



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Le banche estere in Italia: evoluzione regolamentare e sfide

Intervento di Alessandra Perrazzelli
Vice Direttrice Generale della Banca d'Italia

AIBE – Milano, 11 luglio 2022

Struttura

Negli ultimi 15 anni il grado di apertura dell'industria bancaria italiana è rimasto elevato: alla fine del 2021 la quota di totale attivo detenuta dalle succursali e filiazioni di banche estere, prossima ai valori del 2006 (14% circa), è superiore rispetto alla media dei paesi europei con caratteristiche simili all'Italia (pari all'10%); il numero delle succursali di banche estere è cresciuto (da 74 a 81), soprattutto per l'aumento del numero di quelle di matrice comunitaria (da 67 a 73). La dimensione delle succursali continua ad essere ridotta, sebbene caratterizzata da un'elevata variabilità in termini di numero di dipendenti (da 2 a 828).

Con specifico riferimento alle succursali di banche di Paesi terzi (*third country branch*, TCB), in Italia a fine 2021 operavano 7 TCB, di cui 2 dal Giappone, 2 dagli USA e 1 rispettivamente da Cina, Svizzera e Iran. Tutte avevano un totale attivo inferiore a 5 miliardi di euro e operavano quasi esclusivamente con clientela corporate o istituzionale, per complessivi 9 miliardi di euro.¹

L'operatività delle banche estere in Italia è stata storicamente significativa nel settore *delcorporate and investment banking*, grazie alle professionalità e soluzioni tecnologiche ed operative sviluppate nel Paese d'origine. Il rapporto dell'AIBE conferma il ruolo di primo piano degli operatori esteri in tale comparto: ad esempio, nell'ambito dell'attività di advisory, le emissioni assistite da almeno un intermediario estero ammontavano al 91% del complessivo controvalore sul mercato obbligazionario e al 93% in quello azionario; gli operatori esteri contano circa il 15% dell'attività di trading su Euronext Growth Milan;

¹ Ampliando la prospettiva a livello europeo, alla fine del 2020 erano presenti nella UE oltre 100 TCB, a cui fanno capo attivi per oltre 500 miliardi di euro. Tale valore è modesto in rapporto al totale degli attivi delle banche della UE (l'1,6 per cento alla fine del 2020); risulta geograficamente molto concentrato (l'86 per cento del totale fa capo a Belgio, Francia, Germania e Lussemburgo). Alla fine del 2020 in Germania operavano 25 TCB, 22 in Francia, 14 in Lussemburgo, 13 a Cipro, 8 in Italia, 6 in Belgio, 4 in Spagna, 2 nella Repubblica Ceca, 2 in Grecia, 2 a Malta, 2 nei Paesi Bassi e 1 in ciascuno dei seguenti Paesi: Austria, Bulgaria, Ungheria, Irlanda, Polonia, Portogallo. Di esse, 70 detenevano attività per meno di 3 miliardi di euro; 19 tra 3 e 10 miliardi; 14 tra 10 e 30 miliardi; 3 per oltre 30 miliardi. Dei 23 paesi terzi presenti nella UE, i più rappresentati numericamente erano: Cina (18 TCB), Regno Unito (15), Iran (10), Stati Uniti (9) e Libano (9).

significativa anche la quota di mercato nell'emissione di garanzie nel finanziamento all'esportazione e all'internazionalizzazione, pari al 42%.

Di rilievo risulta anche la presenza delle banche estere nel settore *retail*, con un particolare focus sul credito al consumo, stimolata anche dall'elevato tasso di risparmio delle famiglie italiane. Alla fine del 2021, la quota di mercato dei finanziamenti erogati dalle banche estere alla clientela è rimasta significativa (il 15% circa); le filiazioni continuano a erogare la maggior parte (due terzi) dei prestiti delle banche estere. È variata la composizione degli impieghi per settore istituzionale della controparte, i clienti sono ora prevalentemente famiglie (circa il 44% del totale dei crediti a clientela contro il 27% circa del 2006); la quota dei finanziamenti erogati alle imprese è diminuita significativamente (il 26% a fronte del 45% circa). L'incidenza delle sofferenze lorde sul totale dei finanziamenti erogati a clientela continua ad essere contenuta, pur se superiore al sistema bancario italiano (il 3,4% contro il 2%²).

