

Nel 2009 sono stati esaminati 31 progetti di modifica degli assetti proprietari, 9 dei quali hanno comportato il trasferimento del controllo. In base alla citata direttiva CE 2007/44, alcune istanze di acquisizione di partecipazioni qualificate e di controllo in banche, inoltrate anche da società estere, sono state oggetto di temporanee sospensive per ottenere riferimenti analitici sulle fonti di finanziamento dell'operazione e sui requisiti di onorabilità degli istanti. In un caso è stato emanato un provvedimento di diniego sulla base dell'analisi del piano industriale e dei requisiti dell'istante.

Gli assetti proprietari

All'inizio del 2009 si sono perfezionate le operazioni – già descritte nella *Relazione al Parlamento e al Governo* sul 2008 – di acquisizione del controllo di Meliorbanca da parte della Banca Popolare dell'Emilia Romagna e di Banca Italease da parte del Banco Popolare; per quest'ultima operazione la Vigilanza ha autorizzato la costituzione di società finanziarie per la gestione delle posizioni dell'ex gruppo Italease e segue il processo di risanamento, con particolare attenzione ai profili tecnici e a quelli organizzativi e di controllo. Le difficoltà finanziarie del gruppo Hypo Alpe Adria hanno condotto a fine anno alla nazionalizzazione da parte del governo austriaco anche della filiazione italiana.

L'acquisizione di una partecipazione di controllo in Banca Profilo da parte di un fondo di private equity è stata subordinata al rispetto di alcune condizioni: il mantenimento dell'indipendenza gestionale dell'intermediario bancario dal soggetto controllante, la trasparenza informativa sui possessori delle quote del fondo e su ogni eventuale mutamento degli stessi, un'informativa preventiva in ordine ai futuri sviluppi degli investimenti del fondo.

Nel 2010 è stata autorizzata – assunti i pareri delle diverse autorità di vigilanza estere coinvolte – l'acquisizione da parte di un gruppo americano (State Street Corporation) del comparto di *security service* del gruppo Intesa Sanpaolo.

Nell'ambito dell'ordinaria attività di esame dei patti parasociali trasmessi dai partecipanti al capitale delle banche (ai sensi dell'art. 20 del TUB), la Banca d'Italia in diverse occasioni ha ribadito la necessità che la struttura degli accordi eviti situazioni di stallo decisionale, suscettibili di riflettersi negativamente sulla gestione aziendale.

La Vigilanza segue con attenzione l'evoluzione degli assetti dei gruppi bancari, ne valuta gli aspetti organizzativi e di governance, con particolare riguardo al ruolo di indirizzo, di coordinamento e di controllo della capogruppo. Nell'autorizzare le iniziative di riassetto (fusioni, scissioni, conferimenti e acquisizioni di partecipazioni) richiede sistematicamente alle funzioni di controllo interno il monitoraggio e l'invio di un'informativa periodica sullo stato di avanzamento delle iniziative; particolari precauzioni sono prescritte nei casi di acquisizione di partecipazioni estere, volte ad assicurare il rispetto della normativa locale, con specifico riguardo alla disciplina anti-riciclaggio, e la piena integrazione nel gruppo. In taluni casi è stato disposto il divieto di crescita per linee interne ed esterne in relazione a profili di debolezza riscontrati sul piano tecnico o organizzativo.

**Il riassetto organizzativo
e l'articolazione territoriale
dei gruppi bancari**

I progetti presentati mirano prevalentemente alla razionalizzazione dell'articolazione societaria dei gruppi e della rete territoriale, alla focalizzazione sulle principali

linee di business, a incrementare il radicamento sul territorio, nonché a favorire il rafforzamento patrimoniale, anche attraverso la dismissione di attività non strategiche.

Sono stati presentati 140 piani di espansione territoriale, per la gran parte riferibili ad aziende decentrate, 12 dei quali oggetto di provvedimento di diniego per carenze nei profili tecnici e organizzativi. Le realtà di maggiori dimensioni hanno prevalentemente avviato iniziative di razionalizzazione della rete distributiva.

Nel 2009 sono state accolte richieste per l'insediamento di sportelli di banche italiane in paesi dell'Estremo Oriente – finalizzate a sostenere le iniziative commerciali delle imprese italiane e lo sviluppo dei rapporti di collaborazione internazionale – e di operatività senza stabilimento in Stati non appartenenti all'Unione europea; in un caso, concernente il collocamento di carte di debito e credito, è stato emanato un provvedimento di diniego per la mancanza dei requisiti richiesti dalla legislazione del paese destinatario del servizio.

**L'azione di controllo
sui gruppi bancari
e sulle banche decentrate**

A seguito della ristrutturazione organizzativa della funzione di vigilanza e del riassetto della rete territoriale della Banca d'Italia, è stata ridefinita la distribuzione dei compiti di vigilanza fra uffici centrali e strutture territoriali. Le Filiali regionali, anche attraverso le Unità specializzate nella vigilanza, e le Succursali ad ampia operatività si occupano dell'intero processo di supervisione sugli intermediari decentrati (soggetti bancari e finanziari attivi in ambito prevalentemente regionale o interregionale, con minore complessità operativa e dimensionale, con operatività a contenuto non specialistico).

A dicembre del 2009 risultavano decentrate 508 banche (di cui 421 banche di credito cooperativo), tra le quali 23 organizzate in gruppi bancari. In termini di fondi intermediati, il sistema bancario decentrato rappresenta il 7,6 per cento del totale nazionale.

Nel corso del 2009 è proseguita la crescita (del 3 per cento circa) del numero di dipendenze facenti capo alle banche decentrate, sebbene a ritmi più contenuti rispetto agli ultimi anni. All'ampliamento della rete è corrisposto un aumento del numero dei dipendenti (del 2 per cento circa), in controtendenza rispetto al resto del sistema.

Sulla base delle analisi condotte nell'ambito del processo di controllo prudenziale è stato assegnato un giudizio favorevole al 26,3 per cento delle banche decentrate. Giudizi intermedi sono stati attribuiti al 68,5 per cento delle banche, mentre quelli sfavorevoli sono stati assegnati al 5,2 per cento del complesso degli intermediari decentrati.

Le analisi hanno rilevato carenze nei sistemi di governo e controllo, in relazione anche alle debolezze strutturali di assetti aziendali spesso semplificati, privi di presidi soddisfacenti dei rischi, tra i quali rilevano quello strategico, operativo e di reputazione. I profili del rischio di credito e della redditività hanno registrato un sensibile deterioramento. Contenuta è invece l'esposizione ai rischi finanziari, anche se si registrano un aumento dell'esposizione al rischio di tasso e tensioni nel profilo di liquidità.

