

Le banche estere in Italia: regolamentazione e innovazione

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

AIBE – Milano 3 aprile 2023

Oggi viviamo un periodo di acuta incertezza, sotto il profilo geopolitico, sociale, economico e finanziario. L'attività economica continua ad attraversare una fase di debolezza a livello globale. La crescita dei prezzi ha toccato livelli che nei paesi avanzati non registravamo da quattro decenni. Questa accelerazione ha imposto un cambio di orientamento della politica monetaria della Banca centrale europea. A partire da luglio dello scorso anno, i tassi sono stati progressivamente alzati, dai livelli estremamente bassi, negativi nel caso dei depositi delle banche presso la banca centrale.

La politica monetaria ha finora avuto successo nella stabilizzazione delle aspettative, anche se la grave situazione geopolitica e i recenti avvenimenti nel settore finanziario amplificano le incertezze e rendono particolarmente arduo prevedere gli andamenti macroeconomici. Se da un lato la politica monetaria continuerà a muoversi con prudenza, facendosi guidare dai dati, per perseguire l'obiettivo di un'inflazione pari al 2 per cento nel medio periodo, dall'altro deve proseguire e rafforzarsi l'impegno volto a minimizzare gli effetti negativi su una ripresa ancora fragile, a garantire la stabilità finanziaria e ad assicurare un efficace presidio dei rischi.

Dalla prospettiva del sistema bancario, l'incremento dei tassi produce potenzialmente effetti positivi sul margine di interesse, ma può implicare rischi anche importanti, come dimostrato dai recenti casi di dissesto negli Stati Uniti. Le incertezze che stiamo sperimentando, la difficoltà di prevedere reazioni irrazionali, mi inducono oggi a sottolineare il ruolo fondamentale di un'attività di supervisione efficace, che deve far leva su un quadro normativo, su strumenti e processi al passo con le trasformazioni in corso, e che richiede una stretta cooperazione a livello internazionale.

Focalizzandoci sulla realtà delle banche estere operative in Italia, alla luce degli elementi distintivi che le caratterizzano, assumono rilievo ulteriori fattori, tra questi l'esigenza di una razionalizzazione delle strutture e dell'operatività, di cui possono beneficiare sia gli intermediari sia le autorità di supervisione. Nel mio intervento di oggi, partendo da una panoramica della composizione del settore, approfondirò le caratteristiche principali delle strutture organizzative, alcune tendenze legate all'innovazione e all'interesse rivolto alle reti di prossimità, evidenziandone opportunità e rischi, oltre all'esigenza di una generale razionalizzazione.

Una panoramica del settore

Le banche estere sono presenti in Italia con stabilimento e in regime di libera prestazione di servizi (LPS), con una distribuzione estremamente eterogenea.

A fine 2022, a fronte di 674 banche estere in LPS (di cui 57 **extra comunitarie**)¹, quelle operanti in Italia con stabilimento erano 79 (81 a fine 2021). A queste nel corso del 2022, si sono aggiunte 2 imprese di investimento tedesche, già operanti in Italia con una propria succursale e riclassificate dalla BCE come enti creditizi significativi². Una quota preponderante delle banche estere con stabilimento sono di origine comunitaria (71 a fine 2022, 73 nel 2021), principalmente con sede in Francia (22), Germania (18), Lussemburgo (10) e Paesi Bassi (6). Oltre la metà (52%) è rappresentato da banche significative che detengono, attraverso le succursali, una quota pari a circa il 6% del totale attivo del sistema (5,3% a fine 2021). Appare estremamente limitata la quota riferita alle succursali di banche non significative, a cui fanno capo attivi pari allo 0,4% del totale di sistema.

Le succursali di banche di Paesi terzi, (*third country branch*, TCB), a fine 2022 erano 8 e riferite a banche insediate in USA (2), Giappone (2), Cina (1), Svizzera (1), Iran (1) e UK (1). Una presenza che, pur se contenuta, fa dell'Italia il quinto Stato Membro per numerosità di succursali di gruppi di Paesi terzi dopo la Germania, la Francia, Cipro e il Lussemburgo (dove sono presenti rispettivamente 25, 22, 13 e 12 TCB)³. Queste succursali, che presentano tutte attivi inferiori ai 3 miliardi di euro, svolgono un'operatività rivolta quasi esclusivamente a clientela *corporate* o istituzionale. Il totale attivo ammonta a soli 11 miliardi di euro, seppur in crescita rispetto ai 9 miliardi di fine 2021.

