

AUDIZIONE DELLE ASSOCIAZIONI UFI E AFIN
PRESSO LA COMMISSIONE VI FINANZE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

Memoria inerente le modifiche al Titolo V del D.Lgs. 385 del 1 settembre 1993

(Atto del Governo n. 225/2010)

Nell'ambito dei lavori connessi con l'attuazione della Direttiva 2008/48/CE, la L. 88/2009 ha delegato il Governo a rimodulare la disciplina delle attività e dei soggetti operanti nel settore finanziario di cui al Tit. V del Testo Unico Bancario (TUB).

La legge delega individua i criteri che il Governo è tenuto a seguire per esercitare la delega e precisamente:

1. rideterminare i requisiti per l'iscrizione in modo da assicurare l'affidabilità e la correttezza di chi opera nei confronti del pubblico;
2. prevedere strumenti di controllo più efficaci, modulati anche sulle attività svolte dall'intermediario;
3. garantire la semplificazione, la trasparenza, la celerità, l'economicità e l'efficacia dell'azione amministrativa e dei procedimenti sanzionatori;
4. prevedere sanzioni amministrative pecuniarie e accessorie, e forme di intervento effettive, dissuasive e proporzionate.

Nel complesso, la Riforma è tesa a rendere il regime di vigilanza proporzionato ai rischi effettivamente posti dall'operatività degli intermediari e, nel contempo, a evitare vuoti di tutela che possano risolversi in un danno per il pubblico.

Si svolgono, di seguito, alcune brevi considerazioni sugli effetti della Riforma predisposta dal Consiglio dei Ministri con l'Atto 225/2010.

La disciplina primaria e secondaria attualmente in vigore

L'attuale Sistema di Vigilanza è improntato sostanzialmente su tre livelli di controllo e di vigilanza degli enti abilitati a erogare credito al pubblico:

- a) *Banche*
- b) *Intermediari finanziari ex art. 107 TUB*; presentano una maggior complessità e sono oggetto di un sistema di vigilanza più incisivo anche per il rischio sistemico rappresentato da tali operatori (vigilanza informativa, regolamentare e ispettiva).
- c) *Intermediari finanziari ex art. 106 TUB*; destinatari di una disciplina meno stringente e invasiva sono comunque tenuti al rispetto di determinati requisiti di natura soggettiva e oggettiva, per assicurare una tutela minima, integrità dei comportamenti, e un livello di affidabilità congruo ad assicurare il corretto esercizio di attività finanziaria nei confronti del pubblico.

Gli Intermediari finanziari non bancari ex art. 106 TUB non svolgono attività di raccolta di risparmio fra il pubblico e non rappresentano un rischio sistemico per i volumi di credito erogati. I requisiti di iscrizione, cancellazione e operatività sono attualmente disciplinati essenzialmente nel:

- T.U.B. (D.Lgs. 385 del 1 settembre 1993);
- Decreto MEF n. 29 del 17 febbraio 2009 (Reg. recante disposizioni in materia di intermediari);
- Provvedimento B.I. 14 maggio 2009 (Prov. in materia di soggetti operanti nel settore finanziario).

Gli intermediari finanziari iscritti nell'Elenco generale ex art. 106 TUB, dal 1993 ad oggi, hanno consentito una diffusione capillare del credito al consumo e il supporto di realtà imprenditoriali piccole e medie, svolgendo un ruolo complementare a quello del sistema bancario. Essi infatti proprio per le caratteristiche operative e per la diffusa presenza nel territorio, sono in grado di valutare con maggiore flessibilità il grado di affidabilità del cliente.

I motivi per cui un cliente si rivolge ad una finanziaria sono principalmente cinque:

1. il possesso di rating insufficiente ai sensi delle regole introdotte da "Basilea 2", che per le finanziarie non si applicano;
2. aver già integralmente utilizzato presso il sistema bancario linee di fido;
3. essere inquadrato per errore o temporaneamente come cattivo pagatore in banche dati;
4. assenza di gestione da parte delle banche di alcuni tipi di finanziamenti, sia per la specificità dei clienti che per il numero ridotto di richieste di tali tipi di finanziamento (ad es. agricoltori, pescatori, cooperative, protestati, esercenti, etc. etc.);

5. necessità di tempi rapidi di attuazione del finanziamento (in genere in banca i tempi tra l'istruttoria e l'erogazione non sono brevi).