Solida si mantiene la dotazione patrimoniale, in relazione sia al livello sia alla qualità dei mezzi propri. Permangono margini di miglioramento nel processo ICAAP, soprattutto con riguardo alla coerenza delle analisi rispetto alla realtà aziendale e allo scenario esterno, nonché alle modalità di valutazione e gestione delle varie tipologie di rischio e di svolgimento degli stress test.

L'azione di vigilanza svolta nel 2009 si è concentrata sul presidio degli intermediari connotati da maggiori problematiche ovvero di più recente costituzione.

Particolare attenzione è stata dedicata al vaglio delle iniziative aggregative ovvero di ampliamento strutturale e operativo, nonché al monitoraggio della situazione di liquidità delle banche decentrate. Tenuto conto della particolare situazione congiunturale, specifico rilievo è stato assegnato al rischio di credito; in tale ambito, è stato fatto ampio uso del confronto diretto con gli intermediari.

A fronte di criticità, l'azione di vigilanza ha sollecitato la rimozione delle cause dei fattori di anomalia. Gli interventi sono stati caratterizzati da una maggiore articolazione delle misure correttive richieste, accompagnate dall'indicazione di specifiche condizioni per la rimozione dei vincoli operativi eventualmente imposti.

Consistente è stata l'attività connessa con l'esame delle modifiche statutarie nell'ambito del processo di adeguamento delle banche decentrate alle nuove disposizioni sulla governance.

L'adeguamento alla normativa in tema di politiche di remunerazione e incentivazione ha interessato in misura significativa anche le banche e i gruppi bancari di minore dimensione, con una continua azione di monitoraggio; intenso è stato il confronto con la Federazione nazionale delle banche di credito cooperativo (Feder-casse), al fine di agevolare il percorso di allineamento delle aziende della categoria alle disposizioni normative.

3.7 Le *External Credit Assessment Institutions* (ECAI)

Le *External Credit Assessment Institutions* (ECAI) riconosciute dalla Banca d'Italia, i cui giudizi sono pertanto utilizzabili dagli intermediari per il calcolo dei requisiti patrimoniali a fronte del rischio di credito, sono le agenzie internazionali Moody's, Standard & Poor's e Fitch e l'agenzia nazionale Lince, che nel 2009 si è fusa con la società di informazioni economico-finanziarie Cerved nel nuovo ente denominato Cerved Group.

Per le ECAI riconosciute, la Banca d'Italia valuta il continuo rispetto dei requisiti normativi (oggettività, indipendenza, verifica periodica dei giudizi, reputazione sul mercato e trasparenza della metodologia e dei giudizi), esaminando sia le comunicazioni inviate dalle agenzie in presenza di variazioni rilevanti nei propri sistemi di rating sia i dati annuali utili ai fini del *mapping* (l'associazione delle classi di rating ai fattori di ponderazione delle attività a rischio creditizio).

Per le agenzie internazionali la valutazione della permanenza nel tempo dei requisiti è svolta in cooperazione con le altre autorità europee, così come l'analisi alla base del riconoscimento iniziale. Per l'unica agenzia nazionale riconosciuta, la Banca d'Italia ha provveduto a una verifica dei requisiti normativi in occasione della citata fusione tra Lince e Cerved.

L'assetto dei controlli sulle ECAI è in via di cambiamento, a seguito dell'attuazione del regolamento europeo sulle agenzie di rating e delle conseguenti modifiche alla direttiva sui requisiti patrimoniali (CRD). Nel nuovo contesto, le agenzie di rating saranno sottoposte a un regime di registrazione e supervisione da parte del CESR – in prospettiva la European Securities and Markets Authority (ESMA) – e delle autorità di controllo sui valori mobiliari, che disporranno di poteri ispettivi e sanzionatori (non previsti nel regime di riconoscimento delle ECAI). La regolamentazione costituirà ordinariamente un pre-requisito per il riconoscimento come ECAI da parte delle autorità di vigilanza prudenziale sugli intermediari; rispetto al regime attuale, queste ultime dovranno limitarsi a verificare i requisiti di reputazione sul mercato e di trasparenza dei giudizi individuali, nonché a effettuare il *mapping*.

3.8 I controlli sulle SGR e sulle SIM

I controlli all'accesso sugli intermediari e sui prodotti

L'azione di supervisione sulle società di gestione del risparmio nel 2009 è stata incisiva, coinvolgendo in particolare gli intermediari che maggiormente hanno risentito degli effetti della crisi. Il numero dei procedimenti amministrativi riguardanti l'accesso al mercato da parte degli intermediari e l'offerta dei prodotti è stato complessivamente in linea con l'anno precedente (tav. 3.4).

Tavola 3.4

CONTROLLI ALL'ACCESSO SUGLI INTERMEDIARI E SUI PRODOTTI

	2007	2008	2009
SGR			
Autorizzazioni all'esercizio di attività	28	17	13
Variazioni di assetti proprietari	49	37	36
Modifiche dell'operatività	3	16	14
Fusioni e scissioni	8	17	11
Totale procedimenti fondi SGR	88	87	74
Fondi comuni di investimento			
Approvazione dei regolamenti	352	243	241
di cui: <i>istituzione di nuovi fondi</i>	<i>158</i>	<i>94</i>	<i>95</i>
di cui: <i>modifiche del regolamento di gestione</i>	<i>194</i>	<i>149</i>	<i>146</i>
Fusione tra fondi	17	10	9
Totale procedimenti fondi comuni	369	253	250
Totale procedimenti amministrativi	457	340	324

All'inizio del 2009 è stato, tra l'altro, autorizzato un progetto finalizzato alla creazione di un gruppo indipendente specializzato in prodotti di gestione collettiva del risparmio tradizionali e alternativi, attraverso un accordo di collaborazione commerciale tra il gruppo bancario Banca Monte dei Paschi di Siena e il gruppo di private equity Clessidra.

Il numero di procedimenti riguardanti le variazioni degli assetti proprietari degli intermediari è rimasto sostanzialmente stabile rispetto al 2008. Tra le iniziative che hanno comportato il mutamento dei soci di controllo è emerso in alcune occasioni il ruolo del management delle SGR, interessato al rilancio del progetto imprenditoriale pur in presenza di valutazioni della proprietà orientate alla fuoriuscita dal mercato.