Se guardiamo al complesso delle succursali di banche estere presenti nel nostro Paese, notiamo un'elevata variabilità delle dimensioni, sia in termini di attivi detenuti (da meno di 1 milione a più di 80 miliardi di euro) sia di numero di dipendenti (da 6 a 881). A fine 2022 si registra un aumento consistente dell'attivo complessivo delle succursali pari all'11,8%, più contenuto l'incremento delle risorse totali (+1,2%).

Sempre alla fine del 2022, la quota di mercato delle succursali di banche estere è aumentata in termini sia di depositi della clientela residente in Italia⁴, sia di finanziamenti alle imprese⁵. È rimasto stabile il finanziamento alle famiglie concesso dalle succursali (quota pari al 4,7% del totale del sistema), mentre è cresciuto quello concesso dalle filiazioni (la crescita è attribuibile essenzialmente all'incremento dei mutui che rappresentano più della metà di tali finanziamenti; la quota delle filiazioni sul sistema è pari al 17,3% dal 16,2% del 2021).

¹ Dal computo sono escluse le banche che operano in Italia contemporaneamente con branch e in LPS.

² La riclassificazione è stata effettuata ai sensi dell'art. 4 (1) (1) (b) del CRR.

³ "List of third country groups with IPU and third country branches" pubblicata dall'EBA.

⁴ La quota rispetto al totale del sistema è cresciuta all'1,9% dall'1,5% di fine 2021; stabile al 7,8% quella delle filiazioni di banche estere significative.

⁵ La quota rispetto al totale del sistema è cresciuta dal 4,4% del 2021 al 5,5%; quella delle filiazioni dal 9,1% al 10,5%.

Con riferimento all'operatività, nel corso dell'ultimo anno non abbiamo osservato nel complesso variazioni rilevanti. L'attività di *corporate & investment banking* si conferma l'attività prevalente svolta dalle succursali di banche estere (circa il 44%). Un numero rilevante di succursali svolge invece come attività prevalente quella di *retail banking* (19%) o di *specilised lending* (16%), mentre un numero inferiore quella di *private wealth management* (l'11%) o di *custody* (4%). I modelli di *business* sono generalmente specializzati, con il 24% delle succursali che affianca all'attività prevalente un'attività secondaria⁶. Le filiazioni di banche significative sono essenzialmente grandi banche tradizionali o banche specializzate nel credito o nei *securities services*.

Particolare attenzione merita il credito al consumo: una quota importante, di poco inferiore alla metà (48%) di questi finanziamenti in Italia, fa capo alle succursali di banche estere⁷ e alle filiazioni di banche significative⁸.

Ulteriore comparto dominato essenzialmente da tali operatori esteri specializzati è quello dell'attività di depositario svolta in favore di OICR e fondi pensioni; a tali operatori è riconducibile oltre l'80% in termini di *Net Asset Value* dei fondi OICR.

Le strutture organizzative

A fronte di modelli di *business* sostanzialmente stabili, e di volumi di operatività di sovente contenuti, la sfida organizzativa per le banche estere presenti con succursale è quella di coniugare in maniera più efficiente possibile l'esigenza di strutture flessibili e proporzionali all'operatività svolta, con la necessità di disporre di strutture di controllo adeguate ed efficienti, in grado di governare i rischi generati dalle attività svolte localmente, cogliendo le peculiarità della giurisdizione e del quadro economico e sociale in cui si inseriscono⁹.

In generale per le succursali comunitarie e le TCB in regime di equivalenza, osserviamo che continua la tendenza alla centralizzazione di funzioni aziendali a strutture del gruppo, fenomeno spesso collegato allo sviluppo di progetti di *digital banking*, di riorganizzazione aziendale o di razionalizzazione dei costi. Le attività interessate sono principalmente la gestione dei sistemi IT e di elaborazione dati, le funzioni amministrative e di back-office, alcune fasi dei processi AML. Tale fenomeno concorre a determinare strutture organizzative snelle e di dimensioni solitamente ridotte. La flessibilità delle strutture organizzative si accentua ancor più nel caso di operatori *fintech*.

La maggioranza delle succursali di recente costituzione presenta modelli di business innovativi, con profili di rischio talvolta più elevato, da cui possono emergere lacune

⁶ Principalmente le succursali attive nell'*investment bank* svolgono anche attività *wholesale*, o di *private banking* o di *custodian*.

⁷ Pari al 9,9% del sistema bancario e al 7,2% includendo anche le finanziarie.

