Nei confronti delle 15 maggiori banche sottoposte al *comprehensive assessment* in novembre sono state avviate ulteriori verifiche sulla classificazione dei crediti, sui relativi livelli di copertura e sulla tenuta delle garanzie acquisite (cfr. il riquadro: *La valutazione approfondita delle condizioni delle maggiori banche dell'area dell'euro per l'avvio dell'SSM*).

LA VALUTAZIONE APPROFONDITA DELLE CONDIZIONI DELLE MAGGIORI BANCHE DELL'AREA DELL'EURO PER L'AVVIO DELL'SSM

La Banca d'Italia è fortemente impegnata nelle attività connesse con la valutazione approfondita (*comprehensive assessment*) condotta dalla BCE e dalle autorità di vigilanza nazionali; tali attività si concluderanno nell'ottobre 2014, prima che la BCE assuma i nuovi compiti di supervisione nell'ambito dell'SSM. Gli obiettivi principali dell'esercizio sono: (a) favorire maggiore trasparenza sui bilanci delle banche dell'area dell'euro individuando, ove appropriato, le necessarie azioni correttive; (b) rafforzare la fiducia di tutti i soggetti interessati dall'attività bancaria.

L'esercizio prevede, oltre a una valutazione preliminare dei profili di rischio degli intermediari, un esame della qualità degli attivi di bilancio (*asset quality review*, AQR) e la conduzione di un esercizio di stress. Tali attività si svolgeranno lungo tutto il 2014, con uno sforzo significativo sul piano organizzativo e delle risorse.

L'AQR è stato avviato nel novembre 2013 con la richiesta alle prime 15 banche italiane di un articolato insieme di informazioni di carattere qualitativo e quantitativo. Dopo un'intensa fase di interazione con le banche per verificare la completezza e l'accuratezza dei dati trasmessi, si è svolto un confronto tra la Banca d'Italia e la BCE concluso nel febbraio 2014 con l'individuazione, per ciascuna banca, dei portafogli più rischiosi. Le posizioni incluse in tali portafogli sono oggetto di apposite ispezioni.

Per lo svolgimento di tali verifiche la BCE e le autorità nazionali si avvalgono della collaborazione di società terze specializzate in attività di pianificazione, revisione e valutazione delle garanzie a fronte delle esposizioni. Il ricorso a queste società, oltre a fornire al mercato garanzie di robustezza delle valutazioni, è volta ad assicurare il rispetto dei tempi di realizzazione definiti dalla BCE, tenuto conto della complessità e della vasta portata dell'esercizio. In conformità con quanto stabilito in sede europea, la Banca d'Italia, al pari delle altre autorità nazionali, ha fatto ricorso a consulenti esterni selezionati in base alle norme vigenti. Il costo connesso con l'utilizzo di personale esterno, più contenuto rispetto a quello di altre autorità nazionali, è interamente a carico dell'Istituto. Nel complesso sono impegnate nell'AQR oltre 400 risorse, di cui circa un quarto facenti capo a società terze; i gruppi ispettivi sono 20. Un intervento legislativo (legge 12 maggio 2014, n. 75) si è reso necessario per consentire alla Banca d'Italia di avvalersi di soggetti terzi e preservare la riservatezza delle informazioni da questi acquisite. Nella selezione delle società terze è stata posta la dovuta attenzione a evitare potenziali conflitti di interesse: le società sono – per ciascuna delle banche coinvolte – diverse da quelle che ne certificano i bilanci; gli esperti di valutazione immobiliari, inoltre, sono diversi da quelli di cui le banche si avvalgono stabilmente per svolgere le perizie sugli immobili ricevuti in garanzia dai debitori.

Lo stress test si svolge in raccordo con l'EBA, che coordina l'esercizio al livello di Unione europea, per verificare la capacità di resistenza delle banche in condizioni particolarmente sfavorevoli; la Banca d'Italia ha avviato i lavori propedeutici allo svolgimento di tale esercizio dal febbraio 2014, in stretto coordinamento con l'EBA e la BCE.

Rispetto ai precedenti esercizi di stress coordinati dall'EBA in ambito europeo, l'orizzonte temporale dell'attuale stress test è di tre anni (2014-16), anziché di due: ciò rende l'esercizio più esigente rispetto al passato, poiché in un orizzonte temporale più lungo il deterioramento della qualità del credito (che segue con ritardo quello del quadro macroeconomico) si manifesta più compiutamente nei bilanci bancari. L'obiettivo di capitale che le banche dovranno rispettare è stato fissato – in termini di common equity tier 1 ratio – all'8 per cento nello scenario di base e al 5,5 in quello sfavorevole.

Nelle fasi di preparazione la Banca d'Italia ha mantenuto fermi i principi secondo cui il disegno dello scenario sfavorevole dovesse: (a) tenere conto delle condizioni di fondo dell'economia; (b) garantire confrontabilità dei risultati: a tal fine, a fronte della parziale rimozione del filtro prudenziale sulle perdite sui titoli classificati nel portafoglio disponibile per la vendita (*available for sale*, AFS), dovrà essere data trasparenza anche agli effetti delle ulteriori discrezionalità nazionali nella definizione del patrimonio di vigilanza.

La valutazione dell'adeguatezza del capitale sotto il profilo qualitativo e quantitativo (SREP) è stata svolta considerando l'esposizione a tutti i rischi rilevanti delle banche in condizioni sia ordinarie sia di stress.

*Oltre ai requisiti regolamentari di primo pilastro, il fabbisogno patrimoniale è stato analizzato anche rispetto ai rischi di secondo pilastro, inclusi i rischi potenziali derivanti dall'eventuale inadeguatezza degli accantonamenti (*provisioning risk*). A tal fine le stime effettuate dalle banche nel proprio processo di valutazione dell'adeguatezza del capitale interno (Internal Capital Adequacy Assessment Process, ICAAP) sono state riviste, ove appropriato, in maniera conservativa sulla base del confronto con le misure sviluppate dalla Vigilanza.*

L'esame della situazione patrimoniale delle banche è stato condotto anche rispetto ai nuovi requisiti prudenziali entrati in vigore nel gennaio 2014. L'analisi prospettica ha tenuto conto sia delle ricapitalizzazioni programmate dagli intermediari, sia di scenari alternativi sull'esercizio delle discrezionalità nazionali nell'attuazione delle regole previste dal pacchetto legislativo CRD4-CRR (cfr. il paragrafo: *La normativa nazionale*).

I controlli sui modelli interni per la quantificazione dei requisiti patrimoniali hanno riguardato la manutenzione, la valutazione dei progetti di revisione dei modelli e il monitoraggio dei piani di estensione dei modelli già validati ad altri portafogli o entità giuridiche. In quattro casi le verifiche in loco sui modelli interni sono state eseguite nel corso di ispezioni mirate presso banche di rilevanza nazionale. Sono risultate in significativo aumento le attività di coordinamento delle verifiche delegate o svolte di concerto con le altre autorità dei Collegi di supervisione dei gruppi transfrontalieri.