Nei casi di modifica del soggetto di controllo, l'attenzione della Vigilanza si è soffermata sull'analisi della solidità finanziaria e della qualità dei potenziali acquirenti nonché sulla sostenibilità dei piani di sviluppo.

Le richieste di ampliamento dell'operatività sono state avanzate in via prevalente dai gestori dei fondi immobiliari riservati agli investitori qualificati, interessati a istituire fondi speculativi per utilizzare le più ampie facoltà accordate dalla normativa in materia di leva finanziaria. In sede istruttoria è stata posta particolare attenzione all'incisività delle funzioni di gestione e controllo dei rischi e, d'intesa con la Consob, all'adeguatezza dei presidi di gestione dei potenziali conflitti d'interesse. Sono state scoraggiate le iniziative caratterizzate all'origine da difficoltà finanziarie dei soggetti chiamati ad apportare al fondo il proprio patrimonio immobiliare, anche al fine di evitare possibili rischi di natura legale e reputazionale per l'intermediario.

Nel 2009 sono state vagliate 241 richieste di approvazione dei regolamenti di gestione dei fondi comuni (243 l'anno precedente), 95 delle quali riferite all'istituzione di nuovi organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR). Gli intermediari hanno continuato ad avvalersi della facoltà di istituire OICR sottoposti ad approvazione in via generale, procedura seguita per ulteriori 70 fondi.

I nuovi fondi costituiti nel corso del 2009 sono stati 171. In 82 casi si è trattato di fondi immobiliari (di cui 34 di natura speculativa) riservati a investitori qualificati: nell'esame delle relative istanze sono stati adottati criteri stringenti nella valutazione dei meccanismi di governance, allo scopo di preservare, nei limiti previsti dalla normativa, l'indipendenza delle SGR dall'ingerenza degli organismi rappresentativi dei partecipanti. Sono stati istituiti 70 fondi mobiliari aperti, in prevalenza armonizzati, e 19 fondi mobiliari chiusi riservati a investitori qualificati.

È proseguito il processo di razionalizzazione dell'offerta: nel 2009 sono stati estinti a seguito di fusione 198 fondi aperti, pari al 19 per cento degli OICR operativi all'inizio dell'anno. Sono stati accorpati in particolare 83 fondi *hedge*, a seguito dell'abrogazione del previgente vincolo normativo del numero massimo di 200 partecipanti (cfr. il capitolo 19: *L'azione di Vigilanza* nella Relazione sull'anno 2008). L'esame dei progetti di fusione da parte della Vigilanza si è incentrato sulla compatibilità delle politiche d'investimento, sull'assenza di oneri o spese per i partecipanti e sull'adozione di soluzioni organizzative in grado di assicurare continuità nella gestione dei fondi interessati.

A partire dal dicembre 2008 13 SGR si sono avvalse della possibilità introdotta dalla normativa di scindere i fondi speculativi aperti, trasferendo la porzione illiquida del portafoglio in OICR chiusi (*side-pockets*), appositamente istituiti per lo smobilizzo delle attività conferite; i fondi costituiti sono stati 59, per un patrimonio netto complessivo pari, al 31 dicembre del 2009, a meno del 10 per cento del valore (*net asset value*) dei fondi “origine”.

**Le analisi di vigilanza
e gli interventi**

L'analisi della situazione tecnica delle SGR, svolta sulla base delle informazioni riferite all'esercizio 2008 e al primo semestre del 2009, ha mostrato un peggioramento della capacità reddituale degli intermediari, che ha risentito della contrazione delle masse gestite. Nei mesi successivi, in assenza di una significativa ripresa dei volumi, le SGR hanno condotto un'azione di contenimento dei costi operativi che ha contribuito alla tenuta del risultato economico (cfr. il capitolo 17: *L'attività delle banche e degli intermediari finanziari* nella Relazione sull'anno 2009). In coerenza con l'approccio definito dalla nuova *Guida per l'attività di vigilanza*, l'analisi dei rischi strategici, operativi e di reputazione ha integrato l'esame dei profili tecnici per la formulazione dei giudizi sugli intermediari.

Su un totale di 204 SGR e Sicav sono stati individuati 29 intermediari (28 nel 2008) caratterizzati da aspetti di fragilità. Nella maggior parte dei casi si è trattato di situazioni sfavorevoli all'attenzione della Vigilanza già dall'anno precedente, in relazione alle quali è stata avviata per tempo un'attività di confronto con gli operatori; 5 società sono uscite dal mercato per effetto di incorporazioni ovvero a seguito della cancellazione dall'albo. I patrimoni complessivamente gestiti da tali SGR ammontano a circa il 2 per cento del totale del settore; la quota dei soggetti problematici che gestiscono fondi immobiliari è significativa. In 17 casi la proprietà degli intermediari problematici è riconducibile ad azionisti privati e a gruppi industriali.

L'attività di intervento svolta nel 2009 è stata particolarmente intensa, in relazione all'esigenza di acquisire elementi informativi utili a valutare i riflessi della crisi sulle strategie e sui profili tecnici degli intermediari, a prevenire il deterioramento degli equilibri gestionali, a verificare l'adozione delle iniziative necessarie al superamento delle situazioni più critiche. Nel complesso, sono state realizzate 342 iniziative (140 nel 2008), 176 delle quali nella forma di audizioni e 166 mediante lettere di richiamo.

Gli interventi correttivi hanno sollecitato le società di gestione a rimuovere le disfunzioni emerse nel corso di accertamenti ispettivi; in particolare, le SGR connotate da incertezze strategiche sono state stimolate a individuare concrete linee di sviluppo, in grado di porre rimedio all'indebolimento degli equilibri tecnici. Sono state richiamate all'attenzione degli organi aziendali le problematiche di governance che, nelle relazioni tra proprietà, management, partecipanti ai fondi e soggetti a vario titolo coinvolti nella gestione, condizionavano negativamente l'attuazione dei progetti. Sotto il profilo organizzativo, è stato richiesto il potenziamento delle funzioni aziendali di gestione e controllo del rischio e di verificare l'adeguatezza dei livelli dei servizi esternalizzati. Gli intermediari connotati da una minore dotazione patrimoniale sono stati invitati a rafforzare i mezzi propri, erosi dal calo delle commissioni indotto dalla forte contrazione delle masse gestite.

