



UNIONE FINANZIARIE ITALIANE

Associazione fra intermediari finanziari non bancari

Spettabile
Banca d'Italia
Servizio Regolamentazione e
Analisi macroprudenziale
Divisione Regolamentazione II
Via Milano, 53
00184 – Roma

Oggetto: documento per la consultazione “Disposizioni di vigilanza per gli intermediari finanziari”.

Con riferimento al documento in oggetto, si illustrano qui di seguito le osservazioni, i commenti e le proposte che questa Associazione ritiene di avanzare al riguardo.

Vigilanza equivalente

Nella nota di accompagnamento al Documento per la consultazione è precisato che *“Per rendere maggiormente proficua questa ulteriore fase di confronto con l’industria e con gli altri soggetti interessati, si terrà conto dei commenti al nuovo documento di consultazione che riguardano le modifiche introdotte rispetto al primo schema regolamentare”*.

Ciò sembrerebbe escludere la possibilità di avanzare osservazioni e contributi con riferimento al problema della “vigilanza equivalente” e della sua applicazione agli intermediari finanziari, in particolare per quanto attiene la vigilanza prudenziale.

Ma rispetto alla prima versione è presente un rilevante cambiamento.

Dal 1.1.2014 le banche italiane sono vigilate sulla base di una normativa unica europea (CRD IV e CRR), che appare molto più estesa, complessa e onerosa rispetto alla precedente normativa italiana.

Si profilano inoltre problemi di compatibilità di una disciplina nazionale che potrebbe risultare non allineata con le norme europee in argomento che, come noto, prevalgono automaticamente rispetto a quelle nazionali.

Un intervento sul punto appare pertanto legittimo e anche doveroso per le seguenti considerazioni:

- a. si afferma nella Relazione illustrativa al paragrafo “D Disciplina prudenziale” che tale scelta serve a presidiare, in linea con gli orientamenti internazionali, il rischio di *shadow banking*.



UNIONE FINANZIARIE ITALIANE

Associazione fra intermediari finanziari non bancari

Ma la motivazione appare non condivisibile in quanto, sulla base delle definizioni internazionali, lo *shadow banking* si riferisce a soggetti non regolamentati o ad attività non regolamentate svolte da soggetti regolamentati.

Non rientrano pertanto assolutamente in tale categoria gli intermediari finanziari iscritti nell'albo di cui all'art. 106 TUB né appare possibile, utilizzando la problematica dello *shadow banking*, imporre surrettiziamente normative che riguardano l'attività bancaria (che presuppone per sua natura e definizione la raccolta del risparmio) a soggetti che non svolgono tale attività.

Il principale rischio dello *shadow banking* è stato inoltre individuato nella mancanza per tali soggetti del requisito di un patrimonio adeguato in rapporto a crediti concessi, mentre tale rischio risulta invece, nel caso degli intermediari iscritti nel nuovo albo, dettagliatamente disciplinato e presidiato.

Infine la stessa CRD IV al punto 51) dei considerando esamina il problema dei "sistemi bancari ombra" invitando ad adottare al riguardo norme più rigide solo in materia di trasparenza, riduzione del rischio sistemico (di cui si tratterà in seguito), eliminazione di prassi scorrette e segnalazioni aggiuntive mediante il varo di una nuova regolamentazione specifica per gli stessi (e non certo quindi mediante la sostanziale estensione della normativa prevista per gli enti creditizi).

- b. sempre nella stessa Relazione illustrativa, al paragrafo 2, si sostiene che tale scelta è funzionale alla "stabilità finanziaria nel suo complesso".

Ma proprio la CRD IV, all'art. 1, comma 1, punto 10), definisce il "rischio sistemico" come "rischio di disordine del sistema finanziario che può avere gravi conseguenze negative per il sistema finanziario e l'economia reale".

Ora è ben evidente che in specie gli "intermediari minori" non possano presentare alcun rischio di tal genere e che pertanto, quantomeno per essi, tale giustificazione risulta priva di qualsiasi valore e che gli stessi, come nella normativa precedente, non dovrebbero essere sottoposti a vigilanza equivalente.

- c. la CRD IV, al punto 12) dei considerando, precisa che le misure di coordinamento in materia di vigilanza degli enti creditizi devono venire applicate a tutti gli enti "al fine di proteggere il risparmio e



UNIONE FINANZIARIE ITALIANE

Associazione fra intermediari finanziari non bancari

creare condizioni di uguaglianza nella concorrenza tra enti creditizi” e, al punto 14), che è opportuno l’ampliamento dell’applicazione delle misure in essa contenute a “tutti gli enti la cui attività consiste nel raccogliere fondi rimborsabili presso il pubblico”.