Il miglioramento delle condizioni di liquidità delle banche si è consolidato nel 2013; per le banche di maggiore dimensione si sono inoltre aperte alcune opportunità sui mercati delle obbligazioni sia garantite sia non garantite (*unsecured*). Questi sviluppi consentiranno

di fronteggiare più agevolmente la scadenza nel 2015 delle operazioni di rifinanziamento di durata triennale e all'uscita, dal marzo dello stesso anno, delle passività bancarie con garanzia statale dal novero delle attività accettate come collaterale dalla BCE.

Nel gennaio 2014 la Vigilanza ha avviato l'esame delle valutazioni svolte dalle banche sulla congruità dei sistemi di controllo interno e delle politiche di affidamento all'esterno di proprie funzioni aziendali rispetto alle nuove disposizioni di vigilanza (*gap analysis*).

È proseguita inoltre l'analisi sistematica delle autovalutazioni dei Consigli di amministrazione delle banche; i risultati, pubblicati sul sito internet dell'Istituto, evidenziano ancora ampi margini di miglioramento per quanto concerne la composizione e la funzionalità dei Consigli stessi.

Le analisi sui gruppi transfrontalieri sono state coordinate con le attività dei rispettivi Collegi dei supervisori, finalizzate sia alla valutazione congiunta dei rischi e dell'adeguatezza patrimoniale del gruppo e delle sue componenti, sia all'esame dei modelli interni per la determinazione dei requisiti patrimoniali. Per UniCredit è stato costituito anche il Gruppo per la gestione delle crisi (Crisis Management Group, CMG), in linea con le raccomandazioni dell'FSB per le banche a rilevanza sistemica globale e in vista dell'entrata in vigore della direttiva europea in materia di risanamento e risoluzione delle banche.

La Banca d'Italia ha pianificato e coordinato le attività dei 10 gruppi per i quali costituisce l'autorità di vigilanza di riferimento (home supervisor) *e ha partecipato a 14 Collegi su filiazioni e filiali di banche estere per le quali è autorità ospite* (host supervisor). *I lavori dei Collegi hanno comportato l'organizzazione di incontri, la partecipazione a ispezioni congiunte e lo scambio di documenti. La Banca d'Italia, in qualità di autorità* host, *ha partecipato anche a 3 CMG su filiazioni di banche estere, incentrati sulla stesura dei piani di recupero e risoluzione.*

Gli interventi e i provvedimenti. – Nel 2013 sono stati effettuati quasi 1.400 interventi di vigilanza, sotto forma di lettere di richiamo o di audizioni degli esponenti aziendali, con una crescita pari al 9,5 per cento rispetto all'anno precedente che ha interessato tutte le tipologie di intermediari bancari (tav. 3.1). L'ambito degli interventi ha riguardato soprattutto il patrimonio, il rischio di credito e i sistemi di governo e controllo (fig. 3.4).

Tavola 3.1

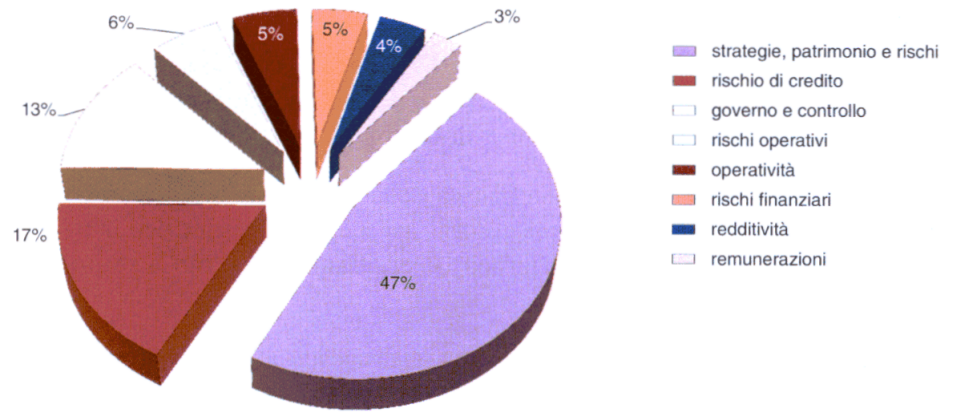
Banche - Interventi di vigilanza

BANCHE	2012			2013		
	Audizioni	Lettere di richiamo	Totale interventi	Audizioni	Lettere di richiamo	Totale interventi
Banche appartenenti ai primi 6 gruppi	34	52	86	54	69	123
Altre banche spa o popolari	238	220	458	226	274	500
BCC	350	356	706	352	394	746
Totale	**622**	**628**	**1.250**	**632**	**737**	**1.369**

In seguito al programma di accertamenti ispettivi tematici in materia di credito, le banche sono state sollecitate a recepire le valutazioni di perdita sulle esposizioni specificamente esaminate e a rafforzare il processo di gestione e controllo del credito, rimuovendo le anomalie emerse. Altre linee di intervento hanno riguardato il presidio dei rischi connessi con la concentrazione creditizia e la prevenzione e gestione delle situazioni di potenziale conflitto di interesse, specialmente nel caso di operazioni con parti correlate.

Figura 3.4

Banche - Ambito degli interventi di vigilanza



Per aumentare l'efficacia dell'azione di indirizzo e controllo delle capogruppo e contenere i costi operativi, le banche sono state sollecitate a proseguire nella razionalizzazione degli assetti societari, organizzativi e distributivi, in coerenza con la mission aziendale e le caratteristiche dimensionali e operative.

Pressante è stata la richiesta al sistema bancario di potenziare la qualità e migliorare la funzionalità dei Consigli di amministrazione, evitando composizioni pletoriche e assicurando un adeguato equilibrio in termini di genere e di competenze professionali. La Banca d'Italia è intervenuta con richieste di chiarimenti e di adeguamento alla normativa in materia di remunerazioni, sia nella definizione delle relative politiche sia nell'attuazione delle stesse. L'Istituto ha inoltre verificato l'adeguatezza attuale e prospettica del patrimonio delle banche rispetto ai rischi assunti, richiedendo, in taluni casi, l'adozione di idonee misure di *capital management* (in primo luogo, l'aumento del capitale di qualità primaria) e monitorando lo stato di avanzamento dei piani di rafforzamento patrimoniale richiesti.

La stretta azione di controllo sul gruppo Monte dei Paschi di Siena è proseguita (cfr. il riquadro: *L'attività di vigilanza sul Monte dei Paschi di Siena*).

L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA SUL MONTE DEI PASCHI DI SIENA

Negli ultimi anni l'azione di vigilanza della Banca sul gruppo Monte dei Paschi di Siena (MPS) è stata continua e di intensità crescente. Nel corso del 2013 la Vigilanza ha proseguito a valutarne l'adeguatezza patrimoniale, la gestione della liquidità, l'esposizione al rischio sovrano, la qualità del credito, l'evoluzione dell'assetto organizzativo e l'azione del management.