La Vigilanza ha intensificato i controlli sulle SGR specializzate nella gestione dei fondi immobiliari: il protrarsi della debolezza del mercato ha accentuato le difficoltà nella realizzazione di progetti formulati sulla base di scenari attesi più favorevoli. Un'indagine svolta nel secondo semestre del 2009 ha permesso di verificare la sussistenza – anche attraverso la conduzione di un esercizio di stress – di situazioni di debolezza nei profili finanziario, economico e reddituale dei fondi immobiliari (cfr. il capitolo 18: *L'attività degli investitori istituzionali* nella Relazione sull'anno 2009). Livelli più elevati di rischio sono stati rilevati in alcuni fondi riservati a investitori qualificati e di tipo speculativo, caratterizzati da un elevato indebitamento a fronte di onerosi progetti di sviluppo.

L'attività di controllo sulle SGR è stata accompagnata dall'adozione di iniziative volte a rafforzare l'autonomia e l'indipendenza degli intermediari e a rilanciare il comparto, in linea con le indicazioni del Gruppo di lavoro sul risparmio gestito (cfr. il capitolo 22: *L'azione di Vigilanza* nella Relazione sull'anno 2007).

Nel novembre del 2009 è stato pubblicato il *position paper* del Gruppo di lavoro presieduto dalla Consob e dalla Banca d'Italia, costituito allo scopo di individuare le soluzioni per il superamento delle frammentazioni nell'attività di gestione degli ordini delle quote di fondi aperti (cosiddetto *fund processing*). La presenza di una pluralità di sistemi e procedure ostacola la diffusione di un modello distributivo aperto e, per tale via, incide negativamente sulla competitività. Le linee di indirizzo indicate dal Gruppo si incentrano sulla realizzazione, da parte dell'industria, di iniziative per la standardizzazione delle modalità di gestione degli ordini; la Vigilanza ne verificherà lo stato di avanzamento.

Il processo di revisione e valutazione prudenziale svolto sulle SIM accentrate non comprese in gruppi bancari italiani ha messo in evidenza il deterioramento di numerose situazioni aziendali; il numero di intermediari contraddistinti da significativi profili di problematicità è cresciuto da 16 a 23 (pari a circa un terzo del totale).

Le analisi sulle situazioni aziendali delle SIM

Il peggioramento delle valutazioni è soprattutto ascrivibile al profilo della redditività e ha riguardato intermediari attivi nei servizi alla clientela (in particolare, il collocamento di prodotti finanziari, la gestione di portafogli e l'esecuzione di ordini); per queste SIM, generalmente di ridotte dimensioni, la flessione dei volumi operativi – conseguente al perdurare della crisi – ha fatto sì che i ricavi non fossero sufficienti a coprire i costi di struttura. Per un numero significativo di intermediari sono state riscontrate debolezze dell'assetto organizzativo e dei controlli.

In prospettiva, l'accresciuta pressione concorrenziale, favorita dall'applicazione di tecnologie sempre più potenti in termini di capacità di connessione ai mercati e di volumi negoziati, potrebbe determinare ulteriori riflessi negativi sulla redditività, soprattutto per le SIM attive nella raccolta ed esecuzione ordini di terzi.

L'evoluzione delle SIM autorizzate alla sola prestazione del servizio di consulenza è stata seguita con attenzione (al momento ne risultano attive 22). Alla luce della ridotta complessità operativa di tali intermediari, che non assumono rischi in proprio e non detengono disponibilità della clientela, sono previsti più limitati obblighi pru-

denziali. Gli ulteriori sviluppi del settore si delinceranno con la completa attuazione del quadro normativo di riferimento, che prevede l'introduzione dei consulenti finanziari e delle società finanziarie indipendenti (cfr. gli artt. 18-*bis* e 18-*ter* del TUF).

Gli interventi di vigilanza

Gli interventi a distanza sulle SIM accentrate non comprese in gruppi bancari italiani sono stati 117 (63 lettere di intervento o richieste di informazioni e 54 audizioni di esponenti aziendali); essi hanno interessato 61 intermediari, pari a circa l'85 per cento del totale.

L'attività di intervento ha riguardato sia le società problematiche sia quelle che hanno evidenziato un peggioramento dei profili tecnici. Essa ha interessato anche le società di nuova costituzione che non sono riuscite a conseguire volumi operativi o risultati economici coerenti con quelli prospertati in sede di iscrizione all'albo. Nella maggior parte dei casi gli interventi sono stati finalizzati a sollecitare la verifica della validità delle scelte strategiche e il mantenimento di adeguate dotazioni patrimoniali; in esito alla valutazione non favorevole derivante da un accertamento ispettivo, a una SIM è stato imposto un coefficiente patrimoniale più stringente.

L'azione di vigilanza è stata indirizzata, inoltre, a richiamare l'attenzione delle società sulla necessità di assicurare adeguati standard di affidabilità della gestione e un idoneo presidio dei rischi; in tale ambito, sono stati effettuati i primi confronti sui processi ICAAP relativamente alle SIM di maggiori dimensioni.

Sono stati svolti approfondimenti in materia di sistemi di controllo interno, volti, fra l'altro, a verificare, secondo il principio di proporzionalità, l'adeguatezza delle soluzioni adottate rispetto ai volumi e alle caratteristiche operative degli intermediari; sono stati richiesti, ove necessario, interventi correttivi. Con riguardo ai profili della governance, ad alcune SIM è stato chiesto un rafforzamento dell'autonomia dei consigli di amministrazione, anche mediante la nomina di consiglieri indipendenti.

L'attività di analisi e intervento è stata svolta anche unitariamente a quella concernente i procedimenti amministrativi, in presenza di istanze di riassetto proprietario e di iscrizione all'albo dei gruppi di SIM nonché di rilascio alla Consob dei pareri di competenza per l'estensione, la rinuncia o la revoca delle autorizzazioni all'esercizio dei servizi di investimento.

L'azione di controllo sulle SIM decentrate

Alla fine del 2009 le SIM decentrate erano 29, di cui 6 organizzate in gruppi di SIM. Si tratta di soggetti di piccole dimensioni, generalmente non inclusi in gruppi bancari, attivi principalmente nei servizi di investimento destinati alla clientela senza l'assunzione di rischi in proprio.

Nell'ambito dello SREP sono emersi aspetti di attenzione relativi all'andamento della redditività e alle debolezze nei profili di rischio strategico, operativo e reputazionale e nei sistemi di governo e controllo.

L'attività di vigilanza si è concentrata sui soggetti maggiormente problematici, sulle società di recente costituzione ovvero su quelle interessate da significativi mutamenti dell'operatività.