Inoltre, all’art. 9, si prevede espressamente il divieto per soggetti diversi da enti creditizi di effettuare attività di raccolta di depositi o altri fondi tra il pubblico.

Appare pertanto del tutto evidente che la normativa contenuta nelle CRD IV sulla base di quanto disposto dalla stessa (normativa europea automaticamente applicabile in Italia) non possa essere applicata agli enti finanziari - come definiti dall’art. 3, comma 1, punto 22 - che sono l’equivalente europeo degli intermediari finanziari.

- d. come risulta dall’Allegato I n. 2 della CRD IV, l’attività di concessione di prestiti è ammessa al mutuo riconoscimento.

Pertanto la normativa nazionale per i soggetti che svolgono tale attività deve necessariamente essere allineata con quella degli altri Stati della UE e soprattutto non contenere ostacoli o divieti per gli enti finanziari di altri Stati della UE che vogliano svolgere tale attività in Italia.

Non risulta che in altri Paesi dell’UE (e soprattutto nei maggiori) gli enti finanziari debbano sottostare alla normativa di vigilanza ivi prevista per gli enti creditizi.

Un ente finanziario della UE che volesse trasferire la propria sede legale in Italia si troverebbe invece soggetto a una normativa estremamente pesante e probabilmente insostenibile per le strutture organizzative dello stesso.

Eventuali ricorsi agli organi della giustizia comunitaria potrebbero provocare l’abrogazione di parti consistenti della normativa secondaria in esame determinando gravi incertezze per il sistema e notevoli danni reputazionali per il Paese.

- e. nei considerando di CRR, al n. 24, viene precisato che eventuali imposizioni di requisiti equivalenti a quelli degli enti creditizi possono essere decisi dagli Stati membri. La estensione prevista nel Provvedimento in consultazione non può essere quindi introdotta in sede di normativa secondaria ma solo con legge primaria dello Stato.



UNIONE FINANZIARIE ITALIANE

Associazione fra intermediari finanziari non bancari

Nel Resoconto sulla precedente consultazione, a pag. 22, l'Autorità di vigilanza sostiene che il potere di imporre la vigilanza equivalente discende dall'art. 33, comma 1, lett. d) della legge delega n. 88/2009 e dal D. Lgs n. 141/2010 che ha introdotto l'albo unico e l'autorizzazione Bankitalia per l'iscrizione allo stesso.

Ma la norma della legge delega richiamata trova la sua attuazione nel D. Lgs 141/2010 e non può avere applicazioni a cascata in sede di normativa secondaria (che deve basarsi sul solo D. Lgs 141/2010 che la prevede e l'autorizza) inoltre nella stessa norma (estremamente generica e senza alcun accenno a vigilanza equivalente) troviamo al contrario prescritta l'introduzione di "strumenti di controllo più efficaci modulati anche sulla base delle attività svolte dall'intermediario"; si richiede quindi il varo una nuova disciplina tagliata su misura e non la trasposizione acritica di quella prevista per altri soggetti di tutt'altra natura.

Inoltre anche l'affermazione - contenuta sempre nel Resoconto della precedente consultazione - secondo cui gli intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale erano già assoggettati a vigilanza equivalente non appare esatta; gli stessi avevano una disciplina su misura ispirata a quella delle banche, ma diversa in molti punti.

Infine, sul punto, il considerando n. 116 del CRR prevede che la disciplina per gli enti finanziari deve essere emanata solo dopo che ABE e CERS abbiano valutato e disciplinato l'attività di finanziamento stabile nella UE, e questo non è ancora avvenuto.

- f. in ogni caso l'applicazione integrale della vigilanza equivalente agli intermediari finanziari costituisce una contraddizione innanzitutto logica. Non si capisce infatti perché mai tali soggetti, una volta iscritti nell'albo di cui all'art. 106, non dovrebbero cambiare oggetto sociale e trasferirsi nell'albo delle banche con la possibilità di finanziarsi mediante la raccolta di risparmio pubblico a costi estremamente contenuti. Non si può accettare che la differenza tra le due categorie di soggetti con compiti e responsabilità così diversi come le banche e gli intermediari finanziari possa essere costituita dal solo ammontare del capitale sociale (tra l'altro molti intermediari dispongono già di un patrimonio di 10 m/ni).
- g. nell'Analisi di Impatto si esamina il problema della vigilanza equivalente.