Il 27 novembre 2013 la Commissione europea ha ritenuto il sostegno pubblico concesso per la ristrutturazione della banca conforme alla normativa sugli aiuti di Stato. La decisione è giunta al termine di un intenso confronto con la nuova dirigenza sul piano di ristrutturazione, le cui principali linee riguardano: il rafforzamento del patrimonio; il ribilanciamento del profilo della liquidità; il ritorno a un adeguato livello di redditività a lungo termine.

La banca è impegnata nell'attuazione del piano: alcune iniziative, in particolare quelle relative alla razionalizzazione della struttura del gruppo e alla riduzione dei costi operativi, sono in fase avanzata di realizzazione. È stato rimosso dallo statuto, come richiesto dalla Vigilanza, il limite al possesso azionario del 4 per cento per i soci diversi dalla Fondazione MPS. Il 18 aprile 2014 il Consiglio di amministrazione della banca ha inoltre deliberato un aumento di capitale da 5 miliardi di euro – elemento chiave del piano di ristrutturazione – in sostituzione di quello da 3 miliardi già approvato a dicembre 2013 dall'Assemblea degli azionisti; l'incremento dell'importo ha lo scopo di dotare il gruppo Monte dei Paschi di un cuscinetto di capitale funzionale all'assorbimento di eventuali impatti negativi derivanti dal *comprehensive assessment* della BCE e di consentire alla banca di continuare a far fronte agli impegni assunti nel piano.

Gli scambi di informazioni tra la Banca d'Italia e le autorità di vigilanza estere sono continui. Prosegue la stretta collaborazione con l'Autorità giudiziaria. Si sono conclusi diversi procedimenti sanzionatori relativi a irregolarità riscontrate negli esercizi precedenti; agli esponenti aziendali in carica all'epoca dei fatti sono state comminate sanzioni amministrative per un totale complessivo di circa 10 milioni di euro.

Nei casi in cui sono state riscontrate significative disfunzioni nel sistema di governo societario, l'azione di vigilanza ha tenuto in considerazione l'assetto proprietario.

Le banche popolari sono state sollecitate a introdurre nello statuto meccanismi correttivi idonei a contemperare le esigenze di tutela delle minoranze con quelle di stabilizzazione della compagine; alle banche costituite sotto forma di società per azioni è stato chiesto di modificare gli assetti di vertice in modo da rafforzare l'autonomia gestionale; le BCC sono state invitate ad assicurare il ricambio anche generazionale del Consiglio di amministrazione, l'equilibrata ripartizione dei ruoli e delle responsabilità e l'adeguato presidio dei conflitti di interesse.

I provvedimenti amministrativi emanati dalla Banca d'Italia hanno riguardato in prevalenza l'accertamento di modifiche statutarie, la valutazione di operazioni sul patrimonio e di riorganizzazioni societarie (tav. 3.2); queste ultime sono state in larga parte legate a processi di razionalizzazione intrapresi dai gruppi bancari.

Tavola 3.2

Banche - Principali provvedimenti amministrativi

VOCI	2012	2013
Autorizzazioni all'esercizio dell'attività bancaria	4	4
Modifiche statutarie	118	102
di cui: *aumenti di capitale*	*37*	*27*
Coefficiente patrimoniale particolare	1	3
Rimborso o riacquisto di propri strumenti patrimoniali	25	26
Fusioni, incorporazioni e scissioni	36	39
Acquisizioni di partecipazioni bancarie	17	20
Acquisizioni di partecipazioni finanziarie e assicurative	13	3
Operazioni di cessione ex art. 58 del TUB	1	2
Insediamento e libera prestazione di servizi in paesi extra UE	5	3
Servizi di investimento	4	0
Totale	**224**	**202**

Sono stati inoltre adottati 74 provvedimenti di natura prudenziale, prevalentemente riferiti a banche di minore dimensione, sulla base dei risultati del processo di valutazione e revisione (SREP) e degli accertamenti ispettivi di vigilanza (tav. 3.3).

Tavola 3.3

Banche - Principali provvedimenti di natura prudenziale adottati nel 2013

VOCI	Totale banche	di cui: *piccole banche*
Introduzione di un requisito patrimoniale più elevato	3	*3*
Introduzione di un requisito patrimoniale specifico a fronte di una determinata categoria di rischio	11	*11*
Revoca di un requisito patrimoniale specifico a fronte di una determinata categoria di rischio	3	*3*
Revoca di coefficienti di ponderazione per il rischio più rigorosi	2	*0*
Provvedimenti in materia di liquidità	5	*5*
Concentrazione dei rischi. Fissazione di limiti individuali o globali più stringenti	3	*3*
Divieto nuove operazioni o restrizione di attività	10	*8*
Ordine di convocazione degli organi collegiali	24	*21*
Adozione di altri provvedimenti ex art. 53 del TUB	13	*8*
Totale	**74**	***62***

I controlli sulle SGR e sulle SIM

L'attività di analisi e valutazione sulle SGR. – Le analisi condotte nel 2013 sulla situazione economico-patrimoniale e sull'assetto organizzativo delle SGR si sono concluse con una quota di valutazioni favorevoli superiore all'anno precedente (70 contro 61 per cento); la variazione rispecchia l'uscita dal mercato di soggetti con punteggi sfavorevoli, coinvolti in operazioni di aggregazione o impossibilitati a realizzare i programmi di attività a causa del perdurare della crisi.

Gli interventi hanno affrontato le carenze negli assetti di governo, organizzativi e di controllo delle SGR e le difficoltà dei fondi chiusi (peggioramento della situazione finanziaria, incapacità di attuare i progetti imprenditoriali), sollecitando l'adozione di soluzioni idonee.

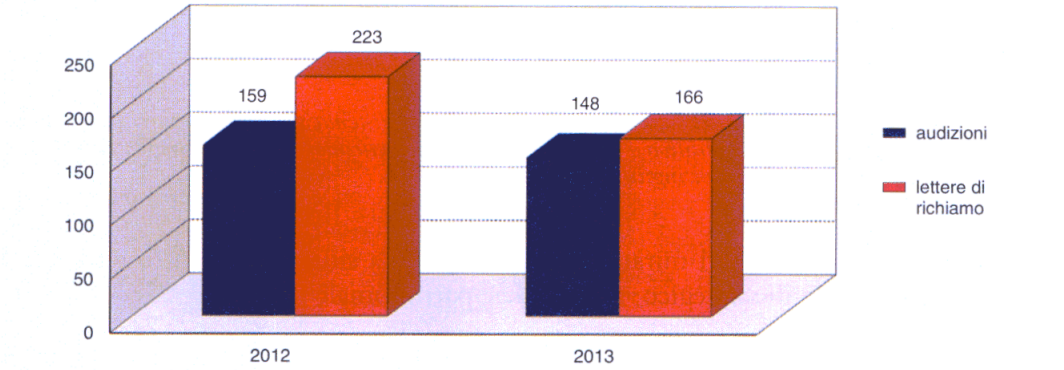
La flessione del numero di interventi (fig. 3.5) riflette l'aumento nell'anno degli accertamenti in loco, condotti anche con modalità più flessibili rispetto a quelli ordinari (cfr. il paragrafo: *Le ispezioni*).