I casi più critici hanno determinato la messa in liquidazione degli intermediari.

Nel complesso, in considerazione della elevata esposizione delle SIM a rischi operativi e reputazionali nei confronti della clientela, sono stati incrementati gli interventi di natura conoscitiva e correttiva in materia di adeguamento degli assetti organizzativi e dei sistemi di controllo interno alla normativa MiFID, sulla base degli indirizzi definiti congiuntamente dal nostro Istituto e dalla Consob.

3.9 I controlli sulle società finanziarie ex art. 107 TUB e sugli Imel

Alla fine del 2009 le finanziarie iscritte nell'elenco speciale previsto all'art. 107 del TUB erano 172. Tra i soggetti iscritti nel 2009 si segnalano i primi 8 confidi (ai sensi della legge 24 novembre 2003, n. 326, legge quadro di riforma dei confidi) e 3 società specializzate nell'acquisto di partite anomale (*bad finance*), costituite per effetto della scelta organizzativa di accentramento dei crediti in sofferenza adottata da altrettanti gruppi bancari. Dal lato delle cancellazioni si evidenzia la fuoriuscita di 2 *servicers* di matrice industriale che, anche in connessione con la stasi del mercato delle cartolarizzazioni, non sono riusciti ad avviare l'operatività.

La specializzazione delle società finanziarie risulta articolata (cfr. il riquadro: *La specializzazione operativa delle società finanziarie*).

LA SPECIALIZZAZIONE OPERATIVA DELLE SOCIETÀ FINANZIARIE

Una parte significativa delle finanziarie appartiene a gruppi bancari italiani: nel 2009 si è rilevato, oltre che un aumento della numerosità di tali intermediari (da 59 a 63), anche un leggero incremento della rilevanza relativa (l'incidenza del loro attivo di bilancio sull'intero elenco speciale è passata dal 61 al 63 per cento). Dal punto di vista delle attività esercitate, gli intermediari svolgono per lo più attività di finanziamento nelle forme del leasing, del factoring e del credito al consumo.

In particolare, nel leasing e nel factoring l'erogazione di finanziamenti attraverso società-prodotto continua a essere prevalente rispetto all'erogazione effettuata dalle strutture bancarie tradizionali. La natura specialistica delle attività può spiegare l'ampiezza della quota di mercato facente capo agli intermediari finanziari: 81 per cento nel leasing e 87 per cento nel factoring, dati in prevalenza ascrivibili a emanazioni di gruppi bancari italiani. Nel credito al consumo la quota detenuta dalle finanziarie (che tradizionalmente presidiano il comparto dei prestiti finalizzati, mentre le banche sono presenti per lo più nei crediti personali) è comunque rilevante (51 per cento); significativa (23 per cento) è la presenza in tale comparto di società appartenenti a gruppi bancari esteri.

Il livello di concentrazione nei segmenti di mercato specializzati risulta relativamente elevato, con quote di mercato dei primi tre operatori che risultavano pari, alla fine del 2009, al 49 per cento nel factoring, al 37 nel leasing e al 28 nel credito

al consumo; a titolo di confronto, per i mutui bancari la quota detenuta dalle prime tre banche era pari al 22 per cento.

Le modalità distributive sono differenziate e riflettono le specificità operative dei singoli comparti: nel leasing il contatto con la clientela è avvenuto, per oltre un terzo dell'erogato nel corso del 2009, attraverso sportelli bancari. Nel credito al consumo la metà dell'erogato è riferibile a esercizi commerciali (canale utilizzato nei finanziamenti "finalizzati"); un terzo a proprie dipendenze (per la stipula di crediti "personali"). Con particolare riferimento alla cessione del quinto dello stipendio il canale più utilizzato è invece quello degli agenti e dei mediatori (40 per cento). Nel factoring è quasi esclusivo l'utilizzo di proprie dipendenze.

Le analisi di vigilanza

Nel 2009 le società finanziarie hanno registrato una flessione dei volumi di credito erogati e un peggioramento della qualità del portafoglio; le crescenti rettifiche di valore su crediti hanno eroso il risultato economico. Tali tendenze, già rilevate lo scorso anno nel credito al consumo e collegate all'andamento congiunturale, si sono rafforzate nel 2009 interessando anche il leasing. Si osservano comunque positivi segnali di una progressiva riduzione del livello di concentrazione del portafoglio crediti e delle situazioni di deficienza patrimoniale rispetto al complesso dei rischi di credito e operativi assunti (cfr. il capitolo 17: *L'attività delle banche e degli intermediari finanziari* nella Relazione sull'anno 2009).

Anche a seguito della cancellazione delle SPV dall'elenco speciale le valutazioni di vigilanza circa i rischi assunti in cartolarizzazioni da banche e società finanziarie potranno avvalersi delle informazioni rese dai *servicers* che, in relazione alle loro responsabilità di controllo sulle operazioni di cartolarizzazione, sono sottoposti, sulla base della legge 30 aprile 1999, n. 130, a vigilanza da parte della Banca d'Italia.

Gli interventi di vigilanza

Nel 2009 sono stati effettuati interventi (mediante lettere formali o audizioni con gli esponenti aziendali) su 57 intermediari, rappresentativi del 28 per cento dell'intero elenco speciale in termini di totale attivo di bilancio. In particolare, sono state trasmesse 69 lettere (in 10 casi a seguito di negative risultanze ispettive) e tenute 47 audizioni (per lo più relative alla complessiva situazione tecnico-organizzativa delle società).

Nell'anno l'attenzione della Vigilanza si è focalizzata sui comparti che già nel 2008 denotavano i maggiori segnali di peggioramento della qualità del credito: si fa riferimento agli intermediari di leasing e a quelli che erogano credito alle famiglie nelle forme tecniche della cessione del quinto e delle carte di credito (dei sopra citati interventi, cartolari e ispettivi, il 37 e il 21 per cento ha riguardato, rispettivamente, società di credito al consumo e di leasing; cfr. il riquadro: *Gli interventi sugli intermediari finanziari e sulle banche operanti nel credito al consumo*).

L'azione di vigilanza sui tre Imel iscritti nell'albo di cui all'art 114-bis del TUB è stata intensa. Sono stati effettuati 10 interventi mediante lettere formali riguardanti vari aspetti della gestione (assetto proprietario, organizzazione, dotazione patrimoniale, sistema informativo contabile).