Un'altra attività nella quale si è concentrata l'operatività degli operatori esteri è quella di depositario di OICR e fondi pensioni; agli operatori esteri specializzati nei c.d. *securities services* (che operano prevalentemente attraverso succursali comunitarie) fa capo, in termini di *Net Asset Value* dei fondi OICR, oltre l'80% di tale segmento di mercato.

Resta particolarmente importante la presenza di intermediari con sede in Francia (circa un terzo di succursali comunitarie e filiazioni) e Germania (circa un quarto). La distribuzione delle succursali comunitarie per paese d'origine si è modificata negli ultimi 15 anni anche a seguito delle riorganizzazioni degli intermediari che operavano con casa-madre britannica, in risposta all'uscita del Regno Unito dall'UE.

Da un'analisi svolta dalla Banca d'Italia a marzo 2021 sugli intermediari di matrice UK insediati in Lombardia all'inizio del 2018 (12 su 13 presenti in Italia), è emerso che tutte le succursali hanno scelto di spostare la casa-madre dal Regno Unito a un paese dell'Unione diverso dall'Italia, continuando così a utilizzare le regole di mutuo riconoscimento³. Le localizzazioni selezionate più di frequente sono state la Francia, la Germania e l'Irlanda.

L'evoluzione della regolamentazione sulle filiali di banche extra-UE⁴

L'assetto normativo e di vigilanza delle filiali di banche extra-UE ("*Third Country Branches*"; TCB) si caratterizza per un livello di armonizzazione molto basso a livello europeo. La regolamentazione europea si limita infatti a prevedere che non possa essere riservato un trattamento più favorevole alle banche di paesi terzi rispetto a quello delle banche dell'UE.

² Il dato contenuto nel report di stabilità finanziaria e nell'appendice alla Relazione annuale relativo all'incidenza delle sofferenze lorde sul totale dei crediti erogati dal sistema bancario italiano è più contenuto (1,4%) in quanto include anche i prestiti a banche centrali, banche e altri intermediari.

³ Cfr. Economie regionali. L'economia della Lombardia, Rapporto annuale 2021. La succursale non insediata a Milano ha scelto di continuare ad operare attraverso una licenza non bancaria.

⁴ Cfr. intervento di Paolo Angelini, Vice Direttore Generale della Banca d'Italia, al Consiglio Generale dell'AIBE, "Le filiali italiane di banche straniere: sviluppi regolamentari e questioni di vigilanza" (8.4.2022).

Ne deriva che la scelta del regime di vigilanza per le TCB è demandata interamente alle Autorità nazionali del paese ospitante, con rischi di arbitraggi regolamentari e disparità di trattamento tra intermediari, di minore efficacia della vigilanza, di mancato rispetto delle norme.

Non a caso dunque l'EBA, in un rapporto del 2021⁵, rileva tale significativa frammentazione dell'assetto normativo e di vigilanza, sottolineandone i potenziali impatti:

- disparità di trattamento tra gruppi di paesi terzi che operano in diversi Stati membri, e rispetto alle banche con sede nell'Unione;
- rischi per la stabilità finanziaria;
- arbitraggi regolamentari;
- ostacoli nell'identificazione di un quadro completo delle attività dei relativi gruppi di appartenenza;
- condizionamenti nella scelta tecnica tra filiale e filiazione.

Alla luce delle analisi e delle raccomandazioni presenti nel citato rapporto, dell'eterogeneità nei quadri normativi e di vigilanza adottati negli Stati membri nonché delle variazioni nella struttura e nella numerosità di filiali e filiazioni di banche di paesi terzi derivate dalla Brexit, la Commissione europea ha quindi avanzato una proposta normativa (inclusa nella bozza di CRD attualmente in discussione, cd. CRD-VI) che mira a una maggiore armonizzazione.

La proposta della Commissione elimina la possibilità per i gruppi di paesi terzi di operare nell'Unione senza stabilimento di succursali o filiazioni, introduce una procedura autorizzativa armonizzata, stabilisce requisiti prudenziali minimi e obblighi di reporting. Inoltre, le TCB vengono suddivise in due classi: i) la "classe 1" comprende quelle più grandi (con attivi pari o superiori a 5 miliardi di euro), quelle autorizzate ad accettare depositi da clienti al dettaglio e inoltre tutte le TCB "non qualificate", ossia le filiali di banche di paesi terzi con un quadro di vigilanza e regolamentazione "non equivalente" a quello dell'Unione o classificati come ad alto rischio in materia di riciclaggio e finanziamento del terrorismo; ii) la classe 2 ricomprende solo TCB "qualificate", purché con attivi inferiori a 5 miliardi di euro e non autorizzate ad accettare depositi da clienti al dettaglio. In applicazione del principio di proporzionalità queste ultime, ponendo minori rischi prudenziali e di stabilità finanziaria, sono assoggettate a un regime di vigilanza più leggero.