Alcune SGR, cogliendo le opportunità offerte dai recenti interventi legislativi (DL 83/2012, "decreto sviluppo" e DL 179/2012, "decreto sviluppo bis"), hanno sottoposto progetti per l'estensione dell'operatività alla gestione di fondi mobiliari chiusi che investono in misura rilevante in titoli di debito emessi da aziende non quotate. La Banca ha approvato tali iniziative, che favoriscono la raccolta diretta delle imprese sui mercati sviluppando una maggiore articolazione del sistema finanziario.

Per la prima volta, dopo il recepimento in Italia della direttiva CE 13 luglio 2009, n. 65 (UCITS4), è stata autorizzata una struttura transfrontaliera *master feeder* ed è stato rilasciato il parere alle autorità di vigilanza estere su fusioni cross-border di fondi italiani ed esteri; le fusioni hanno interessato sino a oggi esclusivamente fondi appartenenti a gruppi italiani con ramificazioni in altri paesi della UE.

Figura 3.5

SGR - Interventi di vigilanza



Le strutture master feeder *sono una delle nuove possibilità operative introdotte dalla UCITS4 per aumentare l'efficienza produttiva delle SGR (soprattutto di quelle con articolazione internazionale) e l'integrazione del mercato europeo. I gestori possono creare fondi* feeder *(che raccolgono risparmio presso gli investitori) in uno o più Stati membri e investire almeno l'85 per cento dei relativi patrimoni presso un unico OICR (*master*), che attua la politica di investimento nel rispetto dei limiti prudenziali fissati per i fondi armonizzati.*

Nell'ambito delle residue competenze in materia di approvazione specifica dei regolamenti dei fondi comuni di investimento (tav. 3.4), l'Istituto ha autorizzato la proroga della durata di un fondo chiuso immobiliare di tipo retail per rinviare la fase di dismissione degli immobili, nella prospettiva di una congiuntura economica più favorevole. La Vigilanza valuta in questi casi la ragionevolezza, la completezza e l'attendibilità delle motivazioni addotte.

Tavola 3.4

SGR e fondi comuni di investimento - Provvedimenti

VOCI	2012	2013
SGR		
Autorizzazione/diniego alla gestione collettiva del risparmio e iscrizione all'albo	2	1
Variazione degli assetti proprietari	33	29
Cancellazioni	14	7
Operazioni di fusione e scissione	3	13
Modifiche all'operatività	9	10
Notifiche di operatività transfrontaliera di SGR italiane	4	5
Commercializzazione all'estero di quote di OICR	3	4
Operazioni rilevanti: cessione o acquisizione di rapporti giuridici	2	1
Assunzione di partecipazioni di controllo in società finanziarie, imprese di assicurazione, banche, altre società vigilate o società strumentali	1	2
Richieste di rimborso/riacquisto di strumenti patrimoniali	0	1
Fondi comuni di investimento		
Strutture *master feeder*	0	1
Approvazione dei regolamenti	25	18
di cui: *istituzione nuovi fondi*	*6*	*8*
modifiche del regolamento di gestione	*19*	*10*
Fusioni tra fondi	13	18
Commercializzazione in Italia di OICR non armonizzati	2	5
Totale	**111**	**115**

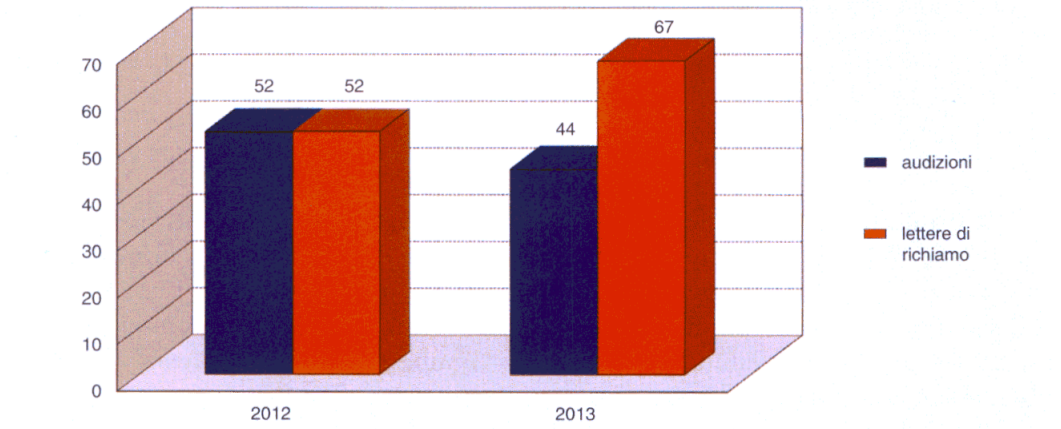
L'attività di analisi e valutazione sulle SIM. – I giudizi assegnati a conclusione delle analisi sulla situazione tecnica e i profili organizzativi delle SIM mostrano un lieve miglioramento, principalmente per l'uscita dal mercato di intermediari marginali (la quota di valutazioni favorevoli è passata dal 49 al 51 per cento).

Le valutazioni riflettono la dicotomia nella struttura del sistema tra intermediari con volume d'affari consolidato e redditività positiva e il resto degli operatori, caratterizzati da dimensioni ridotte e da difficoltà nell'affrontare la fase congiunturale negativa.

Gli interventi sono stati mirati ad approfondire la situazione degli intermediari più deboli sotto i profili strategico, reddituale e patrimoniale (fig. 3.6).

Figura 3.6

SIM - Interventi di vigilanza



A tutte le SIM è stato chiesto di inviare la documentazione utile a verificare l'allineamento delle politiche e delle prassi interne alla nuova disciplina in materia di remunerazione e incentivazione del personale. Le informazioni acquisite sono ora in via di elaborazione; si è intervenuti per correggere gli scostamenti più evidenti.

Tavola 3.5

SIM - Provvedimenti

VOCI	2012	2013
Acquisto di partecipazioni qualificate in capitale di SIM	14	11
Nulla osta relativo a comunicazioni preventive per assunzione di partecipazioni	2	0
Pareri alla Consob per l'autorizzazione o l'estensione dei servizi di investimento	5	5
Pareri alla Consob per la decadenza o la rinuncia all'autorizzazione delle SIM e delle imprese di investimento extra UE	5	11
Scambio di informazioni con autorità estere (lettere partite)	4	1
Iscrizioni, variazioni o cancellazioni dall'albo di gruppi di SIM	1	8
Autorizzazioni all'esonero dal rispetto delle disposizioni in materia di vigilanza consolidata per SIM ricomprese in gruppi non bancari	0	1
Nulla osta (o divieto) di cessione o acquisizione di rapporti giuridici da parte di SIM	0	3
Totale	**31**	**40**

Alle difficoltà di competere sul mercato gli intermediari hanno risposto anche sottoponendo all'approvazione delle autorità di vigilanza istanza di rinuncia all'attività e operazioni straordinarie di cessione o acquisizione di rapporti giuridici (tav. 3.5).