Certamente il ricorso al credito finanziario è più oneroso di quello bancario, perchè generalmente la clientela "non bancaria" presenta maggiori rischi di solvibilità e di recupero del credito; tuttavia rappresenta una forma di credito legale rispondente a tutto l'insieme delle norme a tutela dell'integrità del sistema finanziario.

Gli intermediari finanziari iscritti nell'Elenco generale ex art. 106, esercenti in via esclusiva nei confronti del pubblico l'attività di concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma, sono destinatari di una disciplina meno stringente degli intermediari finanziari iscritti nell'Elenco speciale, pur essendo comunque tenuti al rispetto dei requisiti previsti e della disciplina in materia di: trasparenza delle operazioni bancarie e finanziarie e relazioni con la clientela; sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie con la clientela; normativa antiriciclaggio e antiusura; anagrafe dei conti e dei depositi dell'Agenzia delle Entrate; ecc., ecc.

La situazione del mercato degli intermediari finanziari

Sul comparto degli intermediari finanziari non bancari è in corso da tempo una politica "di rigore", come affermato dal Governatore della Banca d'Italia nel corso dell'Assemblea ordinaria ABI tenuta in data 8 luglio 2009.

Secondo i dati forniti dal Governatore della Banca d'Italia in occasione della presentazione della Relazione annuale, al 31 dicembre 2009, risultavano iscritti:

- n. 172 intermediari nell'elenco speciale (di cui 64 inclusi in gruppi bancari);
- n. 1.411 intermediari nell'elenco generale (di cui n. 72 inclusi in gruppi bancari).

Con specifico riferimento agli intermediari finanziari ex art. 106 TUB, i procedimenti di cancellazione in atto e le richieste di cancellazione avanzate dagli stessi intermediari, il numero degli operatori effettivamente presenti e operanti nel mercato finanziario nazionale è circoscrivibile a non più di 750 operatori.

Secondo il Bollettino Statistico B.I. n. I/2010 del 21 aprile u.s., nel 2009 il credito al consumo ha avuto una consistenza di € 112.928.000.000, di cui € 53.661.000.000 erogati dalle banche e € 59.267.000.000 dagli intermediari finanziari; di quest'ultimo dato il 27,80% è stato erogato dai primi tre intermediari finanziari, appartenenti a gruppi bancari.

Non si dispone di dati ufficiali circa il credito erogato dagli intermediari finanziari ex art. 106 TUB nei settori diversi dal credito al consumo. Secondo stime prudenti condotte, è possibile stimare in circa € 2.000.000.000 il credito erogato nel corso del 2009.

Verso la nuova disciplina del Titolo V TUB

La nuova disciplina approvata nel Consiglio dei Ministri del 10 giugno u.s. con riferimento al Titolo V TUB comporterà alcune significative novità per gli intermediari finanziari, quali:

- 1) la *restrizione delle attività esercitabili* dagli Intermediari Finanziari (limitate alla concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma nei confronti del pubblico e negoziazione o gestione in valuta);
- 2) la *previsione di un regime autorizzativo* ad opera della Banca d'Italia sulle singole iniziative imprenditoriali nel settore finanziario (è stata pertanto eliminata la preesistente differenziazione tra intermediari non “a rischio sistemico” iscritti nell'Elenco generale ex art. 106 TUB, e gli intermediari a “rischio sistemico” iscritti nell'Elenco speciale ex art. 107 TUB sottoposti a vigilanza prudenziale);
- 3) la *previsione, all'art. 108 dello Schema approvato, di un regime di vigilanza di carattere generale indistintamente su tutti gli intermediari finanziari* avente ad oggetto l'adeguatezza patrimoniale, il contenimento del rischio nelle sue diverse configurazioni, l'organizzazione amministrativa e contabile e i controlli interni, secondo criteri di proporzionalità, avuto riguardo alla complessità operativa, dimensionale e organizzativa degli intermediari.

Attraverso la teorizzata Riforma del Titolo V TUB, si vuole sostanzialmente eliminare la distinzione oggi esistente tra i due elenchi ex art. 106 e 107 TUB senza alcuna deroga, introducendo un Albo unico degli Intermediari finanziari caratterizzato da:

- la presenza di un regime autorizzativo operato dalla Banca d'Italia;
- l'incremento esponenziale del capitale sociale minimo per poter operare;
- l'obbligo di adottare i principi contabili internazionali nella redazione del bilancio di esercizio e consolidato;
- l'introduzione di un regime di vigilanza “equivalente” a quello già applicato agli istituti bancari.