**GLI INTERVENTI SUGLI INTERMEDIARI FINANZIARI E SULLE BANCHE OPERANTI
NEL CREDITO AL CONSUMO**

Nel comparto dei prestiti contro cessione del quinto dello stipendio – in cui l'elevata onerosità dei finanziamenti è collegata anche a una rete distributiva che fa ampio ricorso ad agenti e mediatori – nel novembre del 2009 la Vigilanza ha richiamato le società finanziarie e le banche a non porre in essere comportamenti fraudolenti o comunque lesivi dei consumatori e a rafforzare i presidi organizzativi in materia di controlli interni; da ultimo, nel marzo scorso i principali operatori sono stati invitati a comunicare le iniziative di adeguamento concretamente assunte.

Nel comparto del credito revolving, concesso attraverso l'emissione di carte di credito, sono emerse numerose anomalie in materia di usura, trasparenza delle condizioni contrattuali e correttezza dei comportamenti nei confronti della clientela. Nel mese di aprile 2010, oltre agli interventi adottati nei confronti dei singoli intermediari, la Vigilanza ha richiamato l'attenzione di tutti gli operatori del settore sulla necessità di una scrupolosa e non formale applicazione della normativa e, più in generale, di comportamenti improntati a criteri di massima trasparenza e correttezza nei rapporti con la clientela, anche prevedendo adeguati presidi organizzativi.

A dicembre 2009 gli intermediari finanziari ex art. 107 TUB decentrati erano 52 e rappresentavano una realtà eterogenea quanto ad assetti societari, operatività e clientela di riferimento.

**L'azione di controllo
sugli intermediari
finanziari decentrati**

Nell'ambito dello SREP si sono rilevati aspetti di attenzione soprattutto nella redditività, nel rischio strategico e nei sistemi di governo e controllo. Sono emersi casi di deficit patrimoniale rispetto ai requisiti prudenziali in vigore dal 2008.

L'attività di vigilanza è stata innanzitutto volta a presidiare le situazioni di maggiore problematicità, con particolare riferimento all'andamento della qualità del credito. L'attività di intervento ha inoltre riguardato l'adeguatezza delle dotazioni patrimoniali rispetto ai requisiti minimi, i presidi a fronte dei rischi operativi e l'esposizione al rischio strategico.

Intensa è stata l'attività di interlocuzione volta ad assicurare un progressivo miglioramento della qualità dei flussi segnalatici, connotati spesso dalla presenza di diffusi e significativi errori.

3.10 I controlli sulle società finanziarie ex art. 106 TUB e sugli altri operatori

Gli intermediari iscritti nell'elenco generale ex art. 106 TUB possono svolgere nei confronti del pubblico le attività di assunzione di partecipazioni, di concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma e di intermediazione in cambi; ai sensi del citato D.lgs. n. 11/2010 di attuazione della PSD l'attività di prestazione di servizi di pagamento non rientra più nel novero delle attività esercitabili dagli intermediari ex art. 106 TUB e risulta riservata a banche, Imel, Poste e istituti di pagamento iscritti in

I controlli all'accesso

un apposito albo gestito dalla Banca d'Italia. Con la nuova normativa di settore — di cui al decreto ministeriale 17 febbraio 2009, n. 29 e al provvedimento della Banca d'Italia del 14 maggio 2009 — è stata intensificata l'attività di controllo all'accesso nell'elenco generale di questi intermediari finanziari, che mira a precludere l'ingresso nel mercato a soggetti caratterizzati da professionalità incerta e da dubbia legalità. I requisiti sono stati inaspriti e gli strumenti di controllo resi più penetranti.

In sede di iscrizione nell'elenco generale vengono accertate, tra l'altro, la sussistenza del capitale minimo previsto, l'esistenza dei requisiti di onorabilità in capo ai partecipanti al capitale, nonché di quelli di onorabilità, professionalità e indipendenza degli esponenti aziendali.

Nel corso del 2009 sono pervenute 73 istanze di iscrizione nell'elenco generale contro 125 istanze nell'anno precedente: la maggiore prescrittività delle nuove disposizioni normative e la rinnovata severità adottata nell'esame delle richieste hanno avuto un ruolo deterrente nei confronti dei soggetti di minore affidabilità.

La sezione dell'elenco riservata ai consorzi di garanzia dei fidi registra una flessione lenta ma costante del numero degli iscritti, dovuta ai processi di concentrazione e, in minor misura, all'evoluzione verso forme organizzative più strutturate, come le società finanziarie iscritte nell'elenco speciale ex art. 107 TUB o le banche di credito cooperativo (cfr. il riquadro: *Il rilascio di garanzie e l'attività dei confidi*).

IL RILASCIO DI GARANZIE E L'ATTIVITÀ DEI CONFIDI

Con l'entrata in vigore del DM n. 29/2009 la normativa che regola la concessione di finanziamenti nella forma del rilascio di garanzie è stata profondamente innovata. Sono stati ridefiniti i presupposti per lo svolgimento dell'attività, stabiliti requisiti patrimoniali più stringenti, introdotti nuovi parametri per contenere i volumi di operatività e previsti specifici obblighi di comunicazione nei confronti della Banca d'Italia.

Gli accertamenti svolti hanno consentito di ridurre la presenza nel settore di operatori spesso connotati da un elevato profilo di rischio e scarsa affidabilità (cfr. il paragrafo: *I procedimenti di cancellazione*). È comunque necessario mantenere un'attenzione elevata sia in fase di iscrizione di nuovi operatori sia nei controlli sui soggetti iscritti. Nel corso del 2009 sono state presentate due istanze per operare nel settore, entrambe respinte.

Si è inoltre osservato che alcune società finanziarie, già in possesso dell'iscrizione nell'elenco generale ottenuta per lo svolgimento di altre attività finanziarie, riconvertono il business aziendale, spesso in concomitanza con un cambiamento di compagine sociale e/o amministrativa, e iniziano a operare in questo delicato comparto.

Si è altresì verificato, attraverso l'esame delle sempre più numerose richieste di informazioni rivolte alla Banca d'Italia da enti pubblici e privati cittadini,

che la prestazione di garanzie al pubblico è svolta abusivamente, in un numero limitato di casi, da consorzi di garanzia collettiva dei fidi. Ai sensi della legge 24 novembre 2003, n. 326 l'attività tipica di tali soggetti si sostanzia nell'utilizzare risorse, provenienti anche dalle imprese consorziate o socie, per la prestazione mutualistica e imprenditoriale di garanzie volte ad agevolare l'accesso al credito; in ragione di tale limitata operatività i confidi sono espressamente sottratti dalla legge all'applicazione delle disposizioni del Titolo V del TUB.