La vigilanza su tutte le filiali di banche extra-UE si conferma di competenza delle autorità nazionali. Queste potranno imporre la trasformazione in filiazioni, o la ristrutturazione (patrimoniale oppure operativa) per renderle non sistemiche, o l'assoggettamento a requisiti patrimoniali supplementari.

⁵ [Report on the treatment of incoming third country branches under the national law of Member States \(23.6.2021\).](#)

Viene inoltre prevista una più stretta cooperazione tra le autorità competenti, sino all'estensione del meccanismo dei collegi di supervisione nel caso di presenza in più Stati UE di succursali o filiazioni di banche di paesi terzi appartenenti allo stesso gruppo.

La direzione intrapresa è sicuramente quella giusta, sebbene rimangano aree di miglioramento su alcuni aspetti tra i quali in particolare i seguenti:

- nella proposta della Commissione l'ambito di applicazione della nuova disciplina ricomprende anche soggetti extra-UE non bancari (ad esempio intermediari specializzati nella sola concessione di crediti o garanzie) e persino soggetti non finanziari (ad esempio società di consulenza). Questo assetto non è coerente con l'ambito di applicazione della CRD, che è limitato alle banche (art. 1 della Direttiva) ed è fonte di incongruenze disciplinari;
- sarà necessario chiarire il raccordo della nuova norma con il quadro MiFID-MiFIR. La proposta della Commissione vieterebbe infatti alle banche di paesi terzi di operare direttamente senza lo stabilimento di succursali nei confronti di tutta la clientela, mentre, ai sensi di MiFID-MiFIR, esse possono prestare servizi di investimento senza insediamenti locali, sebbene solo nei confronti di clientela professionale e al ricorrere di determinate condizioni;
- resta molto ampio il margine di discrezionalità lasciato alle autorità degli Stati membri, che andrebbe calibrato meglio. In particolare, queste possono applicare requisiti prudenziali aggiuntivi rispetto ai minimi (peraltro diversi rispetto a quelli che si applicano alle banche UE);
- con riferimento alla proporzionalità degli approcci, non è prevista un'automatica significativa distinzione tra la disciplina applicabile alle diverse classi di TCB, lasciando ampia discrezionalità agli Stati anche a questo riguardo. Ad esempio, l'applicazione automatica di un regime standard del tutto analogo a quello applicato alle banche UE potrebbe essere opportuna per le TCB sistemiche.

In questa fase continueremo a lavorare per suggerire miglioramenti alla nuova direttiva. In tale ambito appare cruciale il dialogo costruttivo con l'industria, come quello che stiamo tenendo oggi.

Modelli operativi e punti di attenzione

L'operatività delle banche estere in Italia, siano succursali di banche UE o filiali di banche extra-UE in regime di equivalenza, risulta analoga a quella delle banche domestiche, quale derivante anche dall'evoluzione del mercato. I modelli organizzativi adottati dalle succursali pongono invece profili di attenzione distintivi.

In particolare, a motivo della dimensione operativa solitamente ridotta, tali filiali solo di rado dispongono di una funzione locale di *risk management* e di *internal audit* e spesso i presidi antiriciclaggio e di *compliance* sono assegnati a un'unica funzione con poche risorse, anche per l'ampio ricorso a centri specializzati di altre entità del gruppo. È sempre più frequente nell'ambito dell'AML l'attribuzione di singole fasi dei processi a

specifici centri di competenza dislocati al di fuori dell'Italia e in taluni casi anche fuori dall'UE, con conseguente frammentazione delle attività svolte.

L'ampia flessibilità organizzativa lasciata alle succursali, riflesso del principio di proporzionalità, va comunque coniugata con la presenza di strutture di controllo dotate di risorse adeguate e di procedure interne capaci di cogliere le peculiarità del contesto locale in cui operano e garantire il pieno rispetto della normativa nazionale⁶.