Tale scelta di politica legislativa, se attuata, comporterà effetti distorsivi nel mercato creditizio, restringendo di fatto la fruibilità dell'offerta creditizia per la “clientela non bancabile”, che già oggi ha difficoltà ad accedere al credito legale.

Se la Riforma teorizzata nell'Atto n. 225/2010 verrà attuata così come delineata, tutti gli intermediari finanziari verranno sottoposti indistintamente a Vigilanza prudenziale “quasi equivalente” a quella bancaria. L'incremento significativo e sproporzionato dei costi fissi e gestionali eliminerà dal mercato i “piccoli intermediari” che oggi rappresentano l'ultimo presidio legale nella lotta al mondo del credito illegale e che difficilmente potranno sostenere i costi gestionali di un intermediario finanziario sottoposto a vigilanza “quasi equivalente” a quella bancaria.

Secondo stime prudenti, vi sarà una perdita occupazionale nel settore degli intermediari finanziari non bancari stimata in circa 60.000 posti di lavoro, con una contestuale perdita di gettito per l'Erario.

Vi sarà altresì un aumento del fenomeno del ricorso al credito illegale tra le fasce meno abbienti della popolazione e dell'imprenditoria privata (es. micro imprese del Nord Est).

Come ricordato durante i lavori della XLII Giornata del Credito, i c.d. "clienti non bancabili" già oggi versano in grave difficoltà nell'accedere al credito legale. Occorre sostenere tale tipologia di clientela permettendo l'accesso al credito legale; un'ulteriore contrazione dell'offerta creditizia nell'attuale congiuntura socio-economica avrebbe infatti inevitabili ripercussioni negative sui consumi nazionali e sul PIL.

La normativa transitoria

La normativa transitoria generalmente consente di poter continuare ad operare, seppure con regole nuove o rinnovate, in totale assenza di soluzione di continuità.

L'articolo 10 dello Schema approvato dal Consiglio dei Ministri consente agli intermediari finanziari di poter operare fino al 31 dicembre 2011. È altresì previsto che almeno sei mesi prima della scadenza di questo termine essi presentino istanza di iscrizione all'albo di cui al nuovo articolo 106.

Non essendo l'iscrizione resa automatica per i soggetti che già operano, la discrezionalità rimessa all'Autorità di Vigilanza nel valutare l'opportunità di procedere o meno all'iscrizione nel nuovo Albo, potrebbe dar luogo a casi di espulsione dal mercato di Intermediari già abilitati ad operare sul territorio da molti anni in modo corretto, con gravi ripercussioni sul mercato finanziario e la clientela.

A tal fine si propone di modificare i primi due commi dell'articolo 10 dello Schema approvato in modo da consentire la migrazione automatica degli intermediari già operanti nel nuovo Albo, salvi i poteri di vigilanza della Banca d'Italia nell'esercizio delle funzioni proprie.

Considerazioni finali e proposte

In linea generale si condivide l'esigenza di intervento sul Titolo V del TUB, in modo da incrementare la fiducia della clientela nei riguardi di chi svolge attività finanziaria nei riguardi del pubblico. Tuttavia, si teme che l'innalzamento generalizzato dei requisiti di operatività degli intermediari possa produrre un danno al mercato dell'offerta creditizia in Italia, determinando una contrazione dei consumi e una distorsione del mercato creditizio a favore degli Intermediari di emanazione bancaria, a detrimento della clientela "non bancabile", che già oggi versa in seria difficoltà perché non in grado di esprimere adeguati livelli di merito creditizio.

Il rafforzamento dei presidi di Vigilanza su tutti gli Intermediari finanziari, se attuato con eccessivo rigore, comporterebbe inevitabilmente un incremento dei costi gestionali difficilmente sostenibile per i soggetti attualmente operanti. Introdurre un regime di vigilanza eccessivamente pervasivo sugli erogatori del credito rappresenterebbe un “unicum” nel panorama comunitario. La previsione di una riserva di attività che copra qualsiasi forma di concessione del credito non è stata adottata ad oggi in alcun Paese membro tra i 27 Stati aderenti all’UE.

