

Giornata di studio sulle Finanziarie regionali

La riforma degli intermediari finanziari¹

La riforma del Titolo V del d.lgs. 385/1993 (Testo unico bancario), entrata in vigore l'11 luglio 2015, e la complessiva revisione delle disposizioni di vigilanza per gli intermediari finanziari avranno un impatto rilevante sugli assetti del mercato dell'intermediazione finanziaria.

L'iter di attuazione della riforma, introdotta dal d.lgs. 141/2010, è stato lungo e complesso, solo di recente definitivamente completato con l'emanazione del decreto ministeriale istitutivo dell'Organismo per la tenuta dell'elenco dei confidi minori².

Molteplici sono state le ragioni della riforma, riconducibili prevalentemente alle rilevanti criticità nell'esercizio dei compiti di controllo sugli intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale ex art. 106 del vecchio Testo unico bancario, ma non sottoposti a un effettivo regime di vigilanza prudenziale. L'elevato numero di operatori e la sostanziale assenza di poteri in capo all'organo di controllo hanno consentito la diffusione di comportamenti non corretti con conseguenti significativi rischi per la tutela della clientela.

Dal lato degli intermediari finanziari già sottoposti a vigilanza prudenziale, la riforma ha inteso confermare l'equivalenza del regime di vigilanza a quello delle banche, inquadrandolo nel nuovo contesto delineato dal *framework* regolamentare introdotto dalla direttiva europea 2013/36/ UE (CRDIV) e dal regolamento comunitario n. 575/2013 (CRR). A tal fine, è stato necessario un *upgrade* dell'impianto dei controlli di vigilanza, con alcune importanti deroghe legate alla diversa operatività e natura dei rischi assunti dagli intermediari finanziari (es. liquidità e leva finanziaria; buffer di capitale (riserva di conservazione del capitale e riserva anticiclica; ICAAP semplificato).

¹ A cura di Antonia Ferraris di Celle (Banca d'Italia, Dipartimento Vigilanza Bancaria e Finanziaria, Servizio Supervisione Intermediari Finanziari).

² Normativa primaria

- L. 7 luglio 2009, n. 88 (legge comunitaria per il 2008, i criteri di delega)
- D.lgs. 13 agosto 2010, n. 141 + due decreti correttivi (dd.lgs. 218/2010 e 169/2012)

Normativa secondaria

- Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 17 ottobre 2014, n. 176 (microcredito)
- Provvedimento della Banca d'Italia del 3 giugno 2015 (microcredito)
- Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 12 maggio 2015, n. 53
- Circolare della Banca d'Italia n. 288 del 3 aprile 2015 (istruzioni di vigilanza per gli Intermediari Finanziari)
- Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 18 marzo 2016, n. 65 (istitutivo dell'organismo per la tenuta dei confidi minori, ex art. 112-bis TUB). Sono in corso i lavori per la selezione dei componenti del *board*.

Sostanzialmente, l'obiettivo perseguito dalla riforma è stato di assicurare la presenza sul mercato di operatori più affidabili e professionali, rafforzando i poteri di controllo della Banca d'Italia nel perseguimento della sana e prudente gestione degli intermediari e della tutela della correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti.

Il legislatore delegato ha agito su tre principali direttrici: i soggetti, il perimetro di attività e il regime di controllo.

Dal lato dei soggetti, l'istituzione dell'albo unico, con il superamento del regime del doppio elenco 106 e 107 ⁽³⁾, introduce un drastico cambiamento nel comparto, semplificando e uniformando il regime dei controlli cui sono sottoposti gli intermediari finanziari e, nel contempo, superando i rischi di arbitraggi regolamentari.

Sarà più semplice per i clienti riconoscere la natura dell'intermediario finanziario.