Ancora più snelle le strutture organizzative degli operatori fintech recentemente insediati nel mercato italiano con una succursale comunitaria, attraverso cui consolidare la propria presenza e accrescere più rapidamente la clientela. Dopo l'ingresso nel 2020 di una banca fintech, nel 2021, su 4 nuove succursali comunitarie, 2 erano operatori digitali mentre una banca significativa estera già presente sul territorio con una succursale ha avviato l'offerta di servizi innovativi. Il processo è destinato a proseguire nei prossimi anni; altre 2 *challenger bank* hanno comunicato l'intenzione di aprire succursali nel prossimo futuro. Nella maggior parte dei casi, l'offerta include servizi di base rivolti alla clientela al dettaglio, improntati alla facilità d'uso e alla fruizione tramite dispositivi mobili.

Di rilievo è anche il modello cd. *banking-as-a-service*, attraverso il quale intermediari con sviluppate capacità tecnologiche consentono alle imprese – anche non finanziarie e di piccole dimensioni – di integrare servizi finanziari nella propria offerta commerciale; la gestione degli adempimenti e degli oneri regolamentari è demandata agli intermediari vigilati. L'affermarsi di questo modello nell'UE può abilitare la creazione di nuovi modelli imprenditoriali.

L'accelerazione dell'e-commerce indotta anche dalla pandemia e da nuovi modelli di servizio (es *buy now pay later*), contribuisce in prospettiva all'ulteriore sviluppo del credito al consumo, in Italia erogato al momento prevalentemente da operatori esteri (in particolare francesi e spagnoli). In un contesto macroeconomico dove i riflessi sulla solvibilità delle famiglie restano ancora incerti, elevata è l'esigenza di monitorare attentamente tale settore.

L'innovazione tecnologica si conferma un fattore chiave nelle prospettive di sviluppo e di disegno dei modelli di business degli intermediari finanziari, nazionali ed esteri. Tuttavia, essa contribuisce anche ad aumentare le interconnessioni nel sistema finanziario e le dipendenze reciproche, con i rischi che ne conseguono.

È al momento in corso un'indagine sulla trasformazione digitale e l'utilizzo di tecnologie innovative da parte delle *significant institutions*, in cui sono state incluse anche alcune filiazioni italiane. L'analisi delle risposte contribuirà ad arricchire il quadro informativo a disposizione del supervisore e a sviluppare *guidance* per la valutazione delle strategie di digitalizzazione degli intermediari.

⁶ Cfr. Intervento del di Paolo Angelini, Vice Direttore Generale della Banca d'Italia, al Consiglio Generale dell'AIBE, "Le filiali italiane di banche straniere: sviluppi regolamentari e questioni di vigilanza" (8.4.2022).

Le sfide in materia di AML

Le tendenze evolutive delineate richiedono un accresciuto sforzo per il supervisore nella logica di assicurare una piena neutralità nella propria azione.

Dal punto di vista degli intermediari, la frammentazione su più mercati anche delle strutture di controllo, pur accrescendo l'efficienza operativa, pone sfide in termini di rispetto delle norme nazionali, in particolare in materia di antiriciclaggio in presenza di norme di settore non ancora pienamente armonizzate. L'attenzione su tali profili di rischio deve restare massima, specie quando gli intermediari bancari tradizionali e gli intermediari più innovativi sono operativi su più mercati.

Lo sforzo di coordinamento della Vigilanza è elevato: attualmente la Banca d'Italia partecipa ai Collegi dei Supervisor per lo scambio di informazioni tra le Autorità competenti sui profili AML degli intermediari *cross border*. Come ricordato dal Governatore con riferimento alle regole AML⁷, "In prospettiva, la definizione di regole direttamente applicabili in tutta l'Unione e l'introduzione di un sistema di vigilanza unico permetteranno di superare molte delle attuali difficoltà."

Più in generale, il cambiamento in atto nel mercato bancario, che vede l'affermarsi di grandi operatori di dimensione sovranazionale e di nuovi soggetti che sfruttano la tecnologia per offrire prodotti e servizi transfrontalieri, sta aumentando l'esigenza di proseguire nel percorso di rafforzamento della cooperazione delle autorità nazionali, di armonizzazione delle regole e di innovazione del quadro regolamentare e dell'approccio di supervisione.

Al riguardo vorrei richiamare l'attenzione alla recente comunicazione del nostro Istituto in materia di Finanza Decentralizzata e Cripto-Attività.

La comunicazione del 15 giugno

Il ricorso del settore finanziario all'innovazione tecnologica, in particolare delle *distributed ledger technologies* (DLT) e delle attività e dei servizi relativi alle cripto-attività è divenuto esteso e significativo. Questo consente di beneficiare dei vantaggi e delle opportunità connesse, ma non deve distogliere l'attenzione dai relativi rischi.