Gli esposti ricevuti hanno invece messo in risalto un'operatività – rilascio di polizze fidejussorie per garantire obbligazioni anche fra soggetti privati, non soci – non consentita ai confidi iscritti nella sezione dell'elenco di cui all'articolo 155, comma 4, TUB; per contrastare tale fenomeno, nonostante la mancanza di specifici poteri di intervento, la Banca d'Italia, oltre a effettuare le segnalazioni alle competenti autorità per prevenire fenomeni di abusivismo finanziario, opera attraverso gli strumenti generali di tutela dell'azione amministrativa di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241.

Nel 2009 le richieste di iscrizione all'albo dei mediatori creditizi sono diminuite, mentre sono rimaste elevate quelle relative all'elenco degli agenti in attività finanziaria (figg. 3.1 e 3.2). Il fenomeno riflette una riallocazione dei rapporti con gli intermediari che tendono a preferire, soprattutto in taluni settori come la cessione del quinto, la forma del rapporto diretto e stabile dell'agenzia che, se da un lato determina maggiori oneri e responsabilità, dall'altro assicura un miglior controllo sulla rete dei collocatori e una possibile maggiore efficacia nella penetrazione dei mercati. Va inoltre ricordato che è possibile, in base alla normativa vigente, la duplice iscrizione sia come agente sia come mediatore: i soggetti originariamente iscritti nell'albo della mediazione creditizia, avviato due anni prima dell'elenco degli agenti, sono stati presumibilmente incentivati, una volta consolidato il rapporto con il mandante, ad aggiungere l'ulteriore iscrizione come agente.

Figura 3.1

ISTANZE DI ISCRIZIONE ALL'ALBO DEI MEDIATORI CREDITIZI
(numero)

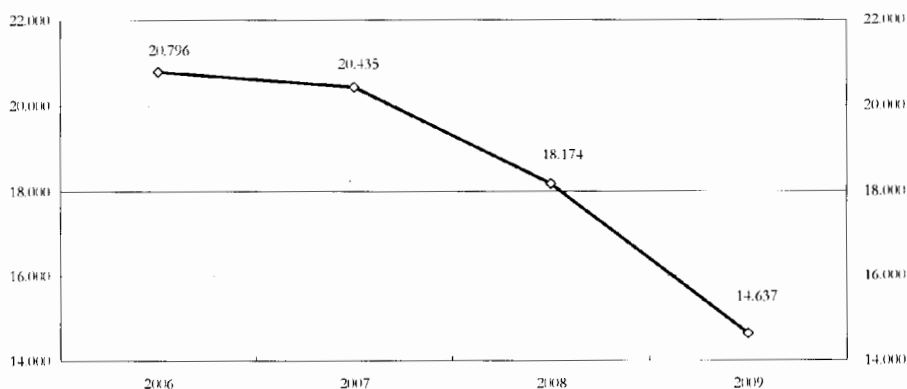
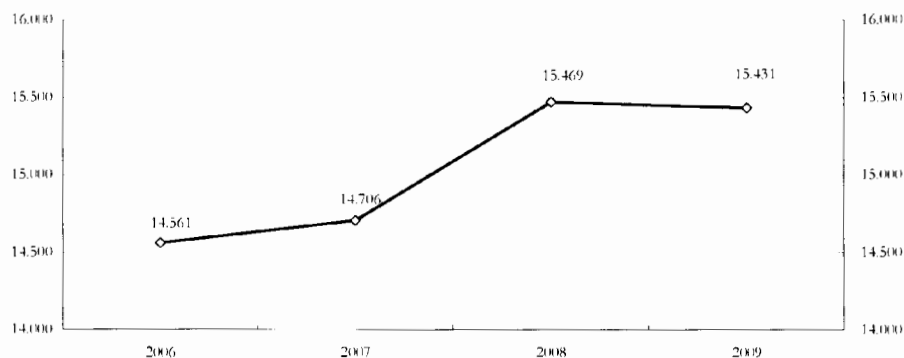


Figura 3.2

**ISTANZE DI ISCRIZIONE ALL'ELENCO DEGLI AGENTI
IN ATTIVITÀ FINANZIARIA**

(numero)



Il numero degli operatori professionali in oro, tipicamente stabile, ha registrato una crescita significativa nei mesi più recenti, presumibilmente per la ripresa del mercato dell'oro e la diffusione crescente, sia nel numero sia nelle dimensioni, dei "compro-oro", nuova categoria di operatori che acquistano prodotti finiti in oro da privati e li rivendono ai banchi metalli per il recupero della materia prima.

Gli interventi di vigilanza

Le verifiche condotte nell'ultimo anno e nei primi mesi del 2010 nei confronti degli intermediari iscritti nell'elenco generale hanno determinato l'invio di oltre 140 lettere di intervento. Sono state effettuate audizioni per 6 intermediari, alcuni dei quali operanti nel settore della prestazione di servizi di pagamento interessato dalle recenti modifiche normative introdotte con il recepimento della direttiva PSD.

I comparti dell'intermediazione finanziaria maggiormente interessati dall'azione di controllo sono stati quelli del rilascio di garanzie e dell'intermediazione in cambi, settori connotati da elevate criticità anche ai fini della tutela della clientela (cfr. il riquadro: *I money brokers*).

I MONEY BROKERS

I *money brokers*, secondo le norme, sono puri intermediari che provvedono in nome e per conto del cliente al solo collocamento sul mercato di ordini di acquisto o vendita di valute, senza acquisire in proprio alcuna posizione. Nel corso dell'anno è entrata in vigore anche la normativa che ha equiparato il livello del capitale sociale minimo di tali operatori a quello degli altri intermediari dell'elenco generale (600.000 euro).

La Banca d'Italia ha richiamato gli intermediari in cambi – circa 30 soggetti all'inizio del 2009 – al rispetto dei limiti normativi, specificando, in particolare, che i soggetti iscritti unicamente nell'elenco generale non hanno facoltà di effettuare operazioni di acquisto o vendita al di fuori delle specifiche disposizioni dettate dal cliente e per importi eccedenti il limite delle disponibilità conferite. Un comportamento non conforme alle indicazioni sopra delineate determina l'assunzione

in capo agli intermediari di elevati rischi di controparte, operativi e reputazionali non supportati da un'adeguata struttura organizzativa e di controllo, anche a tutela della clientela.

