



Vigilanza bancaria e finanziaria

Documento per la consultazione

Disposizioni di vigilanza per gli intermediari finanziari

Il presente documento contiene lo schema delle “Disposizioni di vigilanza per gli intermediari finanziari”, che danno attuazione alle disposizioni contenute nel Titolo V del Testo Unico Bancario (TUB), come modificato dal D.lgs. del 13 agosto 2010, n. 141.

La consultazione segue quella già svolta nel corso del 2012 (cfr. http://www.bancaditalia.it/vigilanza/cons-pubblica/proc_conclude/cons-conclude-no-norm/disp_vig_int_fin) ed è incentrata sulle novità introdotte rispetto al precedente schema di disposizioni.

Le parti della disciplina oggetto di modifica sono messe in evidenza; il testo è accompagnato da una Relazione illustrativa e dalla Relazione sull’analisi d’impatto predisposta tenendo conto anche delle risposte fornite al questionario presentato nel corso della prima consultazione.

Viene contestualmente pubblicata anche la Tabella di resoconto alla prima consultazione, unitamente ai commenti pervenuti. Per tutto quanto non specificato si rinvia al primo documento di consultazione.

Osservazioni, commenti e proposte possono essere trasmessi, entro 60 giorni dalla data di pubblicazione, a Banca d’Italia, Servizio Regolamentazione e Analisi macroprudenziale, Divisione Regolamentazione II, all’indirizzo di posta elettronica certificata (PEC) ram@pec.bancaditalia.it. In mancanza di casella PEC, il mittente può inviare copia cartacea delle proprie osservazioni, commenti o proposte al seguente indirizzo: Banca d’Italia, Servizio Regolamentazione e Analisi macroprudenziale, Divisione Regolamentazione II, via Milano 53, 00184 ROMA; in tal caso, una copia in formato elettronico dovrà essere contestualmente inviata all’indirizzo e-mail: servizio.ram.regolamentazione2@bancaditalia.it.

I commenti ricevuti durante la consultazione saranno pubblicati sul sito web della Banca d’Italia. I partecipanti alla consultazione possono chiedere che, per esigenze di riservatezza, i propri commenti non siano pubblicati oppure siano pubblicati in forma anonima; una generica indicazione di confidenzialità presente nelle comunicazioni inviate per posta elettronica non sarà considerata una richiesta di non divulgare i commenti. I commenti pervenuti oltre il termine sopra indicato non saranno presi in considerazione.

*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**; a questi commenti verrà data risposta in fase di emanazione definitiva delle disposizioni.*

Luglio 2014

Relazione illustrativa

1. Premessa

Nel gennaio del 2012 la Banca d'Italia ha svolto una prima consultazione pubblica sullo schema di disposizioni di vigilanza per gli intermediari finanziari iscritti nell'albo unico ex art. 106 TUB, come modificato dal d.lgs. n. 141/2010.

Considerate le osservazioni ricevute, le modifiche apportate al quadro normativo primario dal d.lgs. 19 settembre 2012, n. 169 (cd. "II correttivo" al d.lgs. n. 141/2010) e l'applicazione alle banche e alle imprese di investimento, a partire dal 1° gennaio 2014, della nuova disciplina prudenziale contenuta nel pacchetto normativo CRR/CRDIV (1), **lo schema di regolamentazione è stato oggetto di significative modifiche, che si sottopongono a consultazione.**

Il nuovo schema conferma le principali scelte operate a suo tempo dalla Banca d'Italia e, in particolare, l'estensione della disciplina prudenziale delle banche agli intermediari finanziari. Le modifiche sono state volte principalmente ad ampliare i margini di flessibilità riconosciuti agli intermediari, allo scopo di rispondere più efficacemente alle richieste di alcune fasce e/o tipologie di operatori, ove ritenute compatibili con le esigenze della sana e prudente gestione.

E' stato, inoltre, predisposto lo schema di disposizioni per le società fiduciarie e le agenzie di prestito su pegno, mentre nella precedente consultazione erano state presentate al mercato le principali scelte di *policy* riguardo alla regolamentazione di tali soggetti.

Il documento è accompagnato dalla Relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione, cui si fa rimando per l'approfondimento dei profili trattati. Viene altresì allegata la Tabella di resoconto alla prima consultazione, unitamente ai commenti ricevuti.

2. Sintesi dei principali commenti

I commenti ricevuti - esaminati nel dettaglio nel resoconto alla consultazione - hanno riguardato, oltre che profili più strettamente tecnici, due aspetti centrali dell'impianto regolamentare: da un lato, è stato chiesto di **limitare, o comunque contenere, gli effetti dell'applicazione della c.d. "vigilanza equivalente"** a quella bancaria; dall'altro, molti commentatori hanno richiesto una declinazione più marcata del **principio di proporzionalità**.