UNIONE FINANZIARIE ITALIANE

Associazione fra intermediari finanziari non bancari

Tra i benefici di tale scelta (a pag. 13) si evidenzia che la stessa “determinerebbe un *playing field* perfettamente allineato tra intermediari e banche... con effetti positivi in termini di concorrenza”.

L'affermazione non è condivisibile. Il voler livellare il campo di gioco per soggetti che svolgono attività diverse e che dispongono di autorizzazioni e poteri diversi costituisce invece una grave violazione della concorrenza.

Stabilire che soggetti che non possono raccogliere il pubblico risparmio e che debbono finanziarsi quindi a costi molto più alti utilizzando proprio l'intermediazione delle banche, debbano poi sopportare gli stessi oneri delle banche per competere con esse sul mercato dei finanziamenti significa imporre agli stessi un *handicap* insuperabile.

Sempre nell'Analisi d'impatto, al paragrafo 4.3 “Le opzioni regolamentari”, l'Opzione 2 (vigilanza bancaria con correzioni) viene appoggiata (ed è quella adottata), ma le “correzioni” presenti nella stessa risultano assolutamente insignificanti.

L'unica correzione rilevante è infatti costituita dalla riduzione del coefficiente di ponderazione crediti dall'8% al 6%.

Le altre due correzioni (anch'esse poco significative) su Factoring e Concentrazione dei rischi si riferiscono infatti a situazioni particolari e limitate. Si osserva inoltre (giustamente) che tale scelta “non impatta sull'Autorità di Vigilanza”.

L'Opzione 3 (regolamentazione *ad hoc* per gli intermediari finanziari) avrebbe invece, secondo Banca d'Italia, costi rilevanti per i diversi criteri di misurazione dei rischi per la stessa attività; ma questo non è vero dato che l'attività non è la stessa; in un caso vengono impiegati pubblici risparmi mentre nell'altro fondi di investitori professionali.

Sarebbe come dire che i *family fund* debbono rispettare le stesse normative e subire gli stessi controlli delle SGR o degli OICR offerti al pubblico.

Del resto la stessa Autorità di vigilanza (Analisi d'impatto pag. 12) è consapevole che gli oneri di adeguamento alla nuova disciplina saranno molto rilevanti per gli attuali intermediari iscritti nell'elenco generale.



UNIONE FINANZIARIE ITALIANE

Associazione fra intermediari finanziari non bancari

- h. uno degli argomenti (forse l'unico) a favore dell'applicazione della vigilanza equivalente è costituito dal fatto che, per la norma comunitaria, le esposizioni nei confronti degli intermediari verranno ponderate come quelle nei confronti delle banche.

Ma innanzitutto la norma comunitaria prevede che i requisiti prudenziali adottati debbano essere "comparabili a quelli applicati alle banche". Ora è evidente che comparabili non equivale a identici.

Inoltre tale beneficio svanisce per quegli intermediari che ad esempio operano nel settore delle cessioni del quinto. Gli stessi infatti di norma si finanziano mediante cartolarizzazioni ovvero con la cessione a banche dei crediti dei finanziamenti erogati. In tal caso il credito ceduto viene imputato dalla banca a nome del cliente finanziato e non dell'intermediario, pertanto la più favorevole ponderazione prevista perde qualsiasi significato e i rilevanti oneri sostenuti dall'intermediario restano privi di contropartita economica.

Occorre inoltre avere presente che l'attività di concessione di finanziamenti con cessione del quinto, presente nell'ambito U.E solo nel nostro Paese, ha caratteristiche particolari.

In effetti, l'intermediario finanziario, sulla base di appositi accordi quadro in essere con le banche, eroga finanziamenti esclusivamente secondo i criteri creditizi e assicurativi predefiniti e previsti negli accordi medesimi, in quanto ciò è condizione indispensabile per consentire la successiva cessione dei finanziamenti erogati alle banche stesse.

Ne consegue, stante le specifiche modalità operative, che le disposizioni di vigilanza dovrebbero prevedere per il comparto in parola, una disciplina più snella e semplificata rispetto a quella generale, considerando altresì che l'operazione in parola è già dettagliatamente disciplinata da norme di legge primaria.

- i. pur avendo ben presenti le esigenze dell'Autorità di vigilanza, si ritiene che le stessa non possa non valutare anche le esigenze del mercato e degli operatori creditizi non bancari presenti nel comparto in questione.