Riguardo al settore dei confidi, il Regolamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 53 del 2.4.2015 ha innalzato la soglia – da 75 a 150 milioni di volumi di attività – al raggiungimento della quale i confidi devono richiedere alla Banca d'Italia l'autorizzazione all'esercizio della concessione di finanziamento e la conseguente iscrizione nell'albo ⁽⁴⁾. Nel contempo, l'istituzione dell'Organismo per la tenuta dell'elenco dei confidi minori, previsto dall'art. 112-bis del Testo unico bancario, introdurrà un nuovo regime per i confidi non vigilati in quanto al nuovo Organismo sono riconosciuti dalla legge maggiori poteri di controllo di quelli – quasi inesistenti – oggi in capo alla Banca d'Italia.

Il nuovo contesto determinerà inevitabilmente una razionalizzazione del mercato degli intermediari finanziari: a fine 2008, anno della confluenza dell'UIC in BI, gli intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale di cui al precedente art. 106 del Testo unico bancario erano n. 1.189 (hanno richiesto l'autorizzazione all'albo n. 140) con un peso marginale sul sistema bancario e finanziario italiano (inferiore all'1% del totale degli impieghi), specializzati prevalentemente nel credito specializzato (leasing, factoring, credito al consumo).

Taluni operatori che erano censiti nel vecchio elenco generale usciranno dal novero degli intermediari finanziari in quanto svolgono attività non più oggetto di riserva di legge. La

³ Il regime del doppio elenco sopravvive solo per i confidi, in coerenza con la diversa natura di tali operatori. L'elenco dei confidi minori sarà peraltro tenuto dall'Organismo previsto dall'art. 112-bis del TUB, in via di costituzione.

⁴ I confidi iscritti nell'elenco speciale che, alla data di entrata in vigore della riforma, presentino un volume di attività finanziaria compreso tra 75 e 150 milioni di euro, possono presentare istanza di autorizzazione nell'albo unico (cfr. art. 4, commi 2 e 3 del D.M. 53/2015). Essi dovranno pertanto produrre un programma di attività che dia conto del raggiungimento, entro il termine di 5 anni previsto dal citato D.M., della nuova soglia dimensionale.

riforma, infatti, considerando il rafforzamento generale dell'impianto dei controlli, ha delimitato la riserva di legge alla sola attività di concessione di finanziamento (art. 106, comma 1, del Testo unico bancario) e alla «riscossione dei crediti ceduti e servizi di cassa e di pagamento» (c.d. *servicing*, previsto dall'art. 3, commi 2 e 6, della Legge n. 130 del 30.4.1999).

Il decreto ministeriale n. 53/2015, che ha definito il contenuto dell'attività di concessione di finanziamento nei confronti del pubblico, ha ristretto ulteriormente il contenuto dell'attività riservata sia riconoscendo che talune attività non costituiscono concessione di finanziamenti (art. 2, comma 2, del cit. dm n. 53/2015) (es. c.d. VAT REFUND o acquisto di crediti in sofferenza a scopo di recupero) sia ritenendo insussistente il requisito dell'esercizio nei confronti del pubblico (es. operatività infragruppo; c.d. finanziarie di marca; finanziamenti ai dipendenti; società veicolo costituite per una unica operazione; cfr. art. 3, comma 2, del cit. dm n. 53/2015). Di conseguenza, oltre un centinaio di operatori attualmente censiti nel vecchio elenco generale potranno continuare a svolgere la loro attività senza necessità di una apposita autorizzazione.

Le nuove istruzioni di vigilanza per gli intermediari finanziari delineano un impianto di vigilanza prudenziale "equivalente" a quello previsto per le banche dal pacchetto normativo CRDIV/CRR, tendenzialmente omogeneo per tutti gli intermediari vigilati iscritti nel nuovo albo unico, all'interno del quale il principio di proporzionalità è declinato senza prevedere esenzioni da obblighi o requisiti, ma operando sulla loro intensità, in coerenza con le *best practices* di misurazione e gestione dei rischi elaborati in sede internazionale; si tiene conto in particolare dell'esigenza di prevenire la crescita di fenomeni di intermediazione finanziaria non regolata e non controllata (*shadow banking*).