Per quanto attiene al primo profilo, è stata confermata l'impostazione del primo schema di disposizioni: la "vigilanza equivalente", infatti, è funzionale al perseguimento degli obiettivi della sana e prudente gestione degli intermediari e della stabilità finanziaria del sistema nel suo complesso. Inoltre, l'applicazione di un *framework* regolamentare analogo a quello delle banche e delle imprese di investimento contribuisce alla realizzazione di un quadro di riferimento uniforme, costantemente aggiornato, allineato alle migliori prassi internazionali. Al fine di tener conto e valorizzare le caratteristiche degli intermediari finanziari, lo schema di disposizioni prevede per essi specifiche regole prudenziali (ad es., il requisito patrimoniale complessivo per gli

(¹) Cfr.: il regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012; la direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE.

intermediari finanziari che non raccolgono tra il pubblico è inferiore a quello previsto per le banche; a determinate categorie di intermediari si applicano regole semplificate in materia di II Pilastro).

Per quanto attiene al **principio di proporzionalità**, lo schema delle disposizioni sottoposto a consultazione nel 2012 aveva già previsto regole modulate in relazione alla dimensione, natura e complessità dell'attività svolta. Tenuto conto delle osservazioni ricevute, la disciplina è stata resa più flessibile, **semplificando**, in particolare, **le regole organizzative per gli operatori di minore dimensione e complessità** (es.: in materia di *governance* e di articolazione del sistema dei controlli interni).

3. Le principali novità del nuovo testo in consultazione

Di seguito si illustrano le modifiche più significative apportate alla bozza di disposizioni sottoposta a consultazione nel 2012.

A) Autorizzazione

Lo schema delle disposizioni è stato rivisto al fine di allinearlo con quello applicabile alle banche (2), sia da un punto di vista formale e terminologico, sia rivedendo alcuni profili sostanziali della disciplina (ad es., decadenza e revoca dell'autorizzazione).

Inoltre, considerato che il "II correttivo" ha espressamente previsto che gli intermediari finanziari possano adottare la forma cooperativa, in coerenza con il principio di proporzionalità, è stata prevista una soglia più bassa di capitale minimo (€ 1,2 mln in luogo di € 2 mln) per gli intermediari finanziari che adottano tale forma giuridica, purché rispettino le condizioni previste dalla disciplina civilistica per essere considerati a mutualità prevalente ed esercitino l'attività di concessione di finanziamenti per cassa senza rilasciare garanzie.

B) Assetti proprietari

Le disposizioni relative agli assetti proprietari degli intermediari finanziari sono state integrate per meglio allinearle a quanto previsto dalla direttiva 2007/44/CE, relativa all'acquisto di partecipazioni qualificate in banche, imprese di investimento e di assicurazione e società di gestione (3) e dalle linee guida applicative delle autorità di regolamentazione europee (EBA, ESMA, EIOPA) (4).

In particolare, sono stati meglio precisati i criteri di valutazione della reputazione e della solidità finanziaria del potenziale acquirente di una partecipazione qualificata in un intermediario finanziario, che sono presi in considerazione dalla Banca d'Italia per il rilascio dell'autorizzazione all'acquisto di tale partecipazione.

(2) Cfr. 14° aggiornamento della Circ. 263 del 27.12.2006, successivamente confluito nella Circ. 285 del 17.12.2013.

(3) La direttiva è stata recepita in Italia con il d.lgs. 27 gennaio 2010, n. 21. Per il settore bancario, il decreto legislativo ha modificato il Titolo II, Capo III del TUB, dove si prevedono obblighi autorizzativi e di comunicazione per l'acquisto e la variazione di partecipazioni nelle banche; tali disposizioni si applicano, per effetto dei rinvii contenuti nell'articolo 110 del TUB, anche all'acquisto e alle variazioni di partecipazioni in intermediari finanziari e società finanziarie capogruppo di un gruppo finanziario. Per gli intermediari disciplinati dal TUB, la materia è inoltre regolata dal decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, emanato in qualità di Presidente del CICR, n. 675 del 27 luglio 2011 (delibera CICR). Sul piano applicativo, già prima dell'emanazione del provvedimento legislativo, tenuto conto che il termine per il recepimento della direttiva (fissato al 21 marzo 2009) era scaduto, nel maggio 2009, la Banca d'Italia ha informato il mercato del carattere *self-executing* della direttiva e della sua diretta efficacia sui procedimenti di autorizzazione all'acquisto o variazione di partecipazioni in banche e imprese di investimento.

