

**Risposta ABI alla consultazione
del MEF – Dipartimento del
Tesoro – sulla bozza di
Regolamento recante
definizione dei clienti
professionali pubblici, criteri di
identificazione dei soggetti
pubblici che su richiesta
possono essere trattati come
clienti professionali e relativa
procedura di richiesta**

23 novembre 2007

Premessa

L'Associazione Bancaria Italiana è grata della opportunità concessa di offrire il proprio contributo alla consultazione sul "*Regolamento recante definizione dei clienti professionali pubblici, criteri di identificazione dei soggetti pubblici che su richiesta possono essere trattati come clienti professionali e relativa procedura di richiesta*" (di seguito il Regolamento), avviata dal Ministero dell'Economia e della Finanze – Dipartimento del Tesoro – su tematiche di particolare importanza per le banche, anche considerati i risvolti operativi che esse determinano sui soggetti vigilati.

Nel proseguo si segnalano alcune osservazioni circa il testo oggetto di consultazione.

Osservazioni di carattere generale

Il provvedimento, in attuazione della delega contenuta nell'articolo 6, comma 2-*sexies*, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (TUF), procede all'individuazione "nominativa" dei clienti professionali pubblici nonché dei criteri di identificazione dei soggetti pubblici che su loro richiesta possono essere trattati come clienti professionali.

Ad avviso della scrivente, nel disciplinare la materia, occorre tener conto di un elemento di base rappresentato dalla definizione che la normativa comunitaria (allegato II, punto I(3), della Direttiva 2004/39/CE) fornisce di clienti professionali pubblici. Ci si riferisce, in particolare alla seguente indicazione: "*tra i soggetti da considerare clienti professionali per tutti i servizi e gli strumenti di investimento, rientrano, tra gli altri, i governi nazionali e regionali e gli enti pubblici incaricati della gestione del debito pubblico*".

Per i primi (governi centrali e regionali) non sussistono dubbi interpretativi circa la loro classificazione, di diritto, nell'ambito della clientela professionale; per tutti gli altri enti pubblici, tale qualifica è strettamente collegata con l'*elemento oggettivo della gestione del debito pubblico*. In altre parole, mentre per le regioni lo *status* di operatore professionale è direttamente e inequivocabilmente attribuito per legge al soggetto in quanto tale, per gli altri enti aventi il connotato pubblico occorre che all'elemento soggettivo (ente pubblico) si accompagni la verifica del dato oggettivo rappresentato, appunto, dalla gestione del debito pubblico.

Nella traslazione in ambito nazionale della normativa comunitaria sembra necessario, pertanto, tener conto del predetto elemento oggettivo, interrogandosi per quali enti o categorie di enti si realizzi la gestione del debito pubblico.

Al riguardo, si deve evidenziare che nell'assetto nazionale l'elemento in questione è comune ad una variegata serie di enti, enti che si differenziano tra loro per finalità, natura e dimensioni. In particolare gestiscono debito pubblico gli enti locali di cui al TUEL (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali – decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), significativamente richiamati dall'art. 41 della legge n. 448/2001, inerente la gestione attiva e la ristrutturazione del debito. Peraltro, sono coinvolti nella gestione del debito tutti gli enti potenzialmente sottoposti agli obblighi del patto di stabilità interno e ricompresi nell'apposito elenco stilato annualmente dall'Istat.

Tale complessa situazione è stata sicuramente tenuta in considerazione nell'ambito della bozza di Regolamento posta in consultazione la quale detta una ampia ed articolata disciplina per i soggetti diversi dalle regioni. Occorre tuttavia osservare che all'elemento della gestione del debito pubblico, quale profilo rilevante per l'individuazione della clientela professionale, non è stata data una concreta e sufficiente attenzione.

In sostanza, nel rispetto del dettato comunitario, in linea con i contenuti della delega e tenuto conto dell'articolazione in ambito nazionale dei soggetti aventi il connotato pubblico, il Regolamento avrebbe dovuto fornire una maggiore considerazione alla clientela professionale in sé avendo riguardo ad altri soggetti o categorie di soggetti che al pari delle regioni sono ascrivibili alla predetta categoria; come ovvio rimane salva la necessità di stabilire, come richiede la delega, una soglia per l'individuazione dei soggetti pubblici che, per caratteristiche oggettive, dimensionali o finanziarie, sono da trattare come clienti professionali solo a seguito dell'espletamento di specifica procedura di richiesta.