Al riguardo la stessa Banca d'Italia, dopo avere sottolineato come scelta ineludibile l'applicazione della normativa di vigilanza europea per le banche (per attuare la vigilanza equivalente a quella bancaria, per disporre di un quadro normativo costantemente aggiornato e allineato alle migliori prassi internazionali e per poter utilizzare la



UNIONE FINANZIARIE ITALIANE

Associazione fra intermediari finanziari non bancari

tecnica del rinvio) prevede, tra l'altro, nella disciplina secondaria in esame l'applicazione dell'ICAAP che non è previsto dalla normativa europea.

Stante l'impostazione prescelta di applicare agli intermediari finanziari non bancari una vigilanza equivalente a quella delle banche, gli intermediari finanziari italiani dovrebbero addirittura sottostare ad obblighi di vigilanza che neanche le banche di altri Paesi dell'UE debbono assolvere.

1. altro argomento molto importante contro l'applicazione della vigilanza equivalente è costituito dall'art. 22 del D.L. 24.6.2014 n. 91, convertito con modificazioni in legge, e la cui approvazione definitiva è successiva al varo del Provvedimento in consultazione.

Come è ben noto, tale normativa primaria estende la possibilità di concedere finanziamenti di qualsiasi genere alle PMI, senza alcuna iscrizione nell'albo di cui all'art. 106, ad assicurazioni, veicoli di cartolarizzazioni e OICR.

Ragioni di uniformità normativa, di coerenza e di rispetto delle norme in materia di concorrenza impongono che, quanto meno per gli intermediari minori, vengano adottati criteri analoghi a quelli indicati nel suddetto art. 22.

Nella norma in questione vi è, inoltre, uno spunto di particolare interesse. Si precisa che le segnalazioni di vigilanza e alla CR possono essere effettuate per conto del soggetto finanziatore da banche o intermediari.

Si segnala al riguardo l'opportunità di valutare l'adozione di tale procedura anche per gli intermediari minori o per quelli che svolgono esclusivamente attività di finanziamenti con cessione del quinto, considerato le specificità di tale comparto descritte al punto h).

Principio di proporzionalità

Altro problema rilevante è costituito dal principio di proporzionalità prescritto dalla normativa primaria (ma anche dall'art. 23 della legge n. 262/2005 e dal considerando n. 46 del CRR) più volte richiamato nella Relazione illustrativa e nel Provvedimento, ma, nella sostanza, rimasto pressoché inattuato.



UNIONE FINANZIARIE ITALIANE

Associazione fra intermediari finanziari non bancari

Il principio della proporzionalità presente nella normativa proposta - che si applicherà ad operatori sostanzialmente e profondamente diversi quali gli intermediari finanziari appartenenti a gruppi bancari internazionali e a piccole società private con 2 m/ni di capitale - consiste in concreto nelle seguenti agevolazioni per gli intermediari c.d. minori:

- possibilità che il Presidente svolga funzioni esecutive;
- accorpamento delle tre funzioni aziendali di controllo in una unica ma con divieto di esternalizzazione;
- forse la possibilità di limitare il piano di continuità operativa alle sole procedure di *disaster recovery* (enunciato a pag. 21 del Resoconto precedente consultazione ma di cui non vi è traccia nel provvedimento in consultazione. Al riguardo si chiede che tale esonero venga esplicitato).
- possibilità nel processo ICAAP di non effettuare prove da stress, di non determinare il livello prospettico del capitale complessivo e di non inviare l'ICAAP alla Banca d'Italia.

Si ritiene necessario che il principio di proporzionalità venga consistentemente implementato e, al riguardo, si evidenziano di seguito alcuni spunti meritevoli, ad avviso della scrivente, di approfondimento.

- rimuovere il divieto di esternalizzazione delle tre funzioni unificate per gli intermediari minori. Appare assurdo che proprio ai soggetti che, per definizione, dispongono di professionalità più limitate venga imposto di svolgere direttamente e con proprio personale tutte le funzioni aziendali di controllo. Inoltre non si capisce perché l'intermediario minore potrebbe esternalizzare l'*Internal audit* ad un soggetto A e la *Compliance* e il *Risk management* ad un soggetto B ma non tutte e tre le funzioni al soggetto A.
- riconsiderare le richieste - avanzate dall'Unione nella precedente consultazione e non accolte - di eliminare per gli intermediari minori il rischio di controparte, di mercato e la procedura ICAAP, che sono state rigettate sulla base del principio di proporzionalità implicito (Resoconto precedente consultazione pag. 24).
- alcune riflessioni interessanti nascono anche dall'esame della normativa sui Confidi (v. Audizione dr. Pilati al Senato del 16.7.2014).