(4) Cfr. EBA, ESMA, EIOPA, *Guidelines for the Prudential assessment of acquisitions and increases in holding in the financial sector required by Directive 2007/44/EC*, 18 dicembre 2010.

C) Organizzazione amministrativa e contabile e controlli interni

Il sistema di *governance* e dei controlli riveste un ruolo centrale per il perseguimento degli obiettivi di sana e prudente gestione degli intermediari, come anche messo in luce nel corso dell'ultima crisi finanziaria.

In tal senso, lo schema delle disposizioni già sottoposto a consultazione ha la finalità, da un lato, di adeguare le regole organizzative degli intermediari finanziari a quella degli altri soggetti vigilati (adottando un approccio coerente con le regole e le linee guida internazionali), dall'altro, di modulare le previsioni in relazione alla dimensione, complessità e natura dell'attività svolta da tali soggetti.

Il nuovo schema conferma tale impostazione. Tuttavia, alla luce delle osservazioni ricevute e al fine di meglio articolare il principio di proporzionalità:

- i criteri per identificare gli intermediari a ridotta dimensione e complessità operativa (cc.dd. "intermediari minori") sono stati rivisti, aumentando, tra l'altro, da 100 a 150 milioni il limite del volume di attività finanziaria detenibile dagli intermediari per rientrare in tale "sottoclasse" (5);
- sono state introdotte significative semplificazioni in materia di ruolo del presidente dell'organo con funzione di supervisione strategica e di struttura del sistema dei controlli.

In particolare, è stata riconosciuta agli "intermediari minori" la possibilità che il **presidente dell'organo con funzione di supervisione strategica svolga funzioni esecutive**, ferma restando l'esistenza di una serie di condizioni atte ad assicurare il buon funzionamento di tale organo (in particolare, si richiede l'adozione di presidi idonei a prevenire ed identificare eventuali conflitti di interesse).

Quanto all'articolazione delle **funzioni di controllo**, le modifiche apportate tengono conto dell'esigenza, manifestata da numerosi partecipanti alla consultazione, di contenere i costi legati alla costituzione di funzioni di controllo separate sul piano organizzativo.

In dettaglio:

- (a) è stata estesa a tutti gli intermediari finanziari, e non solo a quelli minori, la possibilità di affidare lo svolgimento della funzione di conformità alle norme e della funzione di controllo dei rischi (c.d. controlli di secondo livello) a un'unica funzione, nel caso in cui ciò sia giustificato in base a criteri di proporzionalità (in precedenza questa facoltà era riconosciuta ai soli "intermediari minori");
- (b) viene consentito a tutti gli "intermediari minori" di affidare tutti i controlli, diversi da quelli di linea, a un'unica funzione (nella precedente stesura tale possibilità era invece ammessa solo per gli "intermediari minori" che esercitassero esclusivamente attività di finanziamento). In tale caso non è tuttavia ammessa l'esternalizzazione delle funzioni di controllo. Si ritiene che la semplificazione della struttura dei controlli di secondo e terzo livello costituisca un incentivo per gli operatori più piccoli a rafforzare i presidi di primo livello (es.: processo di erogazione del credito) e a creare strutture di controllo interne snelle ma efficaci, promuovendo, tra l'altro, lo sviluppo di competenze interne.

(⁵) Più in dettaglio, si intendono per intermediari minori gli intermediari finanziari che **non**: i) abbiano un attivo superiore a 150 milioni di euro; ii) siano capogruppo di un gruppo finanziario; iii) abbiano effettuato operazioni di raccolta tramite strumenti finanziari diffusi tra il pubblico; iv) abbiano originato operazioni di cartolarizzazione; v) svolgano l'attività di concessione di finanziamenti, in via prevalente o rilevante, nella forma del rilascio di garanzie; iv) siano autorizzati anche alla prestazione di servizi di pagamento, all'emissione di moneta elettronica o alla prestazione di servizi di investimento; v) operino in strumenti finanziari derivati con finalità speculative.

Inoltre, sono state riviste le regole sul **processo di gestione e controllo della rete distributiva**, che, nel primo schema di disposizioni, era disciplinato mediante rinvio alla disciplina dell'esternalizzazione di funzioni operative importanti. Il nuovo schema, attesa la centralità di tale processo per l'attività degli intermediari, definisce regole ad hoc, con la finalità di declinare meglio l'allocazione delle responsabilità in seno all'intermediario e disciplinare in modo puntuale gli aspetti nevralgici del processo (es. selezione e limiti del mandato dei distributori). In tale ambito, è stato tra l'altro rimosso il divieto di "sub-distribuzione".