Osservazioni riferite alle singole disposizioni

Tenuto conto dell'impostazione di cui sopra si chiede di prendere in considerazione talune modifiche ed integrazioni al Regolamento le quali, si ritiene, contribuiscano a razionalizzare la materia nel rispetto del dettato comunitario e senza nulla togliere all'esigenza di tutela di quei soggetti per i quali lo *status* di clienti professionale non può prescindere da un percorso di verifica di consapevolezza e da una puntuale procedura di richiesta.

Articolo 2, comma 1

Si propone di sostituire il comma 1 dell'Art. 2 con il seguente:

"Sono clienti professionali pubblici per tutti i servizi e gli strumenti di investimento le regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e –

tenuto conto dei limiti di cui al successivo comma 1-bis - gli enti pubblici incaricati della gestione del debito pubblico".

Con la modifica in questione, oltre a introdurre il concetto degli altri enti pubblici che gestiscono debito pubblico e che al pari delle regioni – tenuto conto dei limiti di cui al successivo comma 1-bis nel testo proposto nel prosieguo del documento - hanno l'obiettivo "spessore" per essere trattati quali clienti professionali (fermi restando in ogni caso presupposti e cautele di cui ai successivi commi 2, 3 e 4 del medesimo articolo 2, il tenore dei quali si condivide pienamente), si suggerisce, altresì, l'eliminazione della previsione in base alla quale sono clienti professionali pubblici *"i soggetti pubblici individuati come controparti qualificate ai sensi dell'art. 6, comma 2-quater, lettera d) del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58"*.

Quest'ultima previsione lascia infatti perplessi laddove si consideri che i clienti in questione sono già catalogati tra controparti qualificate e che quindi appare improprio un loro trascinarsi nella categoria della clientela professionale, disconoscendo in certo qual modo la tripartizione prescelta dalla norma comunitaria; in ogni caso il richiamo "ai soggetti pubblici individuati come controparti qualificate" non è puntuale riferendosi, invece, la lettera d) sopra citata, alla sola Amministrazione centrale ed ai connessi organismi pubblici (specificatamente: *"Governi nazionali e i loro corrispondenti uffici, compresi gli organismi pubblici incaricati di gestire il debito pubblico"*).

Con la medesima modifica si provvede, infine, a citare le Province autonome che, in ambito nazionale, assumono medesima valenza e spessore rispetto alle amministrazioni regionali.

Introduzione dell'Articolo 2, comma 1-bis

In relazione al rinvio effettuato al punto precedente sulla base della nuova formulazione del comma 1 dell'Art. 2, si propone l'integrazione del decreto in questione con il seguente articolo.

Art. 2, comma 1-bis – *"Sono clienti professionali di diritto i soggetti di cui all'art. 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e gli enti pubblici nazionali e regionali che soddisfano ambedue i seguenti requisiti:*

- a) entrate finali accertate nel penultimo anno precedente pari o superiori a milioni di euro;*
- b) aver effettuato operazioni di indebitamento e/o di gestione del debito di valore nominale o nozionale complessivo superiore a milioni di euro nel corso dei tre anni precedenti la stipula del contratto ovvero, in alternativa, avere in gestione nell'anno precedente un debito pari o superiore a milioni di euro".*

Il nuovo comma proposto razionalizza, nel rispetto della normativa comunitaria, l'*iter* di individuazione della clientela professionale pubblica stabilendo i criteri oggettivi ai quali ricollegare lo *status* di cliente professionale. Trattasi di criteri di massima cautela che dovrebbero fissare soglie molto elevate così da riguardare entità che presumibilmente, al pari delle regioni, posseggono l'esperienza, le conoscenze e la competenza necessarie per effettuare operazioni e investimenti finanziari e per valutarne correttamente i rischi, caratteristiche queste che connotano il cliente professionale ai sensi della normativa comunitaria, opportunamente richiamata dall'Art. 1 del decreto in esame.

Quanto alla determinazione delle suddette soglie (che individuano i clienti professionali di diritto), volutamente lasciate indeterminate nella proposta di emendamento avanzata, si ritiene opportuno che queste vengano discusse e individuate dalla scrivente Associazione congiuntamente con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, nel corso di un apposito incontro. La stessa opportunità è riconosciuta anche per le soglie che definiscono i clienti professionali su richiesta, anch'esse volutamente non indicate come riscontrabile nel proseguo del documento.

Articolo 3

L'Art. 3 del Regolamento prevede, nel rispetto della delega, i criteri per l'individuazione dei soggetti pubblici che possono essere trattati come clienti professionali su richiesta e la relativa procedura.