⁸ Pari al 38,1% del sistema bancario e al 27,6% includendo anche le finanziarie.

⁹ 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).

in ambito antiriciclaggio. Anche le succursali di banche con modelli di business più tradizionali stanno sviluppando progetti di innovazione tecnologica, nella maggior parte dei casi gestiti a livello centrale dalla casa madre.

La frammentazione e l'interconnessione delle attività svolte dalle varie entità all'interno di un gruppo internazionale si estende anche ai relativi presidi, processi e strutture di controllo dei rischi. Tale complessità richiede una maggiore integrazione tra la dimensione globale e quella locale sia agli intermediari sia ai supervisori; alle banche al fine di garantire un governo dei rischi complessivo e al contempo in grado di assicurare il pieno rispetto delle normative ancora non armonizzate, ai supervisori per coordinare l'attività di vigilanza, impedire l'elusione di normative che potrebbero avere ripercussioni sulla stabilità finanziaria e assicurare una vigilanza globale.

Il confronto con le banche estere (anche comunitarie) non può in particolare prescindere dal rispetto della disciplina italiana in materia di antiriciclaggio (AML), contrasto del finanziamento al terrorismo (CFT) e tutela della clientela. Tali settori rispondono a regole nazionali a volte anche sostanzialmente diverse da quelle vigenti nel paese di origine e, per alcuni aspetti, più stringenti e dettagliate rispetto a quelle comunitarie. Con riferimento alla trasparenza bancaria, coprono anche prodotti non armonizzati e/o rivolti a clientela diversa dai consumatori.

Il presidio efficace e tempestivo dei rischi nel continuo appare ancor più complesso per gli operatori senza stabilimento. In particolare per le banche non comunitarie, in fase di rilascio della autorizzazione per l'accesso al mercato è richiesta la valutazione di un set di informazioni, tra cui il programma di attività e il *goodstanding* dell'Autorità di vigilanza *home*, e anche di specifici profili tra cui la valutazione dell'adeguatezza della regolamentazione e della condizione di reciprocità, tra l'altro estremamente delicata. La difficoltà di monitorare l'operatività nella fase successiva all'accesso al mercato è stata confermata dalla rilevazione che abbiamo condotto lo scorso anno. È emerso infatti che solo 34 banche sono effettivamente operative (in prevalenza si tratta di banche svizzere). Abbiamo quindi avviato per le altre i procedimenti di revoca e/o decadenza delle autorizzazioni (ancora pendenti), con l'obiettivo di razionalizzare il comparto, potendo così concentrare le attività ove realmente necessario. Sulle banche rimaste operative sarà poi avviato un sistema di monitoraggio permanente, attraverso la somministrazione di un questionario standardizzato che includerà informazioni più dettagliate sull'ambito e sui presidi all'operatività in Italia per verificare la coerenza tra attività svolta e quella autorizzata.

Modelli di business: innovazione e reti di prossimità

Gli intermediari bancari, quelli italiani come quelli esteri, si trovano oggi ad affrontare importanti sfide, incertezze geopolitiche e macro-economiche, transizione verde e digitale. L'innovazione in particolare sta ridisegnando strategie e modelli di business degli operatori, amplificando le interconnessioni nel sistema finanziario, le dipendenze reciproche e superando i confini nazionali, con i rischi che ne conseguono.

La revisione dei modelli di business ha condotto alla ricomposizione dell'offerta di prodotti e servizi, all'adozione di canali di distribuzione alternativi. Tra i modelli di business innovativi, rilevano il cd. *banking-as-a-service*, che ha il potenziale per creare nuovi modelli imprenditoriali, consentendo di integrare servizi finanziari nell'offerta commerciale di soggetti operanti in settori diversi; o il *buy now pay later*, che per i soggetti autorizzati può contribuire all'ulteriore sviluppo del credito al consumo, settore che in Italia, come dicevo, si caratterizza per un ruolo importante degli operatori esteri.

Nel comparto del *fintech*, tra le tendenze osservate vi è un certo interesse di primarie società europee a espandere la propria presenza nel nostro Paese. Nell'ultimo biennio talune banche (alcune già presenti in LPS) connotate da un business fortemente innovativo hanno notificato l'intenzione di stabilire succursali in Italia¹⁰. Le ragioni di queste scelte sarebbe essenzialmente riconducibili all'intenzione di accelerare lo sviluppo della base clienti in Italia (tramite l'acquisizione di un IBAN italiano).