In materia di **esternalizzazione delle funzioni aziendali all'interno dei gruppi**, in linea con quanto previsto dalla recente disciplina in materia di sistema dei controlli interni delle banche (6), sono stati meglio definiti ruolo e responsabilità della capogruppo e prevista la possibilità, per l'intermediario appartenente a un gruppo finanziario, di derogare ai principi generali in materia di esternalizzazione di funzioni aziendali, qualora rispetti la politica aziendale di gruppo nella medesima materia.

Infine, sono stati introdotti specifici **presidi organizzativi per gli intermediari finanziari che**, nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione, **assumano il ruolo di servicer**, ai sensi della legge n. 130 /1999; si tratta di intermediari incaricati della riscossione dei crediti ceduti e dei servizi di cassa e pagamento, nonché della verifica della conformità delle operazioni di cartolarizzazione alla legge e al prospetto informativo. Le disposizioni definiscono il contenuto minimo degli obblighi di verifica facenti capo a tali soggetti, le attività che possono essere affidate a soggetti terzi, i presidi da adottare, nonché le cautele per prevenire o gestire eventuali conflitti di interessi che possono sorgere nello svolgimento delle diverse attività che il *servicer* può prestare.

D) Disciplina prudenziale

La bozza delle disposizioni sottoposta a consultazione nel 2012 equiparava, con alcuni adattamenti, il regime prudenziale degli intermediari finanziari a quello all'epoca vigente per le banche (7).

Dal 1° gennaio 2014, la disciplina prudenziale delle banche e delle imprese di investimento è cambiata per effetto dell'applicazione del "pacchetto CRR/CRDIV" (regolamento e direttiva), che dà attuazione in Europa alle nuove regole prudenziali definite dal Comitato di Basilea (cd. Basilea 3).

Pur in presenza di tale cambiamento, si intende confermare l'impostazione del primo documento di consultazione e **applicare, con i necessari adattamenti, lo stesso regime prudenziale delle banche**, in modo da assicurare il mantenimento della "vigilanza equivalente" e presidiare - in linea con gli orientamenti internazionali - i rischi dello "*shadow banking*".

Per tener conto e valorizzare le caratteristiche degli intermediari finanziari nel rispetto del principio di proporzionalità, da un lato, si confermano alcuni **trattamenti specifici** già riconosciuti in sede di prima consultazione (8), e, dall'altro, **non è al momento prevista l'applicazione di alcuni istituti previsti dal CRR**, quali le regole in materia di:

(⁶) Cfr. 15° aggiornamento della Circ. 263 del 27 dicembre 2006 "*Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche*".

(⁷) Cfr. Circ. n. 263 del 27 dicembre 2006, "*Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche*", di recepimento della disciplina comunitaria contenuta nella direttiva 2006/48/CE, come successivamente modificata dalla direttiva 2010/76/CE (c.d. CRD III).

(8) In particolare: i) per quanto riguarda il requisito patrimoniale complessivo, è previsto che gli intermediari che non effettuano raccolta di risparmio presso il pubblico mantengano un requisito patrimoniale a fronte dei rischi di credito e di controparte pari al 6% delle esposizioni ponderate per il rischio; per gli altri intermediari, il coefficiente è pari all'8% come per le banche; ii) con riguardo al factoring (Crediti commerciali acquistati), ai fini dell'intestazione delle esposizioni si tiene conto della trilateralità che caratterizza il rapporto di cessione dei crediti. In presenza di alcuni presupposti, gli intermediari imputano l'esposizione al debitore ceduto ai fini del calcolo del requisito patrimoniale a fronte del rischio di credito, anche qualora adottino la metodologia standardizzata; iii) in merito alla concentrazione dei rischi, è previsto che gli

- a) **liquidità e leva finanziaria:** tenuto conto che, per le banche, la definizione dei due requisiti di liquidità (*Liquidity Coverage Requirement* e *Net Stable Funding Requirement*) e dell'indice di leva finanziaria è ancora in corso a livello europeo (9), si ritiene di attendere la conclusione del processo negoziale comunitario prima di valutare l'estensione di questi indicatori agli intermediari finanziari (10);
- b) **riserva di conservazione del capitale e riserva di capitale anticiclica:** considerato che il quadro normativo comunitario impone l'applicazione di tali riserve a partire dal 2016 (11), la Banca d'Italia si riserva di approfondire la possibilità di applicare tali riserve agli intermediari finanziari e, comunque, di esonerare dal rispetto della riserva di conservazione del capitale gli intermediari finanziari di piccola e media dimensione, in analogia con quanto previsto per le SIM, attesa la loro scarsa incidenza sulla stabilità del sistema finanziario (cfr. art. 129 della CRD IV).