Si condividono in via di principio i contenuti estremamente dettagliati della disposizione tenuto conto che la stessa deve rispondere ed esigenze di massima cautela in ordine al trattamento in qualità di clienti professionali di soggetti per i quali non appare possibile presumere in modo oggettivo un sufficiente grado di esperienza, conoscenza e competenza.

Tuttavia, tenuto conto della impostazione proposta e della connessa introduzione del precedente Art. 2, comma 1-*bis*, si rivedono e razionalizzano le soglie quantitative dei primi due requisiti e si procede, altresì a segnalare taluni possibili perfezionamenti del testo.

In particolare al comma 1, si chiede:

I. di sostituire la lettera a) con la seguente:

a) entrate finali accertate nel penultimo anno precedente pari o superiori a milioni di euro;

La modifica si rende necessaria in quanto nel testo originario non appare chiaro cosa debba intendersi per entrate, mentre, invece con la dizione *entrate finali* (per gli enti locali i primi quattro titoli dell'entrata) si rende certo e oggettivo il criterio di rilevamento del

dato; inoltre, al fine di disporre in ogni momento dell'anno di un dato certo di riferimento si suggerisce di prendere a base il penultimo anno precedente. Questa tecnica, tenuto conto dei tempi tecnici relativi alla ufficializzazione ed approvazione dei bilanci, è del resto ampiamente utilizzata in norme di finanza pubblica e locale, nelle quali, al pari del presente decreto, occorre disporre di un dato obiettivo dal quale far discendere specifici obblighi e altre conseguenze giuridiche.

II. di sostituire la lettera *b)* con la seguente:

b) aver effettuato operazioni finanziarie di indebitamento e/o di gestione del debito di valore nominale o nozionale complessivo superiore a milioni di euro nel corso dei tre anni precedenti la stipula del contratto ovvero in alternativa, avere in gestione nell'anno precedente un debito pari o superiore a milioni di euro;

L'intervento modificativo discende dalla necessità di chiarire innanzitutto cosa debba intendersi per operazioni finanziarie, termine troppo generico e che può creare dubbi interpretativi circa l'esatto ambito che si intende ricomprendere. Nella proposta si ritiene utile far riferimento alle operazioni di indebitamento (mutui passivi e prestiti) e alle operazioni di *liability management*, incluse le operazioni in derivati, escludendo le operazioni di gestione dell'attivo (ad esempio le operazioni di reinvestimento della liquidità esclusa dall'obbligo di accentramento in tesoreria unica).

Inoltre, al fine di evitare applicazioni distorte del criterio quantitativo con possibili disparità di trattamento connesse ad eventi straordinari verificatesi in un unico esercizio, si è ritenuto più congruo assumere quale riferimento un più ampio arco temporale (un triennio in luogo di un unico esercizio).

Infine, sempre con l'obiettivo di realizzare parità di trattamento in relazione ad indici aventi, ai fini in esame, lo stesso grado di significatività, si è ritenuto di proporre, come alternativa, il dato riferito allo stock di debito gestito nell'anno precedente la stipula del contratto.

III. di integrare la lettera *c)* con la seguente indicazione:

c) presenza in organico di personale qualificato addetto alla gestione finanziaria. Per i soggetti di cui al citato Art. 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la presenza di un

servizio economico-finanziario è regolamentato ai sensi dei commi 1 e 2 dell'art. 153 del medesimo decreto legislativo.

Con riguardo al comma 4 del medesimo Art. 3 del Regolamento, pur condividendo il dettagliato contenuto dell'articolato che risponde alle esigenze di estrema cautela sopra evidenziate, si evidenzia la necessità di eliminare, alla lettera c), la locuzione *"e di quali sono i rischi specifici che assumono in riferimento a ciascun contratto finanziario proposto, ivi incluse le condizioni per poter recedere dallo stesso"*. Trattasi, infatti, di previsione che non trova riscontro nella normativa MiFID e che non aggiunge, in termini di tutela, elementi significativi rispetto alla dettagliata e puntuale disciplina del comma in esame. Peraltro la norma replica esattamente la dicitura prevista nell'allegato 3 II.2 secondo la linea della delibera Consob 16190 del 29/10/2007 (Regolamento Intermediari) relativo alla clientela professionale privata, salvo aggiungere la locuzione in questione che attribuirebbe alla clientela pubblica un trattamento differenziato. A nostro avviso, inoltre, la norma, così definita, risulterebbe in qualche modo incoerente con il disposto degli artt. 27 e 31 del Regolamento Intermediari che disciplinano i principi generali dell'informazione da fornire ai clienti sugli strumenti finanziari, in ogni caso sovrapponendosi alle relative previsioni, che già di per sé regolano compiutamente tale materia.