I Confidi sono 495 (quasi quanti gli intermediari) il provvedimento MEF ex art. 112 TUB, in corso di emanazione, stabilisce per i Confidi che non debbono iscriversi all'albo ex art. 106 parametri sostanzialmente uguali a quelli degli intermediari minori.



UNIONE FINANZIARIE ITALIANE

Associazione fra intermediari finanziari non bancari

Ora non è chiara la logica secondo cui un soggetto di identica dimensione che svolge attività di concessione di garanzie (più rischiosa) sia pure a favore solo dei propri associati non debba essere assoggettato in alcun modo alla vigilanza equivalente mentre un intermediario finanziario si.

Si ha ben presente che tale diversità di trattamento è prevista dalla normativa primaria, ma la emananda normativa secondaria - per ragioni di coerenza, di uniformità e di rispetto delle norme in materia di concorrenza - dovrebbe prevedere per gli intermediari minori attenuazioni della vigilanza analoghe a quelle dei Confidi minori.

Peraltro nell'audizione del dr. Pilati si auspica altresì lo sviluppo di forme di intermediazione creditizia alternative al circuito bancario e un sistema finanziario policentrico. Nella valutazione del provvedimento in consultazione non sembra che tali auspici trovino al momento attuazione.

- altro caso interessante è costituito dalle agenzie di prestito su pegno di cui si tratterà in seguito. Per tali soggetti il Provvedimento (Titolo VII Capitolo 3) prevede una qualche applicazione effettiva al principio di proporzionalità con diverse esclusioni e semplificazioni in materia di vigilanza prudenziale.

Al riguardo si evidenzia che la definizione di intermediario minore contenuta nel provvedimento assume come unico parametro quello oggettivo del volume di attività.

Sembrerebbe opportuno, così come giustamente previsto per le agenzie di prestito su pegno, affiancare il parametro oggettivo con quello soggettivo della specializzazione e della unicità della tipologia di finanziamenti erogati, in particolare per quelle tipologie che sono disciplinate compiutamente da norme di legge primarie quali le agenzie di prestito su pegno, le cessioni del quinto e delle pensioni e il factoring.

In via generale, si potrebbe prevedere che gli intermediari minori la cui attività sia limitata ad una sola tipologia di finanziamenti (ad es. in base alle categorie della legge sull'usura) debbano rispettare la stessa normativa delle agenzie di prestito su pegno, ovvero una disciplina simile e meno invasiva, dando una effettiva attuazione al principio di proporzionalità che lo stesso T.U.B. espressamente prevede – art. 108, comma 6 – e che, come la disciplina prevista nel provvedimento per le agenzie di prestito su pegno dimostra, risulta essere compatibile con la vigilanza equivalente.

- La definizione della sottoclasse intermediari minori (Titolo IV, Capitolo 14, Sez. III, paragrafo 2) esclude dagli stessi i soggetti “che hanno originato



UNIONE FINANZIARIE ITALIANE

Associazione fra intermediari finanziari non bancari

operazioni di cartolarizzazione”. L’esclusione in questione appare particolarmente dannosa per i soggetti interessati e non motivata.

La cartolarizzazione appare infatti come una delle poche (se non l’unica) fonte di finanziamento per gli intermediari finanziari indipendente dal sistema bancario. L’utilizzo di tale strumento è stato sollecitato e sponsorizzato dalla stessa Banca d’Italia in numerose occasioni negli ultimi tempi.

L’aggravio imposto a piccoli intermediari (per essi insostenibile) che si siano avvalsi di tale fonte di finanziamento appare privo di motivazione. I crediti ceduti *pro soluto* al veicolo non hanno più infatti alcuna influenza sul bilancio e sull’attività dell’*Originator* che, volendo, potrebbe anche cessare la propria attività; non si comprende quindi per quale motivo lo stesso dovrebbe essere costretto ad adempimenti e controlli ancor più onerosi nonostante la dimensione ridotta delle proprie attività.

Non bisogna inoltre dimenticare che, con la diffusione di tale tecnica di finanziamento (ripetiamo sostenuta proprio dalla Banca d’Italia e dalla BCE), tra gli *Originator* vi sono anche numerose società non finanziarie (industriali, commerciali, ecc.) che, pur non essendo assoggettate a nessuna forma di vigilanza, hanno originato cartolarizzazioni anche di importo rilevante.