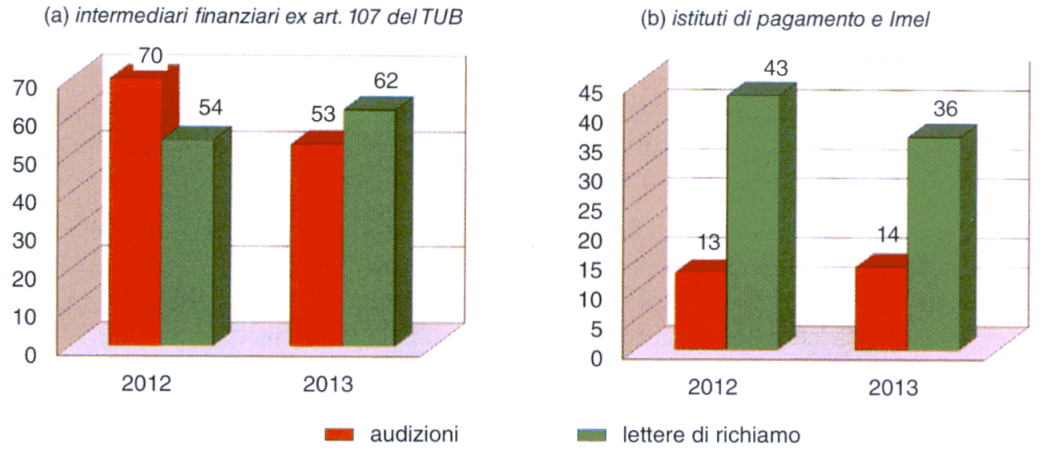
I controlli sulle società finanziarie ex art. 107 del TUB, sugli istituti di pagamento e sugli Imel

Il peggioramento dei punteggi assegnati alle società finanziarie ex art. 107 del TUB rispetto all'anno precedente (la quota delle valutazioni favorevoli è scesa dal 62 al 51 per cento) rispecchia l'indebolimento delle condizioni di alcuni intermediari che più hanno risentito della crisi economica. Il sistema dei confidi ha pesato sul risultato complessivo: la sfavorevole fase congiunturale ha impatti negativi sulla qualità creditizia del settore con ripercussioni anche sui profili reddituale e patrimoniale.

L'azione della vigilanza si è focalizzata sull'esposizione al rischio di credito, sull'adeguatezza qualitativa e quantitativa della dotazione patrimoniale e sull'andamento reddituale, sollecitando anche la ricerca di una maggiore efficienza operativa e allocativa. Per gli istituti di pagamento e gli Imel gli interventi, oltre alla situazione tecnica e organizzativa, hanno riguardato la funzionalità dei presidi antiriciclaggio e dei controlli sulle reti distributive (fig. 3.7).

Figura 3.7

Interventi di vigilanza



Nel settore dei confidi sono state assunte iniziative di carattere generale per accrescere la consapevolezza degli organi aziendali sull'effettiva qualità del portafoglio di garanzie rilasciate e per verificarne la corretta rappresentazione alla Vigilanza. Gli intermediari sono stati invitati a dotarsi di strumenti idonei a sfruttare in modo integrato tutti gli elementi informativi disponibili, ivi compresa la condivisione di informazioni con gli intermediari finanziatori; a tal fine è stato sollecitato formalmente un confronto tra ABI e Assoconfidi per pervenire a un ordinato ed efficiente scambio di informazioni sulle esposizioni garantite dai confidi. Sono state approfondite le implicazioni sulla dotazione patrimoniale del deterioramento della qualità del portafoglio garantito e fornite indicazioni per l'utilizzo a fini prudenziali dei fondi patrimoniali disponibili.

I provvedimenti che hanno riguardato le società finanziarie ex art. 107 del TUB, gli istituti di pagamento e gli Imel sono riepilogati nella tav. 3.6.

Tavola 3.6

Società finanziarie ex art. 107 del TUB, istituti di pagamento e Imel - Provvedimenti

VOCI	2012	2013
Società finanziarie ex art. 107 del TUB		
Autorizzazione/diniego all'iscrizione nell'elenco speciale	13	7
Provvedimenti straordinari:	3	1
di cui: *coefficiente patrimoniale particolare*	2	0
divieto di intraprendere nuove operazioni	1	1
Cancellazioni	15	12
di cui: *per gravi irregolarità*	0	2
Totale	**31**	**20**
Istituti di pagamento e Imel - Provvedimenti		
Autorizzazione/diniego alla prestazione dei servizi di pagamento	13	5
Variazioni di assetti proprietari	1	3
Cancellazioni	1	3
Totale	15	11

I controlli sugli altri operatori

L'azione di controllo sulle finanziarie ex art. 106 del TUB e sui confidi minori. – L'attività ha riguardato principalmente la verifica del mantenimento dei requisiti minimali per l'iscrizione negli elenchi, in attesa che si completi l'iter della riforma avviata con il D.lgs. 141/2010 che rafforzerà la vigilanza sul comparto. Nei confronti dei confidi minori ex art. 155 del TUB, per i quali i poteri e il quadro conoscitivo sono più scarni, è stata condotta un'apposita rilevazione ricorrendo a tutte le fonti disponibili; l'Istituto sta ora avviando il confronto con gli operatori sulla base delle anomalie emerse.

L'approccio ai controlli è improntato a un utilizzo intenso dei pur limitati poteri di intervento; i risultati conseguiti sono stati il progressivo sfoltimento degli elenchi e la diminuzione delle situazioni di irregolarità.

L'intensificazione delle verifiche ha favorito anche indirettamente il processo di razionalizzazione del sistema; gli operatori, avvertendo con più impellenza la necessità di conformarsi alle disposizioni, hanno scelto anche spontaneamente di uscire dal mercato. Al tempo stesso si è sostanzialmente esaurito il flusso dei nuovi ingressi (tav. 3.7).