L'esercizio dell'attività di concessione di finanziamento è ora subordinato a un provvedimento di autorizzazione che conferisce una maggiore discrezionalità – di natura tecnica – all'organo di Vigilanza. La Banca d'Italia potrà negare l'autorizzazione in presenza di elementi che non consentono di ritenere soddisfatti i requisiti di sana e prudente gestione. In quest'ambito sono valutate una serie di condizioni, quali l'esistenza di un capitale minimo, la qualità degli azionisti e degli esponenti aziendali, il programma di attività e l'assetto organizzativo (art. 107 del Testo unico bancario);

Nel procedimento di autorizzazione, che si avvia a conclusione per quanto riguarda la fase transitoria di passaggio dai vecchi elenchi al nuovo albo, ha una rilevanza centrale la valutazione del programma di attività che descrive le linee di sviluppo dell'intermediario e l'evoluzione delle grandezze finanziarie e patrimoniali nella fase di avvio dell'operatività e della struttura organizzativa. La Banca d'Italia verifica, tra l'altro, la coerenza e l'attendibilità

delle informazioni contenute e delle previsioni formulate nel programma nonché la sostenibilità delle assunzioni stimate per assicurare condizioni di equilibrio patrimoniale, reddituale e finanziario.

L'impianto dei controlli, confrontato con il precedente regime degli intermediari finanziari 107, risulta rafforzato:

- sono stati introdotti controlli sugli assetti proprietari sia in sede di rilascio dell'autorizzazione sia successivamente, con la previsione dell'autorizzazione preventiva all'acquisizione di partecipazioni qualificate (\Rightarrow 10% del capitale sociale); l'obbligo di inviare comunicazioni preventive per l'esternalizzazione di funzioni operative importanti e di controllo; la comunicazione preventiva delle operazioni rilevanti, quali ad esempio operazioni societarie, modifiche statutarie, acquisizione di partecipazioni a valle, alle quali potrà eventualmente seguire l'avvio di un procedimento di diniego;
- è stato regolamentato lo svolgimento delle attività esercitabili. In particolare, gli intermediari finanziari potranno esercitare, oltre all'attività tipica di concessione di finanziamento e di *servicing*, le attività previste dall'art. 106, comma 2 del TUB previa specifica autorizzazione (l'emissione di moneta elettronica, la prestazione di servizi di pagamento e di servizi di investimento nonché le altre attività previste da norme di legge⁵). Tali attività – consentite da norme di legge – devono essere svolte in via subordinata rispetto all'attività principale, con una specifica deroga per l'attività di erogazione di finanziamenti agevolati e la gestione di fondi pubblici che non devono rispettare il requisito della subordinazione, fermo restando l'esercizio effettivo dell'attività principale;
- riguardo le attività connesse e strumentali, si precisa che rientrano nel novero delle attività connesse, le attività che consentono di sviluppare l'attività principale esercitata e che sono svolte in via accessoria rispetto all'attività principale (ad es. servizi di informazione commerciale, consulenza in materia di finanza d'impresa, recupero crediti di terzi, leasing operativo); sono strumentali le attività che hanno carattere ausiliario rispetto all'attività principale (studio, ricerca e analisi, gestione di servizi informatici o di elaborazione dati, formazione e addestramento del personale, gestione di immobili ad uso funzionale oppure di immobili acquistati o detenuti per il recupero di crediti in relazione al tempo strettamente necessario per effettuarne la cessione). Una novità rilevante riguarda la limitazione introdotta dalle nuove disposizioni per quanto attiene la detenzione di beni

⁵ Ad es. promozione e conclusione di contratti relativi alla concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma e alla prestazione di servizi di pagamento (cfr. art. 12 d.lgs. 141/2010); finanziamenti agevolati e gestione di fondi pubblici (cfr. art. 47 TUB, richiamato dal 110); intermediazione assicurativa e riassicurativa previa iscrizione negli appositi registri.

immobili: gli intermediari finanziari potranno acquisire immobili di proprietà esclusivamente ad uso strumentale⁶, cioè quando rivestano carattere di ausiliarità rispetto all'esercizio dell'attività finanziaria.