Si potrebbe al più proporre che l’intermediario resti minore se anche prima di originare la cartolarizzazione e liberarsi dei crediti rientrava nei limiti previsti per tale categoria oppure escludere in ogni caso i soggetti che hanno ceduto i propri crediti nell’ambito di operazioni multi-originator.

Aspetti organizzativi e controlli interni

Nella Relazione sull’Analisi di Impatto (paragrafo 8 “Aspetti organizzativi e controlli interni”) si ammette che l’impatto dei costi per la realizzazione dei controlli interni e soprattutto per l’istituzione delle funzioni aziendali di controllo sarà pesante e si afferma che il necessario rafforzamento della disciplina in argomento può essere mitigato “da una opportuna declinazione del principio di proporzionalità”.

Si ritiene che il principio sopra ricordato sia stato attuato nel nuovo provvedimento posto in consultazione, ma ad avviso della scrivente tale attuazione appare assai limitata.

Al riguardo è interessante notare che al questionario proposto da Bankitalia hanno risposto solo 46 intermediari 106 (il 6% del totale) e di questi 12 hanno segnalato che



UNIONE FINANZIARIE ITALIANE

Associazione fra intermediari finanziari non bancari

di fronte alla nuova normativa cesseranno l'attività o modificheranno l'oggetto sociale.

Evidentemente la reale sostenibilità per i soggetti interessati del progetto di regolamentazione predisposto risulta estremamente bassa e anche sugli aspetti organizzativi e i controlli interni occorrerebbe una profonda riflessione circa la effettiva applicazione del principio di proporzionalità e ciò al fine dell'interesse generale di evitare la pressoché totale scomparsa dal mercato degli operatori non appartenenti al sistema bancario.

Programma di attività

- Nel Programma di attività (Titolo I, Capitolo 1, Sez. III) al paragrafo “II Relazione previsionale sui profili tecnici ed adeguatezza patrimoniale” viene richiesto di prefigurare anche scenari avversi (stress test).

Si propone di eliminare per gli intermediari minori tale richiesta in attuazione del principio di proporzionalità (di cui non vi è traccia nel Programma di attività) anche perché, per tale sottoclasse di intermediari, gli stress test non sono dovuti in sede di procedura ICAAP. Dovrebbero quindi essere predisposti (con costi inutili) solo in sede di richiesta di autorizzazione e poi non eseguiti più.

- Gli intermediari già in funzione debbono indicare nel Programma di attività “le iniziative e i tempi di attuazione per adeguare le risorse umane e tecniche” (Titolo I, Capitolo 1, Sez. IV, Paragrafo 2). Sarebbe pertanto che la previsione contenuta nello Schema della relazione sulla struttura organizzativa (Titolo V, Capitolo 1, All. A) secondo cui bisogna indicare “la dotazione quali-quantitativa di personale, indicando i responsabili delle funzioni aziendali di controllo e i relativi requisiti di professionalità” possa essere interpretata con una certa elasticità, rinviando ad un momento successivo e in caso di avvenuta autorizzazione all'iscrizione, il riempimento di alcune caselle.

Si richiama l'attenzione sul fatto che nel Resoconto della precedente consultazione (pag. 3) viene previsto il contrario; si richiede al riguardo un espresso chiarimento.

- Nel Resoconto precedente consultazione (pag. 4) si prevede che, se un intermediario 106 cambia oggetto sociale e cessa l'attività finanziaria, lo stesso debba anche cedere a terzi i crediti presenti nel suo bilancio, altrimenti



UNIONE FINANZIARIE ITALIANE

Associazione fra intermediari finanziari non bancari

si applica l'art. 113-ter TUB (e quindi deve mettere in liquidazione la società sotto controllo dell'Autorità di vigilanza).

La posizione appare in aperto contrasto con la normativa primaria in quanto l'art. 113-ter TUB si applica solo in caso di revoca dell'autorizzazione e non in caso di cessazione dell'attività o decadenza. Anche il Provvedimento (Titolo I, Capitolo 1, Sezione IV) sembra limitare tale procedura ai soli casi di revoca e non a quelli di decadenza. Inoltre la richiesta di cedere gli attivi sarebbe abbastanza difficile da attuare. Gli attivi in questione possono infatti essere ceduti solo a pochi soggetti specializzati (banche e intermediari) e la cessione obbligatoria potrebbe dare luogo anche ad abusi e speculazioni sul corrispettivo da corrispondere per tali cessioni.