Tavola 3.7

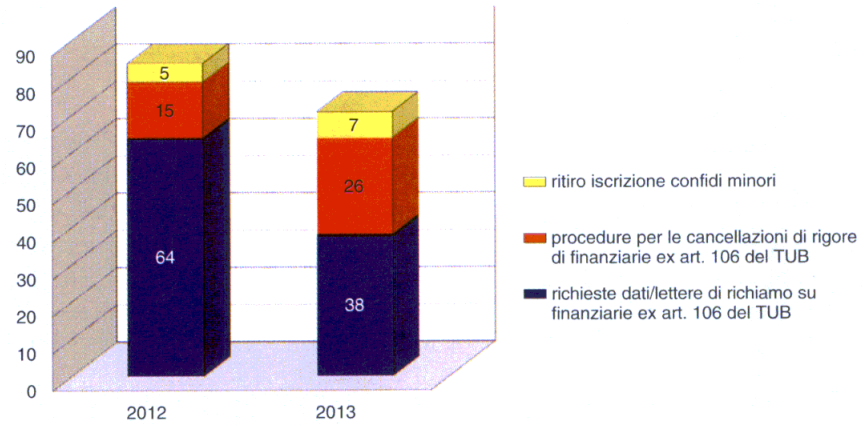
Società finanziarie ex art. 106 del TUB e confidi minori - Provvedimenti

VOCI	2012	2013
Cancellazioni su istanza di parte		
di cui: *società finanziarie ex art. 106 del TUB*	*121*	*95*
confidi minori	*18*	*21*
Totale	**139**	**116**
Iscrizioni		
di cui: *società finanziarie ex art. 106 del TUB*	*14*	*4*
confidi minori	*6*	*5*
Totale	**20**	**9**

La diminuzione complessiva delle situazioni di irregolarità, oltre alla riduzione degli iscritti, ha inciso sul numero di interventi realizzati. Le irregolarità più gravi sono state vagliate secondo le procedure interne propedeutiche all'esercizio da parte del MEF del potere di cancellazione d'ufficio dagli elenchi (fig. 3.8).

Figura 3.8

Società finanziarie ex art. 106 del TUB - Controlli sugli iscritti



Il fenomeno delle garanzie rilasciate al pubblico da parte di soggetti non abilitati ha continuato a richiamare l'attenzione dell'Istituto; oltre alle azioni repressive e alle molteplici richieste di chiarimenti cui la Banca fornisce riscontro, si è inteso accrescere la conoscenza del fenomeno tra gli operatori e tra l'utenza in generale, promuovendo incontri con associazioni di categoria e altre autorità (Associazione nazionale dei comuni italiani, Autorità di vigilanza sui contratti pubblici) e con le principali associazioni imprenditoriali (Confindustria, Confcommercio, Confcooperative, Confesercenti, Confartigianato, Confapi, Confagricoltura).

I controlli sugli operatori professionali in oro e l'attività di supervisione sull'organismo degli agenti e dei mediatori. – Dopo una capillare verifica sugli iscritti nell'elenco degli operatori professionali in oro, sono state approfondite le situazioni non conformi ai requisiti richiesti e interessati i soggetti coinvolti; alcuni di questi hanno chiesto la cancellazione dall'elenco. È stato affinato il vaglio nei procedimenti di nuova iscrizione, particolarmente numerosi negli ultimi anni (tav. 3.8).

Tavola 3.8

Operatori professionali in oro - Provvedimenti

VOCI	2012	2013
Registrazione della comunicazione per l'esercizio dell'attività	113	106
Cancellazione	6	19
Totale	**119**	**125**

La riforma introdotta dal D.lgs. 141/2010 ha affidato all'Organismo degli agenti e dei mediatori (OAM), operativo dal 2012, la tenuta degli elenchi degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi, nonché funzioni di controllo sugli iscritti. Alla Banca d'Italia spettano compiti di vigilanza sull'Organismo. Nel corso dell'anno è stato monitorato il corretto svolgimento del processo di transizione nei nuovi elenchi da parte dei soggetti che, avendo presentato istanza di iscrizione presso l'OAM, hanno beneficiato del relativo regime transitorio in attesa della conclusione dei procedimenti.

Dopo un confronto informale, la Vigilanza ha stabilito e reso noto all'OAM i contenuti e le modalità della propria supervisione, volte in particolare ad assicurare l'efficace funzionamento dell'organizzazione interna e dell'attività istituzionale; sono stati inoltre definiti un insieme di informazioni su atti e fatti aziendali che l'Organismo dovrà trasmettere in via ordinaria e un percorso di analisi con cui la Vigilanza formulerà una valutazione qualitativa del suo operato (con particolare riferimento a governance, attività istituzionale, sistemi informativi e situazione finanziaria). L'OAM ha tenuto conto di tali indicazioni in occasione di una recente modifica dello statuto e del regolamento interno, approvata dal MEF con il parere della Banca d'Italia.

Le ispezioni

Nel 2013 l'azione ispettiva si è focalizzata prevalentemente sulla valutazione dell'efficacia dei presidi posti in essere dagli intermediari a fronte del deterioramento della qualità del credito e sulla preparazione al *comprehensive asssessment* nell'ambito dell'SSM. In continuità con le iniziative intraprese nella seconda metà del 2012, gli intermediari sono stati indotti ad adottare politiche di valutazione degli attivi più prudenti, anche al fine di consolidare e accrescere la fiducia del mercato nel sistema finanziario italiano.

L'azione ispettiva. – Sono stati effettuati 235 accertamenti (tav. 3.9); di questi, 127 sono stati condotti dal personale delle Filiali presso intermediari di dimensione contenuta.

Le ispezioni a spettro esteso (185 nel 2013) riguardano il posizionamento strategico, gli assetti di governo e organizzativi, la rischiosità creditizia e finanziaria, la capacità reddituale e i livelli di patrimonializzazione. Le ispezioni di follow up (2 nel 2013) sono effettuate per verificare i progressi nella rimozione delle criticità rilevate in precedenti accertamenti. Le verifiche mirate a specifici profili di rischio sono utilizzate di solito nei confronti degli intermediari più grandi e complessi; tali verifiche consentono di concentrare le analisi sui rischi più rilevanti e di aumentare la frequenza degli accessi presso il medesimo intermediario. Nel 2013 le ispezioni mirate sono state 37, di cui 13 effettuate presso i primi 5 gruppi (tav. 3.10).

Tavola 3.9

Numero di ispezioni

VOCI	2011	2012	2013
Banche	169	183	171
di cui: *spettro esteso*	124	140	133
mirate	31	22	36
follow up	7	7	2
convalide	7	14	–
SIM	10	16	16
di cui: *spettro esteso*	10	16	12
short visit	–	–	4
SGR	15	13	18
di cui: *spettro esteso*	15	13	14
short visit	–	–	4
Altri intermediari	27	38	30
di cui: *spettro esteso*	27	38	26
mirate	–	–	1
short visit	–	–	3
Totale	**221**	**250**	**235**

Tavola 3.10

Ispezioni mirate per profilo di rischio
(primi 5 gruppi bancari per attivo domestico)

VOCI	2011	2012	2013
Governo societario	2	2	1
Patrimonio	1	0	0
Rischi finanziari	1	3	2
Rischi operativi	2	5	3
Rischio di credito	6	9	7
Totale	**12**	**19**	**13**

La maggioranza degli accessi mirati ha riguardato la qualità degli attivi e l'adeguatezza delle rettifiche sui crediti deteriorati dei primi 20 gruppi bancari italiani.