Si tratta di uno sviluppo cui prestiamo particolare attenzione anche alla luce di casi in cui la Banca d'Italia ha verificato una insufficiente considerazione (anche quando esplicitamente richiesta dalla normativa) delle specificità nazionali – ad es., in materia AML – che ha influito sulla capacità delle succursali di catturare adeguatamente i rischi del contesto in cui esse operano.

Con riferimento ai canali di distribuzione delle banche comunitarie, osserviamo un crescente interesse per le cosiddette reti di prossimità: esercizi commerciali convenzionati, nell'offerta di servizi di pagamento elementari (es, prelievi, versamenti, pagamenti bollettini e multe, ecc); costituiscono un canale fisico, meno oneroso degli sportelli tradizionali, a cui fanno spesso ricorso operatori *fintech*.

Lo sviluppo delle reti di prossimità è stato trainato dall'ampliamento della tipologia dei servizi prestati e dei soggetti convenzionati (oltre ai tabaccai e bar, i supermercati, le farmacie, le stazioni di servizio, ecc.) da un lato, dalla progressiva riduzione degli sportelli bancari dall'altro.

Come Banca d'Italia, prestiamo particolare attenzione alle soluzioni organizzative e ai sistemi di controllo interno degli intermediari che ricorrono alle reti di prossimità, per verificare che siano adeguatamente presidiati i rischi operativi e di reputazione legati sia ai rapporti con le reti convenzionate sia al rispetto delle riserve di attività e della disciplina antiriciclaggio.

In questo ambito, l'operatività delle banche comunitarie appare analoga a quella svolta da alcuni prestatori di servizi di pagamento (PSP) sia italiani che comunitari operanti sul territorio nazionale. Nel caso in cui ricorrano alle reti di prossimità stabilite sul territorio devono quindi assicurare il pieno presidio dei soggetti convenzionati. Occorre segnalare che la normativa AML italiana¹¹ impone l'istituzione di un punto di contatto centrale

¹⁰ Nella maggior parte dei casi i modelli di servizio proposti si collocano in segmenti di mercato in crescita (es. *buy now pay later*, *light banks* digitali che si rivolgono in prevalenza a clienti al dettaglio e PMI; fornitori di servizi *banking as a service*).

¹¹ Cfr. art. 43, comma 3, del D. Lgs. 231/07.

in Italia che assicuri il corretto adempimento degli obblighi antiriciclaggio per i servizi svolti attraverso la rete e che agevoli l'esercizio della vigilanza da parte delle Autorità competenti.

Questi stessi adempimenti sono richiesti anche alle banche comunitarie che operino in regime di libera prestazione di servizi, quando prestino servizi di pagamento attraverso reti distributive stabilite in Italia. Il ricorso a reti di prossimità, infatti, configura per la normativa AML, una tipologia di stabilimento "in forma diversa dalla succursale", che tuttavia non trova riscontro nelle norme comunitarie che disciplinano i passaporti delle banche (*Capital Requirements Directive*, CRD). Al contrario la Direttiva Europea sui Servizi di Pagamento (PSD2), per Istituti di Pagamento (IP) e IMEL, valorizza l'operatività transfrontaliera con reti di agenti e distributori tra le possibili tipologie di passaporti previste.

Sotto il profilo regolamentare, emerge dunque l'opportunità di apportare chiarezza e maggiore coerenza nel *framework* europeo in materia di utilizzo di agenti per la prestazione di servizi di pagamento da parte delle banche, come è stato rappresentato dall'EBA in occasione dell'*Opinion* fornita dall'Autorità alla Commissione sulla revisione della Direttiva PSD2. Rappresenterebbe un passo importante per garantire un efficace presidio dei rischi.

Il quadro regolamentare

A fronte di un'integrazione di supervisione massima sui gruppi europei soggetti al Meccanismo di Vigilanza Unico (MVU), in Europa, come sapete, l'assetto di vigilanza delle filiali di banche extra-UE ("Third Country Branches"; TCB) si contraddistingue per un basso grado di armonizzazione. La disciplina europea si limita infatti a prevedere che alle banche di paesi terzi non sia riservato un trattamento più favorevole rispetto a quello previsto per le banche dell'UE. Alla luce della conseguente eterogeneità degli approcci, la Commissione europea ha quindi avanzato una proposta legislativa (nel pacchetto CRR3/CRDVI), in corso di negoziazione nell'ambito del trilogato tra Commissione Europea, Parlamento e Consiglio, che mira a una maggiore armonizzazione dei regimi di vigilanza adottati dagli Stati membri. La proposta è volta a stabilire, per tali succursali, requisiti prudenziali minimi in funzione del loro grado di rischiosità e a rafforzare la cooperazione tra le autorità competenti. La vigilanza sulle TCB resterà di competenza delle autorità nazionali, che in base a una serie di valutazioni avranno il potere di imporre, a seconda dei casi, la trasformazione di una TCB in filiazione, o la ristrutturazione (patrimoniale oppure operativa) per renderla non sistemica, o l'assoggettamento a requisiti patrimoniali supplementari. La previsione per le banche di paesi terzi della possibilità di operare in UE solo con lo stabilimento di succursale sarà applicabile anche alle LPS già autorizzate ed operative, con riflessi positivi sull'azione di vigilanza.