Si richiede al riguardo un espresso chiarimento.

Segnalazioni di vigilanza

Nel Titolo V, Capitolo 1, Sez. II, paragrafo 1 e nel Resoconto della prima consultazione (pag. 28), si rinvia a successivo provvedimento da emanare per quanto si riferisce alle segnalazioni di vigilanza. Si ribadisce però l'estensione della matrice dei conti agli intermediari finanziari. L'argomento appare essere rilevante.

Le attuali segnalazioni di vigilanza dei 106 (eventualmente arricchite con ulteriori voci) sembrano essere perfettamente adeguate per gli intermediari minori a fornire un quadro completo ed esauriente dell'attività degli stessi.

In merito alla compatibilità di tali segnalazioni con la matrice dei conti, si ritiene che la problematica potrebbe essere facilmente superata, non ritenendo particolarmente gravoso per le competenti strutture della Vigilanza provvedere ad inserire le voci comunicate, con un semplice raccordo, nella matrice dei conti.

Vi è poi il problema dello strumento da utilizzare per l'inoltro delle segnalazioni. Al riguardo si sottolinea l'opportunità che, per gli intermediari minori, venga mantenuta la possibilità di inviare le segnalazioni mediante l'attuale procedura Infostat2 via internet. Non si comprende infatti perché i soggetti di dimensioni minori - in presenza di una procedura già attiva e funzionante, creata dalla stessa Banca d'Italia - dovrebbero essere costretti a rivolgersi, con ulteriori gravosi costi, a società informatiche per trasferire semplicemente i dati delle segnalazioni predisposti dai propri sistemi informatici nel formato prescritto dalla matrice dei conti.

Disciplina prudenziale

Come evidenziato nella Relazione illustrativa del documento in consultazione (pag. 6) la disciplina prudenziale delle banche e delle imprese di investimento è cambiata per



UNIONE FINANZIARIE ITALIANE

Associazione fra intermediari finanziari non bancari

effetto dell'applicazione del "pacchetto CRR/CRD IV" che dà attuazione in Europa alle nuove regole prudenziali (cd Basilea 3).

In merito si prende atto dell'intendimento di esonerare gli intermediari minori dal rispetto delle riserva di conservazione del capitale; analogo esonero sarebbe opportuno prevederlo per gli intermediari minori con riferimento agli indicatori di liquidità e di leva finanziaria. Al riguardo, si auspica che tale istanza venga adeguatamente rappresentata da codesta Autorità di vigilanza in sede del processo negoziale comunitario in atto.

Agenzie di prestito su pegno

Come già accennato, l'attività svolta dalle Agenzie di credito su pegno è un'attività specializzata, disciplinata espressamente da norme di legge primaria, di assai contenuto rilievo economico nell'insieme del credito e pressoché priva di rischio.

Al riguardo si ritiene opportuno riepilogare qui di seguito le principali disposizioni di legge a tutela degli operatori del settore:

art. 11, c. 1, L. 10 maggio 1938 n. 745: *" Il proprietario di cose rubate o smarrite, costituite in pegno, e, parimenti, chiunque, per qualsiasi titolo, abbia diritti su cose costituite in pegno per ottenere la restituzione deve rimborsare il Monte delle somme date a prestito, degli interessi ed accessori."*

art. 47 R.D. 25 maggio 1939 n. 1279: *" Agli effetti dell'art. 11 della legge, l'Autorità Giudiziaria non può ordinare la restituzione delle cose smarrite o rubate o comunque provenienti da un reato, le quali sono costituite in pegno presso un monte, se il proprietario non fornisce la prova di aver rimborsato al Monte la somma data a prestito, gli interessi e gli eventuali diritti accessori."*

art. 39 del R.D. 25 maggio 1939 n. 1279 *"I prestiti su pegno non possono eccedere i quattro quinti del valore di stima fissato dal perito quando trattasi di pegno di preziosi, e i due terzi del valore medesimo, quando trattasi di oggetti diversi."*

Art. 44 del R.D. 25 maggio 1939 n. 1279 *"le cose costituite in pegno devono essere assicurate a cura del Monte contro i rischi dell'incendio e della caduta del fulmine per un importo uguale al valore di stima ad esse attribuito all'atto della concessione del prestito, aumentato di un quarto"*.

Si tenga altresì presente che l'introduzione ai fini antiriciclaggio del limite di € 1.000,00 per le operazioni in contante, ha ulteriormente ridotto i volumi di attività delle Agenzie, considerato che la clientela tipo difficilmente ha in essere rapporti di conto corrente bancario, situazione che indirettamente ha favorito lo sviluppo di strutture commerciali non disciplinate né vigilate (Compra oro).