Su questi punti, e in particolare sulla possibile introduzione in futuro di tali istituti prudenziali, si sollecitano commenti dell'industria.

Quanto alla tecnica normativa, essendo la regolamentazione prudenziale delle banche dettata direttamente dal CRR, l'impianto regolamentare adottato fa ampio ricorso alla tecnica del rinvio, richiamando le disposizioni del regolamento applicabili anche agli intermediari finanziari, favorendo in questo modo la disponibilità di un quadro normativo in materia di vigilanza prudenziale uniforme, costantemente aggiornato, allineato alle migliori prassi internazionali di misurazione e controllo prudenziale dei rischi.

E) Altri intermediari

Marginali modifiche sono state apportate alla disciplina dei **Confidi**, mentre è stato elaborato lo schema di disposizioni per le **società fiduciarie** e le **agenzie di prestito su pegno**, sulla base delle scelte di *policy* rese note nel primo documento di consultazione e tenuto conto delle osservazioni ricevute.

Per quanto riguarda, in particolare, le **società fiduciarie**, l'articolato disciplina, tra l'altro, la procedura di autorizzazione e le regole sugli assetti proprietari, disegnate sul modello previsto per la generalità degli intermediari ex art. 106, fatte salve talune specificità che tengono conto sia delle caratteristiche di tali società, sia della peculiare finalità che l'art. 199 TUF attribuisce alla vigilanza della Banca d'Italia su tali intermediari, ossia assicurare il rispetto della normativa in materia di antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo di cui al d.lgs 231/2007 (12).

intermediari finanziari rispettino i medesimi limiti prudenziali previsti per le banche. In via transitoria (fino al 31.12.2017) è, tuttavia, consentito di superare il limite di esposizione verso un cliente o un gruppo di clienti connessi, pari al 25% del capitale ammissibile. All'esposizione eccedente tale limite è prevista l'applicazione di uno specifico requisito patrimoniale; in ogni caso, l'esposizione verso un cliente o un gruppo di clienti connessi non può superare il 40% del capitale ammissibile.

⁽⁹⁾ Le banche sono infatti tenute esclusivamente ad obblighi segnaletici finalizzati ad acquisire dati utili per la calibrazione.

⁽¹⁰⁾ Lo schema di disposizioni prevede peraltro l'adozione di specifici presidi organizzativi a fronte dell'esposizione al rischio di liquidità e richiede che tanto il rischio di liquidità quanto il rischio di leva finanziaria eccessiva siano oggetto di valutazione nell'ambito del processo ICAAP.

⁽¹¹⁾ Per le banche e le imprese di investimento, la Banca d'Italia ha ritenuto di rendere obbligatorio il rispetto della riserva di conservazione del capitale già a partire dal 2014, esercitando una discrezionalità prevista dalla disciplina comunitaria.

⁽¹²⁾ In tal senso, le disposizioni specificano che la valutazione della qualità dei titolari di partecipazioni qualificate va condotta soltanto con riferimento ai requisiti ex art 19 TUB rilevanti ai fini antiriciclaggio: in particolare, rileva il requisito relativo alla reputazione del partecipante, ivi compresi il possesso dei requisiti di onorabilità di cui all'articolo 25 del TUB e la correttezza nei comportamenti d'affari, con particolare riguardo all'analisi di fattispecie rilevanti sotto il profilo antiriciclaggio.

Tenuto conto dell'importanza che gli assetti di governo e controllo rivestono per garantire il rispetto della normativa antiriciclaggio, le disposizioni fanno rinvio - in quanto compatibili - alle norme in materia di organizzazione e controlli applicabili agli intermediari ex art. 106.

Per le **agenzie di prestito su pegno**, lo schema di disposizioni prevede, in generale, l'applicazione della disciplina ordinaria applicabile agli intermediari finanziari ex art. 106 TUB, con alcune specificazioni ed esenzioni, tra cui:

- la previsione ai fini dell'autorizzazione di una soglia minima di capitale pari a 600 mila euro;
- l'esenzione dalla normativa in materia di valutazione aziendale dell'adeguatezza patrimoniale (ICAAP) nell'ambito del II Pilastro e di informativa al pubblico (III Pilastro).

Sulla disciplina applicabile alle agenzie di prestito su pegno e, in particolare, sulla disciplina prudenziale ad esse applicabile, si sollecitano commenti dell'industria.