Al riguardo vorrei evidenziare che l'istruttoria per l'autorizzazione di una TCB è simile a quella condotta per una licenza bancaria da rilasciare ad una *legal entity* insediata sul territorio italiano, in termini di requisiti di capitale ed organizzativi; la competenza è della Banca d'Italia, la BCE non è coinvolta. Il passaggio al nuovo regime implicherà, da un lato, il rilascio di nuove autorizzazioni allo stabilimento degli intermediari già operativi e interessati a proseguire l'operatività in Italia (come detto, fino a 34); dall'altro,

l'attivazione della vigilanza sulle succursali da parte del nostro Istituto. Uno sforzo notevole per operatori e autorità, con l'importante obiettivo di razionalizzare e rendere più efficace il sistema di supervisione verso questi operatori, per garantirne la sana e prudente gestione e la stabilità del sistema finanziario nel suo complesso.

La proposta introduce passi importanti verso una maggiore armonizzazione, anche se non assicurano una piena omogeneità di trattamento tra le TCB, né tra queste e le banche UE. Il margine di discrezionalità lasciato alle autorità degli Stati membri rimane ancora ampio: queste infatti possono applicare requisiti prudenziali aggiuntivi rispetto ai minimi previsti. Inoltre, con riferimento alla proporzionalità degli approcci, la distinzione tra i requisiti applicabili alle diverse classi di TCB non è chiaramente disciplinata. Appare altresì suscettibile di semplificazioni la procedura di cooperazione tra autorità nazionali per l'identificazione delle TCB sistemiche e il trasferimento di specifiche competenze a una cosiddetta *lead competent authority* nel caso vi siano TCB o filiazioni presenti in più Stati membri.

Un altro ambito in cui la normativa di settore non è ancora pienamente armonizzata è quello dell'AML, in cui la cooperazione tra le Autorità competenti degli intermediari *cross border* avviene con la partecipazione attiva nei Collegi dei Supervisor. Al riguardo, confermiamo la convinzione che l'introduzione di un sistema di vigilanza unico e di un quadro di regole direttamente applicabili in tutta l'Unione rappresentino strumenti cruciali per superare le richiamate criticità e rendere più efficace ed incisiva la relativa attività di supervisione. Il nostro impegno muove in questa direzione. Anche in questo ambito voglio richiamare l'importanza di una razionalizzazione e semplificazione delle strutture per favorire la *compliance* alle normative e l'adeguata gestione dei rischi da parte degli intermediari, per garantire una efficace e tempestiva supervisione da parte delle autorità, a presidio della sana e prudente gestione dei singoli operatori, dell'integrità e della stabilità del sistema nel suo complesso.

Numerosi sono dunque i margini di miglioramento che si riscontrano nel quadro regolamentare, ma la direzione intrapresa è quella giusta.

Conclusioni

Nell'attuale contesto, il sistema finanziario è chiamato a rispondere a fattori congiunturali e di mercato, caratterizzati da scarsa predittività, da debolezze idiosincratiche e da cambiamenti strutturali legati tra l'altro a: innovazione tecnologica, demografia, abitudini e bisogni dei consumatori.

Questi inducono gli intermediari a ridisegnare le strategie, le scelte operative e di investimento, e, in taluni casi, a razionalizzare le proprie strutture per un controllo più efficace e tempestivo dei profili di rischio e per livelli elevati di prudenza nella gestione.

A fronte di queste trasformazioni, le autorità continuano ad assicurare la massima attenzione sulle scelte aziendali, sulle strategie e sul governo degli operatori, per seguirne l'evoluzione dei rischi. Uno stretto monitoraggio può consentire un'azione prudente e anticipatoria rispetto alla possibile manifestazione dei rischi, a favore della solidità dei singoli operatori e la resilienza dell'intero sistema.

