spettano o sono delegati compiti di gestione corrente, intesa come attuazione degli indirizzi deliberati nell'esercizio della funzione di supervisione strategica. Il direttore generale rappresenta il vertice della struttura interna e come tale partecipa alla funzione di gestione".

Inoltre, alla Sezione II , Paragrafo 2, si aggiunge:

"Il presidente dell'organo con funzione di supervisione strategica promuove l'effettivo funzionamento del sistema di governo societario; lo stesso non può rivestire un ruolo esecutivo né svolgere, neppure di fatto, funzioni gestionali, salvo casi eccezionali".

COMMENTO:

Riteniamo che nelle intenzioni di Banca d'Italia, con riferimento al modello tradizionale di società per azioni, l'"organo con funzione di supervisione strategica" si riferisca al Consiglio di Amministrazione, mentre l'"organo con funzione di gestione" si riferisca ai soggetti dallo stesso delegati.

Pertanto, ci pare eccessivamente restrittiva la previsione secondo cui il Presidente dell'organo con funzione di supervisione strategica, e dunque il Presidente del Consiglio di Amministrazione, non possa avere un ruolo esecutivo né svolgere funzioni gestionali. Infatti, nelle realtà più consolidate, il Presidente del Consiglio di Amministrazione è un soggetto a cui vengono delegate funzioni aziendali e che, proprio al fine della promozione "dell'effettivo funzionamento del sistema di governo societario", svolge una serie di attività strettamente connesse a questo scopo.

PROPOSTA DI MODIFICA:

Alla luce delle precedenti considerazioni, proponiamo di modificare il citato Paragrafo 2 nel seguente modo:

"Il presidente dell'organo con funzione di supervisione strategica promuove l'effettivo funzionamento del sistema di governo societario; ~~lo stesso non può rivestire un ruolo esecutivo né svolgere, neppure di fatto, funzioni gestionali, salvo casi eccezionali~~".

* * *

**Titolo III – Capitolo 1 – Sezione II – Paragrafo 2 dello Schema delle Disposizioni
(p. 123 di 221 del .pdf dello Schema delle Disposizioni)**

ORGANO CON FUNZIONE DI SUPERVISIONE STRATEGICA:

La disciplina prevede che:

“l’organo con funzione di supervisione strategica ... (b) ha piena comprensione del modello di business dell’intermediario ed è consapevole dei rischi a cui esso si espone”.

COMMENTO:

Riteniamo che la previsione secondo cui l’organo con funzione di supervisione strategica debba avere “*piena comprensione del modello di business dell’intermediario*” e debba essere “*consapevole dei rischi a cui esso si espone*” sia del tutto pleonastica. Infatti, ci è impossibile immaginare l’affidabilità di un organo deputato alla supervisione strategica dell’intermediario finanziario che non sia in possesso di questi requisiti.

Nell’elenco contenuto in questo Paragrafo 2, crediamo sarebbe utile indicare soltanto le attività che svolge l’organo con funzione strategica (e che sono quelle, del resto, indicate in tutti gli altri punti del medesimo Paragrafo) e non sue caratteristiche intrinseche.

PROPOSTA DI MODIFICA:

Alla luce delle precedenti considerazioni, in relazione all’organo con funzione di supervisione strategica, suggeriremmo di eliminare la lettera b) del citato Paragrafo 2:

“l’organo con funzione di supervisione strategica ... ~~(b) ha piena comprensione del modello di business dell’intermediario ed è consapevole dei rischi a cui esso si espone~~”.

* * *

**Titolo III – Capitolo 1 – Sezione V – Paragrafo 1 dello Schema delle Disposizioni
(p. 135 di 221 del .pdf dello Schema delle Disposizioni)**

PRINCIPI GENERALI E REQUISITI PARTICOLARI IN MATERIA DI ESTERNALIZZAZIONE DI
FUNZIONI AZIENDALI:

Gli intermediari possono ricorrere all’esternalizzazione di funzioni aziendali anche in un altro paese. A tal fine,

“Gli intermediari che intendono esternalizzare, in tutto o in parte, lo svolgimento di funzioni operative importanti e di controllo a soggetti insediati in un paese appartenente all’Unione Europea o al G10 lo comunicano alla Banca d’Italia almeno 30 giorni prima di conferire l’incarico, specificando le esigenze aziendali che hanno determinato la scelta”.

COMMENTO:

Suggeriremmo di limitare l’operatività di questa clausola all’esternalizzazione di funzioni operative essenziali e di controllo.

PROPOSTA DI MODIFICA:

Proponiamo di modificare il Paragrafo 1 sopra citato nel seguente modo:

“Gli intermediari che intendono esternalizzare, in tutto o in parte, lo svolgimento di funzioni operative ~~importanti~~ essenziali e di controllo a soggetti insediati in un paese appartenente all’Unione Europea o al G10 lo comunicano alla Banca d’Italia almeno 30 giorni prima di conferire l’incarico, specificando le esigenze aziendali che hanno determinato la scelta”.

* * *