Si propone di incrementare il regime di controllo sugli intermediari finanziari con gradualità e proporzionalità, attraverso le seguenti modalità:

1. previsione di un unico albo e di un regime autorizzativo della Banca d’Italia, con la previsione di deroghe per gli intermediari finanziari non a rischio sistemico;
2. definizione di una nuova soglia quantitativa oltre la quale vi è rischio sistemico;
3. adozione di una matrice dei conti standard semplificata, rispetto a quella degli intermediari a rischio sistemico;
4. implementazione del sistema di segnalazioni di vigilanza Infostat;
5. non applicazione dei principi di “Basilea 2”, considerata la non esistenza del rischio sistemico.

Le proposte di cui sopra appaiono congrue a contemperare le esigenze di innalzamento dei requisiti di operatività degli Intermediari finanziari e di sostegno all’economia nazionale, in armonia con le seguenti finalità:

- mantenimento della differenziazione tra operatori a rischio sistemico e non;
- continuità aziendale per operatori che da anni operano nel rispetto della legge;
- contenimento delle ricadute occupazionali negative derivanti dall’attuazione della Riforma;
- mantenimento del flusso delle entrate fiscali generate dagli intermediari non bancari;
- mantenimento dell’offerta creditizia in regime di concorrenza;
- mantenimento del contributo assicurato da tali operatori all’insieme di iniziative assunte in sede legislativa a supporto e sostegno della piccola e media impresa;
- contrasto al credito illegale.

Nel delineare il nuovo quadro di riferimento normativo primario, occorre pertanto precisare in modo più puntuale quali sono i criteri di proporzionalità indicati all’art. 108 comma 1 dello Schema di D.Lgs. approvato dal Consiglio dei Ministri del 10 giugno u.s., dando attuazione alla Risoluzione Pagano n. 7-00340, approvata dalla Commissione Finanze in data 3 giugno u.s.

La previsione di deroghe inerenti l’iscrizione all’Albo degli intermediari finanziari per i soggetti operanti con volumi inferiori alla attuale soglia di iscrizione all’Elenco speciale (cf. art. 15 Decreto MEF n. 29 del 17 febbraio 2009) potrebbe permettere ad aziende operanti nel settore di continuare a svolgere l’attività finanziaria in modo complementare al sistema bancario, garantendo comunque alla “clientela non bancabile” l’accesso al credito legale, e non esponendo l’Italia a eventuali procedimenti di infrazione dinanzi alle Autorità comunitarie per l’eccessiva pervasività e regolamentazione della disciplina nazionale nel settore degli intermediari finanziari non sistemici.

Con riferimento specifico agli enti di microcredito si evidenziano alcuni elementi di riflessione. Si ritiene opportuno prevedere l'innalzamento dell'importo erogabile dagli enti di microcredito alle imprese anche sotto forma di società di capitali (art. 111 dello Schema di decreto approvato). Infatti il microcredito non è e non deve essere solo prestito di piccolo ammontare e solamente indirizzato alla persona o alla società di persone ma deve avere l'obiettivo di sviluppare, nei potenziali e negli effettivi clienti, la capacità di attivazione delle proprie risorse personali anche finanziando piccole società di capitali. Si richiede pertanto di modificare il 1° comma dell'art. 111 dello Schema approvato, concedendo ai soggetti iscritti nell'elenco ex art. 113 la possibilità di erogare finanziamenti anche alle società di capitali nel limite elevato a 200.000 euro.

La Banca d'Italia, istituita nel 1893, con la sua gloriosa storia ultracentenaria, ha indubbiamente le risorse strutturali, professionali e finanziarie per continuare a svolgere in modo congruo ed equilibrato il controllo sugli intermediari finanziari non costituenti un rischio sistemico per il Paese.

Roma, 29 giugno 2010

AFIN

Il Presidente

Dott. Paolo Livi

UFI

Il Segretario Generale

Dott. Massimo Marchesi

FONTI

- BANCA D'ITALIA, *Relazione annuale (Esercizio CXVI) presentata all'Assemblea Ordinaria dei Partecipanti*, Roma 31 maggio 2010, pp. 204-ss.
- BANCA D'ITALIA, *Bollettino Statistico I/2010 del 21 aprile 2010*, Tavola B 1.5.7
- DRAGHI M., *Intervento presso l'Assemblea Ordinaria ABI*, Roma 8 luglio 2009
- MIELI S., *Intervento presso la XLII Giornata del Credito*, Roma 22 giugno 2010