Gli accertamenti ispettivi e cartolari hanno messo in evidenza che oltre la metà di tali soggetti operava sul mercato dei cambi offrendo servizi di trading on-line e di gestione di patrimoni in valuta, fornendo di fatto opportunità di investimento al pubblico con modalità simili all'investimento in strumenti finanziari derivati, attività riservata ai sensi del TUF. Gli intermediari, infatti, non si limitavano a eseguire gli ordini della clientela per la compravendita di valuta con effettivo scambio del sottostante, ma effettuavano sul mercato dei cambi combinazioni di acquisti e vendite *intra-day*, regolando solo il differenziale di prezzo sugli ammontari nozionali delle negoziazioni.

Attenzione continua, anche attraverso interventi di carattere ispettivo, è stata riservata al settore del *money transfer* (cfr. il riquadro: *I money transfers*).

I MONEY TRANSFERS

Nell'elenco generale sono attualmente presenti 36 intermediari finanziari che prestano servizi di pagamento nella forma dell'incasso e trasferimento di fondi, cosiddetto *money transfer*, e che si avvalgono di una rete distributiva composta da oltre 23.000 agenti in attività finanziaria.

Tale attività, svolta prevalentemente attraverso l'adesione a network gestiti da società operanti su base transnazionale, può presentare profili di rischio per l'elevato grado di eterogeneità della rete operativa e per il pervasivo utilizzo del contante.

Considerata la peculiarità del servizio finanziario, ampiamente diffuso sul territorio attraverso una capillare rete di punti-vendita, e le possibili conseguenze derivanti dal coinvolgimento, anche inconsapevole, degli operatori del settore in operazioni di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo, l'efficace monitoraggio del comparto richiede una stretta collaborazione con il Nucleo speciale di Polizia valutaria della Guardia di Finanza.

Nel 2009 sono state effettuate verifiche ispettive sia su taluni intermediari sia su agenti in attività finanziaria; una delle principali criticità emerse dalle verifiche riguarda, nello specifico, la rete distributiva, non attentamente monitorata in relazione al rispetto della normativa antiriciclaggio. In alcuni casi è stato rilevato l'utilizzo di agenti non iscritti nel relativo elenco.

Gli accertamenti sugli agenti che prestano il servizio di *money transfer* sono stati estesi anche al rispetto delle disposizioni di cui alla legge 15 luglio 2009, n. 94 (cosiddetto pacchetto sicurezza) che, fra l'altro, sanziona con la cancellazione dall'elenco gli agenti che non acquisiscano e conservino per dieci anni copia del titolo di soggiorno del soggetto – cittadino extracomunitario – che ordina l'operazione.

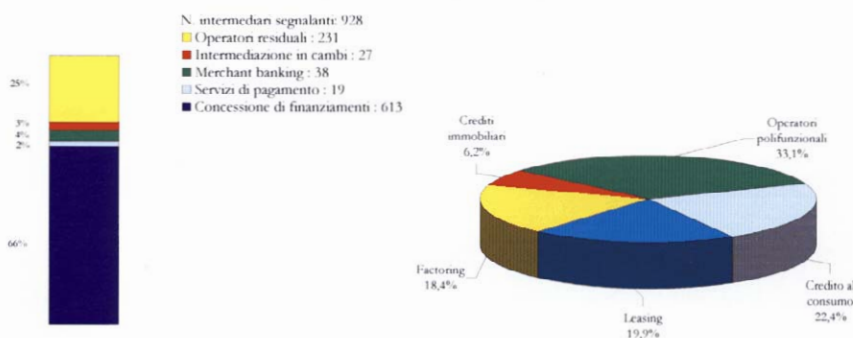
Al fine di verificare la sussistenza dei requisiti previsti per l'iscrizione nell'elenco ex art. 106 TUB e valutare le forme di operatività svolte da questi intermediari finanziari, è stata introdotta, con la circolare n. 273 del 5 gennaio 2009, un'apposita segnalazione statistica. Lo schema informativo contiene, in forma semplificata, dati relativi allo stato patrimoniale, al conto economico e altre informazioni integrative.

Elaborazioni sui dati trasmessi per l'esercizio 2008 relativi a 928 società iscritte nell'elenco a tale data (su un totale di 1.189 società) hanno permesso di identificarne le principali caratteristiche. Si tratta di intermediari di piccole dimensioni, che rappresentano circa l'1 per cento del totale degli impieghi del sistema finanziario italiano. Circa l'81 per cento delle società aveva un numero di addetti compreso fra 1 e 9; solo il 4 per cento aveva più di 50 addetti. Il 22 per cento degli intermediari censiti si avvaleva della collaborazione di agenti o mediatori. La segnalazione ha permesso di individuare l'operatività finanziaria prevalente (pari ad almeno il 50 per cento dell'attività caratteristica) degli intermediari: è emerso che il 66 per cento svolgeva prevalentemente attività di concessione di finanziamenti (fig. 3.3), il 9 per cento operava prevalentemente nelle attività di servizi di pagamento, assunzione di partecipazioni o intermediazione in cambi, mentre il restante 25 per cento non risultava specializzato in nessuna di queste attività. Il 61 per cento delle società con operatività prevalente nella concessione di finanziamenti era specializzato nelle attività di leasing, factoring o credito al consumo. Il peso degli impieghi di questi intermediari sul totale dell'offerta di tali tipologie di credito, che comprende anche i finanziamenti erogati da banche e intermediari ex art. 107 TUB, era pari, rispettivamente, a circa il 9, 5 e 3 per cento. Con riferimento alla situazione economica, è emerso che circa un terzo degli intermediari censiti aveva registrato una perdita nell'esercizio 2008.

Figura 3.3

GLI INTERMEDIARI EX ART. 106 TUB: ATTIVITÀ PREVALENTE (1)

(numero e valori percentuali)



(1) L'istogramma di sinistra riporta la ripartizione percentuale del numero di intermediari segnalanti (928) per attività prevalente. Il grafico a torta a destra indica la ripartizione percentuale del numero di intermediari con attività prevalente nella concessione di finanziamenti (613) per specializzazione operativa.

Sulla base dei dati segnalatici sono state avviate iniziative di controllo cartolare nei confronti di oltre 70 intermediari. Sono state chieste informazioni di dettaglio sulla composizione del "volume di attività finanziaria", un aggregato il cui importo, se superiore a 104 milioni, viene considerato come indice della rilevanza del soggetto e determina l'obbligo di iscrizione dell'intermediario nell'elenco speciale. È stata chiesta la