Sono state effettuate 11 ispezioni di breve durata (short visit) presso SIM, SGR e altri intermediari finanziari di minore dimensione e complessità. Nell'anno sono stati ispezionati per la prima volta 8 istituti di pagamento.

Con riferimento ai profili concernenti la tutela della clientela (trasparenza e usura) e il contrasto del riciclaggio, sono stati condotti sia approfondimenti specifici nel corso degli accertamenti a spettro esteso, sia verifiche mirate (5 nel 2013) presso 3 entità appartenenti a gruppi bancari di grande dimensione e 2 banche minori.

Le valutazioni ispettive. – Le valutazioni sfavorevoli sono state maggiori di quelle favorevoli per tutte le tipologie di intermediari ispezionati (tav. 3.11).

Con riferimento alle banche di maggiore dimensione, ciò è dovuto alle difficoltà derivanti dall'incremento della rischiosità creditizia e dal calo della capacità reddituale, aggravati in molti casi da carenze negli assetti di governo, organizzativi e di controllo. Per le altre banche, le valutazioni sfavorevoli dipendono prevalentemente dal degrado di rapporti creditizi instaurati da tempo, non adeguatamente monitorati e gestiti con interventi correttivi. Le valutazioni effettuate a seguito delle 20 ispezioni mirate alla verifica della qualità degli attivi e all'adeguatezza delle rettifiche rientrano nell'area sfavorevole per 12 gruppi bancari.

Tavola 3.11

Valutazioni ispettive per tipologia di intermediario

GIUDIZI	Banche		SIM		SGR		Altri intermediari	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Favorevoli	74	64	6	4	2	4	9	6
Sfavorevoli	70	71	10	6	10	9	22	20

I sopralluoghi presso le SGR hanno messo in luce difficoltà strategiche e carenze nell'assetto organizzativo e dei controlli; per le SIM gli aspetti più critici hanno riguardato il posizionamento di mercato e la redditività. Le ispezioni sugli altri intermediari hanno posto in evidenza rilevanti criticità per i confidi, caratterizzati da modelli di governo societario e sistemi organizzativi e di controllo non sempre adeguati, oltre che da un'elevata rischiosità creditizia che ne indebolisce la capacità di finanziamento.

Il contrasto all'usura e al riciclaggio

Nell'ambito dei controlli antiusura, nel 2013 la Banca d'Italia ha continuato a verificare la funzionalità delle procedure di calcolo del tasso effettivo globale (TEG) e le relative segnalazioni trimestrali; nel corso delle verifiche di trasparenza particolare attenzione è stata posta alle modalità con cui le tabelle con i tassi soglia sono esposte nei locali degli intermediari.

In un quadro di globalizzazione dell'attività finanziaria che impone un coordinamento a livello sovranazionale degli standard e delle migliori prassi per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio, la Banca d'Italia ha contribuito ai lavori dei principali organismi di settore in ambito internazionale e comunitario.

A seguito della revisione delle proprie raccomandazioni nel 2012, il Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI) si è dedicato nel 2013 alla messa a punto di linee guida e migliori prassi volte a chiarire le modalità di applicazione di alcuni degli aspetti di maggiore novità dei nuovi standard (controlli sulle persone politicamente esposte, gestione del rischio di riciclaggio nelle operazioni di pagamento mediante internet e apparati mobili, applicazione delle sanzioni finanziarie contro i terroristi). In ambito europeo la Commissione ha presentato nel febbraio 2013 proposte di revisione della normativa antiriciclaggio per attuare i nuovi standard del GAFI; i lavori di revisione sono seguiti anche dal comitato congiunto delle autorità di vigilanza europee (AntiMoney Laundering Committee), al quale partecipa la Banca d'Italia.

Lo scorso anno l'Istituto ha emanato il provvedimento attuativo sugli obblighi di adeguata verifica della clientela, così completando il quadro della normativa secondaria che la Banca è chiamata a emanare. Il provvedimento è entrato in vigore il 1° gennaio 2014.

Le disposizioni danno concreta applicazione al principio dell'approccio basato sul rischio che richiede ai soggetti vigilati di modulare l'intensità e l'estensione degli adempimenti relativi all'identificazione della clientela secondo il grado di rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo insito nelle singole fattispecie. A fronte di casi in cui è possibile attuare procedure semplificate, sono stati previsti obblighi di verifica rafforzati ove è più forte il rischio di comportamenti illeciti. Le maggiori cautele attualmente adottate per le persone politicamente esposte residenti all'estero sono state, ad esempio, estese anche ai soggetti residenti in Italia; specifica attenzione viene dedicata all'utilizzo di banconote di grosso taglio (500 e 200 euro). È stata dettata una disciplina di dettaglio per fattispecie quali i conti di corrispondenza con enti insediati in Stati extracomunitari ed è stata introdotta per gli intermediari sottoposti agli obblighi la possibilità di avvalersi dell'adeguata verifica effettuata da intermediari terzi.

Sono state svolte verifiche presso 77 sportelli bancari (cfr. il paragrafo: *Le ispezioni*). Gli intermediari e le aree territoriali sottoposti a controllo (Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Toscana) sono stati individuati valutando specifici parametri di rischio, tra cui l'elevato uso del contante; in Emilia-Romagna gli accessi hanno verificato il rispetto della normativa nell'utilizzo di fondi pubblici destinati alla ricostruzione nelle zone colpite dal sisma del 2012.

Le verifiche a distanza si avvalgono delle informazioni fornite dalle funzioni di controllo interno e dal collegio sindacale (78 nel 2013), oltre che delle segnalazioni dell'Autorità giudiziaria e delle altre autorità di vigilanza.

La valutazione della piena osservanza della disciplina antiriciclaggio da parte dell'intermediario costituisce un'importante fase dell'istruttoria dei procedimenti amministrativi (242 nel 2013); i risultati dell'attività di controllo ispettivo e cartolare sono oggetto di valutazione specifica per determinare se l'eventuale esistenza di disfunzioni

costituisca elemento ostativo all'accoglimento dell'istanza o renda opportuno accompagnare il rilascio del provvedimento con la richiesta di chiarimenti e verifiche.

È proseguito lo scambio di informazioni di reciproco interesse con la UIF: nel 2013 la Vigilanza ha inviato 43 segnalazioni (33 nel 2012); le comunicazioni ricevute dalla UIF sono state 41 (28 nel 2012).

La Banca d'Italia ha partecipato ai lavori del Comitato di sicurezza finanziaria (CSF), svolgendo il ruolo di interlocutore con il sistema bancario e finanziario.