UNIONE FINANZIARIE ITALIANE

Associazione fra intermediari finanziari non bancari

Si è in presenza di operatori creditizi minimali, anche nelle strutture organizzative, assolutamente non in grado di sostenere oneri connessi alle pur ridotte previsioni di vigilanza contenute nel documento in consultazione, in particolare i controlli interni e le segnalazioni di vigilanza.

In relazione a quanto sopra, si condivide la previsione di prevedere ai fini dell'autorizzazione il mantenimento dell'attuale soglia minima di € 600.000 di capitale sociale, ma si propone, di mantenere altresì l'attuale disciplina degli intermediari iscritti nell'elenco generale, senza alcun riferimento sia pure limitato alla vigilanza prudenziale stante la sostanziale assenza di rischi nell'attività in questione.

Conclusioni

La Banca d'Italia, nell'ambito dei rilevanti ruoli che la legge le affida, a far tempo dal 2009, ha svolto una intensa e meritoria attività, finalizzata a moralizzare e rendere trasparente l'intermediazione finanziaria non bancaria a tutela della clientela.

L'Unione Finanziarie Italiane, nel condividere pienamente gli obiettivi perseguiti, ha sempre fornito, nei limiti delle proprie possibilità, ogni forma di collaborazione che l'Autorità di vigilanza ha ritenuto utile richiederle.

La profonda crisi economica innescata nel 2009 e tutt'ora in atto, ha richiesto a livello europeo e nazionale forti interventi regolamentari volti a rafforzare la solidità del sistema bancario, ma che hanno avuto effetti certamente non favorevoli sull'economia reale.

Pur prendendo atto della necessità di cui sopra, si evidenzia che l'intermediazione finanziaria non bancaria presenta delle specificità delle quali il Regolatore non può non tenerne conto.

A fianco di intermediari appartenenti a gruppi bancari, sia nazionali che internazionali, che in specie nel comparto del credito ai consumatori (credito finalizzato, credito personale, carte di credito ecc.) hanno volumi di attività di assoluto rilievo e la cui eventuale crisi potrebbe avere effetti sistemici, operano intermediari privati rientranti nella quasi totalità tra gli "intermediari minori".

Si tratta di operatori che hanno pienamente adempiuto ai vari provvedimenti assunti dall'Autorità di vigilanza nella su ricordata azione di moralizzazione del comparto, ma che ora difficilmente potrebbero sostenere i consistenti oneri, non solo economici, che le nuove disposizioni in consultazione prevedono per essi.



UNIONE FINANZIARIE ITALIANE

Associazione fra intermediari finanziari non bancari

Si tenga presente che gli intermediari “maggiori”, appartenenti nella quasi totalità a gruppi bancari, hanno già in gran parte sostenuto gli oneri di adeguamento alla nuova disciplina di vigilanza in quanto facenti parte di “gruppi bancari”.

Sono gli operatori “minori” che dovranno sostenere pienamente il “pesante” impatto delle emanande nuove disposizioni.

Essi, tuttavia, in specifici settori altamente specializzati (factoring, cessione del quinto dello stipendio e delle pensioni, prestito su pegno) svolgono un ruolo rilevante di sostegno economico a favore delle PMI e delle famiglie.

Si ritiene che, nell’ambito anche della forte azione promossa dall’Autorità governativa volta a favorire la semplificazione sia a livello della P.A. che privato, di rilancio dell’imprenditoria privata, di creazione di canali alternativi al credito bancario e di rilancio dell’occupazione al fine di ottenere finalmente l’auspicata “crescita”, codesto Istituto non possa non considerare la necessità di differenziare maggiormente e sostanzialmente le la nuova disciplina della intermediazione finanziaria sulla base della natura dei destinatari, operatori “maggiori” e “minori”, prevedendo, altresì, per questi ultimi, ad autorizzazione concessa, adeguati tempi per la compiuta realizzazione degli adempimenti previsti nelle emanande nuove Disposizioni (cfr. il secondo punto del paragrafo Programma di attività).

Si è qui dell’avviso che quanto sopra risponderebbe pienamente a esigenze di interesse generale; il principio di proporzionalità contenuto nella normativa primaria e più volte richiamato anche da codesta Autorità lo consente.

Roma 10 settembre 2014

Il Segretario Generale
(Dott. Massimo Marchesi)