Riguardo alla disciplina di vigilanza prudenziale, le nuove disposizioni sono allineate alla cennata regolamentazione internazionale (CRDIV/CRR) che recepisce i principi stabiliti dal Comitato di Basilea (c.d. Basilea 3). In particolare, gli intermediari dovranno:

- rispettare i requisiti patrimoniali a fronte dei rischi tipici dell'attività finanziaria (cd. primo pilastro: rischi di credito, di controparte, di mercato e operativi);
- sottoporre a valutazione l'adeguatezza del proprio capitale interno anche a fronte di rischi non inclusi nel primo pilastro (c.d. rischi di secondo pilastro, ad esempio rischio di tasso di interesse sul banking book, rischio di concentrazione geo-settoriale) in chiave attuale e prospettica, attraverso delle analisi di stress (ICAAP, *Internal capital adequacy assessment process*). L'Autorità di vigilanza dovrà verificare l'affidabilità e la coerenza dei relativi risultati e adottare, ove la situazione lo richieda, le opportune misure correttive (ciclo di SREP, *supervisory review and evaluation process*);
- adempiere obblighi di informativa al pubblico riguardanti l'adeguatezza patrimoniale, l'esposizione ai rischi e le caratteristiche generali dei relativi sistemi di gestione e controllo (cd. terzo pilastro).

In tema di organizzazione e i controlli, sono state affinate le regole già previste per la *governance*, il sistema dei controlli interni, limiti all'esternalizzazione delle funzioni di controllo allineandole alla recente disciplina bancaria. Si è, quindi, avvertita l'esigenza di una più marcata declinazione del principio di proporzionalità, individuando la categoria degli «intermediari minori» (volumi di attività finanziaria < € 250 mln⁷): per questi ultimi, è consentita l'applicazione di deroghe ad alcune regole in materia di *governance* (ad es. è ammissibile conferire poteri esecutivi in capo al Presidente del CdA) e di funzioni di controllo interno. Gli intermediari minori potranno derogare al principio della separatezza tra le

⁶ A titolo esemplificativo, si considerano strumentali gli immobili destinati, in tutto o in parte, all'esercizio dell'attività istituzionale, ad essere affittati ai dipendenti, nonché gli immobili per recupero crediti e ogni altro immobile acquisito ai fini del perseguimento dell'oggetto sociale della società acquirente o di altre componenti del gruppo di appartenenza.

⁷ Condizioni di esclusione dalla nozione di IF minore:

- sono capogruppo di un gruppo finanziario;
- hanno effettuato operazioni di raccolta tramite strumenti finanziari diffusi tra il pubblico;
- hanno originato operazioni di cartolarizzazione;
- svolgono attività di concessione di finanziamenti, in via prevalente o rilevante, nella forma del rilascio di garanzie;
- svolgono attività di servicing;
- sono autorizzati anche alla prestazione di servizi di pagamento, all'emissione di moneta elettronica o alla prestazione di servizi di investimento;
- operano in strumenti finanziari derivati con finalità speculative;
- erogano finanziamenti agevolati o gestiscono fondi pubblici.

funzioni aziendali di controllo, ove non esternalizzate. In materia di ICAAP, è prevista una disciplina semplificata per il processo di valutazione della complessiva adeguatezza patrimoniale.

Infine, è stata introdotta la disciplina di vigilanza consolidata (con la previsione della possibilità di configurare un gruppo “finanziario”) ed è stata disciplinata la fase di uscita dal mercato con la previsione della possibilità di una gestione provvisoria dell’intermediario e, nei casi più rilevanti, la revoca dell’autorizzazione.

L’auspicio è che, all’esito di questo lungo processo di attuazione della riforma, il settore dell’intermediazione finanziaria assuma caratteristiche di maggiore affidabilità e solidità al fine di rispondere al meglio alle esigenze della clientela dei consumatori e delle imprese.