In attuazione dei nuovi standard del GAFI, sotto l'egida del CSF, sono stati avviati nel 2013 i lavori per elaborare un national risk assessment *(NRA) per individuare e analizzare i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo cui è esposto l'ordinamento italiano, al fine di definire adeguate politiche di prevenzione e contrasto. I risultati dell'NRA formeranno oggetto di analisi da parte dell'FMI nel quadro dell'FSAP dedicato alla valutazione dell'adeguatezza del sistema italiano di antiriciclaggio che prenderà avvio nel corso del 2014.*

Le sanzioni

Il 1° febbraio 2013 sono entrate in vigore le nuove disposizioni di vigilanza in materia di procedura sanzionatoria, volte a rafforzare l'efficacia e l'efficienza dell'azione punitiva esercitata dalla Banca d'Italia, nonché a razionalizzare la relativa disciplina.

L'attività sanzionatoria. – Nel 2013 sono stati adottati 84 provvedimenti sanzionatori (79 nel 2012), che hanno riguardato 857 persone fisiche, per un ammontare complessivo di 24,3 milioni di euro (8,3 milioni nel 2012). I procedimenti conclusi con l'archiviazione sono stati 9. La Commissione per l'esame delle irregolarità è stata coinvolta nella valutazione di fattispecie o di intermediari di particolare rilevanza o complessità in 21 casi. In particolare la Commissione è intervenuta per esaminare alcune questioni attinenti al governo societario (ad es. le prassi di remunerazione), alle segnalazioni degli organi di controllo e ad alcune irregolarità in materia di trasparenza (ad es. le variazioni unilaterali delle condizioni contrattuali; cfr. il riquadro: *Analisi delle fattispecie sanzionate*).

ANALISI DELLE FATTISPECIE SANZIONATE

Le sanzioni irrogate nel 2013 sono state originate nella maggior parte dei casi (60 per cento circa) da carenze negli assetti organizzativi e di controllo degli intermediari. In particolare hanno dato luogo all'applicazione di sanzioni disfunzioni nel sistema di governo, per l'assenza di un equilibrato assetto dei poteri (spossessamento da parte dell'organo amministrativo di proprie prerogative e mancato controllo sull'operato degli organi delegati). Sono state anche riscontrate debolezze nella definizione delle politiche di rischio, eccessivamente generiche, e nelle politiche di remunerazione, non coerenti con strategie di lungo periodo o con i risultati aziendali corretti per il rischio. Le carenze rilevate nel sistema dei controlli interni hanno riguardato frequentemente l'indipendenza e l'adeguatezza delle funzioni di controllo – subordinate agli organi di governo e gestione o dotate di risorse insufficienti – e la completezza dei flussi informativi; sono state rilevate inoltre frequenti commistioni tra attività operative e di controllo, l'insufficiente presidio di attività esternalizzate e la limitata ampiezza delle verifiche (non estese a tutta la rete distributiva, a importanti comparti di attività o ad aree problematiche).

La seconda fattispecie più frequentemente sanzionata ha riguardato le carenze nel processo del credito, come l'erogazione di finanziamenti a clientela connotata da squilibri patrimoniali, in presenza di pareri contrari degli uffici fidi e senza adeguate motivazioni. È stata spesso censurata l'assenza di un'accurata analisi delle capacità di rimborso degli affidati, della validità e della sostenibilità delle iniziative sovvenzionate e dell'effettiva destinazione dei finanziamenti; più in generale è risultata spesso carente l'attività istruttoria, essenzialmente fondata, soprattutto per le banche di minore dimensione, sulla conoscenza personale dei prenditori e sulla consistenza patrimoniale dei garanti. Per quanto riguarda la gestione delle relazioni creditizie, sono state censurate proroghe e accomodamenti di rate scadute, concessione e ampliamento di fidi a copertura di sconfinamenti o comunque a clientela già in difficoltà finanziaria o coinvolta in indagini penali. Spesso l'attività di monitoraggio non ha considerato tutte le informazioni utili per la tempestiva percezione dei sintomi di anomalia delle relazioni, ritardando le iniziative di normalizzazione e la corretta classificazione delle posizioni di rischio. Le azioni di recupero hanno risentito dei ritardi nella presa d'atto dello stato di insolvenza degli affidati, della mancanza di strutture dedicate o di specifiche regolamentazioni interne.

In materia di trasparenza, sono state oggetto di provvedimenti sanzionatori le carenze nella pubblicità e nell'informativa precontrattuale; le incoerenze tra le condizioni economiche pubblicizzate o definite contrattualmente e quelle effettivamente applicate alla clientela; la mancata inclusione nel tasso annuo effettivo globale (TAEG) di componenti di costo; le irregolarità concernenti le variazioni unilaterali delle condizioni.

Nei primi mesi del 2014 sono stati adottati 15 provvedimenti sanzionatori, destinati a 138 soggetti; in 3 casi i procedimenti si sono chiusi con l'archiviazione. L'importo complessivo delle sanzioni pecuniarie applicate è stato di circa 4,5 milioni.

Nella valutazione delle responsabilità si è tenuto conto del riparto dei poteri stabilito dall'organizzazione interna, dell'effettiva capacità di incidere sulla gestione aziendale da parte degli esponenti, anche in virtù di specifiche deleghe, del periodo di permanenza in carica, della funzione svolta. L'azione degli intermediari per rimuovere le conseguenze dell'infrazione e l'adozione di misure correttive è stata valutata ai fini dell'attenuazione delle responsabilità.

I giudizi di primo grado in materia di sanzioni amministrative irrogate agli esponenti degli intermediari bancari e finanziari sono più che raddoppiati rispetto a quelli dell'anno precedente (101 quelli avviati nel 2013, a fronte dei 43 nel 2012; erano stati 82 nel 2011 e 91 nel 2010). Nella stessa materia, alla fine del 2013 risultavano pendenti dinanzi al TAR 211 ricorsi (117 alla fine del 2012), mentre si registravano soltanto 3 decisioni. L'esiguo numero di sentenze è dovuto alla sospensione dei giudizi disposta dal TAR, in attesa della decisione adottata lo scorso aprile dalla Corte Costituzionale (che ha dichiarato illegittima l'attribuzione al giudice amministrativo, in luogo della Corte d'appello, dei ricorsi contro le sanzioni amministrative irrogate dalla Banca d'Italia). Non è quindi significativo il numero dei ricorsi presentati al Consiglio di Stato (soltanto 4). Nel corso del 2013 si sono registrati 6 nuovi ricorsi davanti alla Corte di cassazione; nello stesso arco temporale sono intervenute 9 decisioni, di cui 7 favorevoli all'Istituto.

Quanto agli altri provvedimenti adottati dalla Banca d'Italia, nel 2013 sono stati presentati 20 ricorsi al TAR, di cui circa la metà per l'impugnazione di provvedimenti di amministrazione straordinaria e un quarto avverso provvedimenti di liquidazione coatta amministrativa. I ricorsi al Consiglio di Stato sono stati invece soltanto 3. Complessivamente si conferma la tendenza favorevole delle pronunce riscontrata negli anni precedenti. Nel corso del 2013 si sono conclusi dinanzi al TAR 19