Il nostro Istituto pone l'attenzione a tali tematiche nell'esercizio delle molteplici funzioni: di controllo prudenziale sugli intermediari vigilati; di sorveglianza sul regolare funzionamento del sistema dei pagamenti; di salvaguardia della stabilità monetaria e finanziaria; di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo; di tutela della clientela.

Siamo infatti consapevoli dei rischi che possono essere generati dalle cripto-attività, anche se al momento la diffusione di queste tecnologie è contenuta, essa può incidere sulla stabilità del nostro sistema finanziario a causa dell'interazione tra i vari soggetti

⁷ Cfr. considerazioni finali del Governatore (31 maggio 2022).

coinvolti in mancanza di un quadro organico e condiviso di regole e controlli. L'attenzione è dunque volta agli aspetti rilevanti per la definizione di presidi volti a fronteggiare i rischi e massimizzare le opportunità offerte nel nuovo scenario in cui componenti finanziarie e tecnologiche si integrano.

È innanzitutto importante cercare di fare chiarezza in un mondo, quello delle cripto-attività, molto diversificato, e anche piuttosto confuso. Ci sono cripto-attività che non hanno alcuna copertura in termini di attività, reali o finanziarie, a fronte delle quali sono emesse; sono quindi prive di un valore intrinseco e soggette ad elevatissima volatilità, come del resto hanno mostrato gli episodi che abbiamo recentemente osservato. Non sono assistite da alcun diritto in capo all'utilizzatore a ricevere indietro alcunché non possono, come tali, essere idonee a svolgere una funzione né di pagamento né di investimento: per tale ragione, e per i rischi che le caratterizzano, il loro utilizzo non dovrebbe essere in alcun modo incentivato.

Ce ne sono altre, invece, che sono emesse a fronte di attività reali o finanziarie. Se opportunamente regolamentate ed emesse da soggetti chiaramente identificati, queste ultime potrebbero fornire servizi potenzialmente utili, a determinate condizioni anche come mezzi di pagamento. Si distinguono anch'esse per diversi gradi di trasparenza e liquidità delle loro riserve e di *disclosure* sui loro processi valutativi; si prestano comunque a essere assoggettate a un regime analogo a quello degli strumenti più tradizionali che hanno una funzione simile.

Sono in corso a livello internazionale ed europeo i lavori per disegnare un nuovo insieme di regole e di controlli per questi prodotti e per i relativi "ecosistemi" ma la loro entrata a regime richiederà ancora tempo. I tempi necessari a introdurre nuove regole infatti non sono sempre compatibili con la rapida diffusione delle innovazioni. In attesa che la materia sia almeno in parte regolata dalle norme europee, sulle quali nei giorni scorsi è stato raggiunto un accordo preliminare a livello politico, abbiamo pubblicato di recente sul nostro sito una comunicazione intesa a fornire le distinzioni concettuali necessarie, richiamare l'attenzione del pubblico sui rischi, indicare agli operatori professionali alcuni presidi volti ad attenuarli.

In quest'ottica, la Comunicazione intende costituire un riferimento utile sia in attesa della definizione compiuta del quadro di regolamentazione europea sia successivamente ad essa, tenuto anche conto che alcuni attori e soluzioni tecnologiche non saranno inclusi nell'ambito di applicazione delle nuove norme.

Si rivolge agli intermediari vigilati, ai soggetti sorvegliati e a quelli che operano a vario titolo negli ecosistemi decentralizzati, anche come utenti, con l'obiettivo di richiamare le opportunità e i rischi connessi con l'uso delle citate tecnologie nella finanza e con l'operatività in cripto-attività, evidenziando alcuni profili rilevanti per il loro presidio.

Continueremo dunque a monitorare – in raccordo con la BCE e con le altre autorità di controllo nazionali e internazionali – l'andamento del mercato delle cripto-attività e l'evoluzione dell'uso delle tecnologie decentralizzate nella finanza, a rafforzare il dialogo

con gli operatori di mercato anche per promuovere iniziative volte a definire standard e buone prassi che possano costituire un punto di riferimento condiviso; ciò con l'obiettivo di sostenere lo sviluppo, nell'ambito del sistema finanziario e dei pagamenti, di un'innovazione virtuosa e adeguatamente presidiata, mitigando i rischi che essa può comportare e massimizzando i benefici che ne possono derivare a vantaggio del sistema economico e degli attori che lo compongono: consumatori, famiglie, imprese, enti della pubblica amministrazione.

