

3 LA FUNZIONE DI VIGILANZA SUGLI INTERMEDIARI BANCARI E FINANZIARI

3.1 L'attività di vigilanza: finalità, criteri e modalità di esercizio

Il Testo unico bancario (TUB) conferisce alla Banca d'Italia poteri di vigilanza nei confronti delle banche, dei gruppi bancari, delle società finanziarie, degli istituti di moneta elettronica (Imel) e di quelli di pagamento. L'attività di supervisione deve essere svolta perseguitando i fini della stabilità, efficienza e competitività del sistema finanziario nel suo complesso, della sana e prudente gestione degli intermediari, nonché dell'osservanza delle disposizioni in materia creditizia e finanziaria.

Il Testo unico della finanza (TUF) individua le finalità della vigilanza sugli intermediari che operano nel settore dei servizi di investimento e della gestione collettiva del risparmio, nella salvaguardia della fiducia nel sistema finanziario, nella tutela degli investitori, nella stabilità, nel buon funzionamento e nella competitività del sistema, nell'osservanza delle disposizioni in materia finanziaria. In questo ambito, alla Banca d'Italia competono i controlli sul contenimento del rischio, sulla stabilità patrimoniale e sulla sana e prudente gestione degli intermediari.

La riforma della disciplina sull'intermediazione finanziaria realizzata con il decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141 ha inciso radicalmente sui compiti di vigilanza assegnati all'Istituto. Nel mese di marzo di quest'anno si è conclusa la consultazione pubblica sulla normativa di attuazione, che delinea un quadro organico della materia e definisce per gli intermediari finanziari iscritti nell'albo ex art. 106 del TUB un regime di vigilanza equivalente a quello delle banche e delle imprese di investimento.

Sulla base di quanto previsto dall'ordinamento (art. 127 del TUB), alla Banca d'Italia competono i compiti di promuovere la trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari, nonché la correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti. L'Istituto assicura, inoltre, il necessario supporto tecnico all'Arbitro Bancario Finanziario (ABF).

Un ruolo importante è attribuito alla Banca d'Italia in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. L'Istituto emana la normativa secondaria, sovraintende al rispetto delle norme e adotta i relativi interventi correttivi e sanzionatori nei confronti dei soggetti vigilati. L'Unità di informazione finanziaria (UIF), che opera in condizioni di autonomia e indipendenza all'interno della Banca d'Italia, raccoglie le segnalazioni sospette, le analizza e le comunica alle autorità competenti.

A partire dal 2011 la Banca d'Italia pubblica annualmente e sottopone a consultazione il programma dell'attività normativa da emanare nell'esercizio delle funzioni di vigilanza bancaria e finanziaria.

L'azione di vigilanza si caratterizza per un approccio orientato all'analisi delle diverse tipologie di rischio, applicato su base consolidata e basato sul principio di proporzionalità. Il coordinamento fra controlli a distanza e verifiche ispettive consente di presidiare situazioni di sovraesposizione ai rischi; l'integrazione con l'analisi macroprudenziale favorisce l'individuazione precoce dei fattori di rischio e dei potenziali effetti sui profili patrimoniali e reddituali, rafforzando la capacità del sistema e degli intermediari di fronteggiare eventuali situazioni di crisi.

Le analisi dei singoli intermediari integrano la più ampia valutazione della stabilità finanziaria che confluiscendo nel *Rapporto sulla stabilità finanziaria* pubblicato dall'Istituto; tale Rapporto illustra le analisi sulle condizioni del sistema finanziario italiano, inquadrate nel contesto macroeconomico e finanziario mondiale, nonché sui principali fattori di rischio e sul loro possibile impatto.

3.2 Gli intermediari vigilati

La struttura del sistema bancario e finanziario

Alla fine del 2011 gli intermediari vigilati erano 2.041, 517 in meno rispetto all'anno precedente (tav. 3.1). I soggetti iscritti nell'elenco ex art. 106 del TUB si sono infatti ridotti di 506 unità, a seguito dell'uscita dall'elenco stesso delle società veicolo in operazioni di cartolarizzazione e di quelle attive nei servizi di pagamento, nonché delle crescenti cancellazioni su richiesta degli intermediari (pari a 129) o con provvedimenti d'ufficio conseguenti a situazioni di irregolarità (pari a 20).

Alla fine dello scorso anno i gruppi bancari erano 77 e includevano, fra le società con sede in Italia, 188 banche, 9 società di intermediazione mobiliare (SIM), 30 società di gestione del risparmio (SGR), 19 finanziarie di partecipazione, tra cui 6 capogruppo, 130 altre finanziarie e 93 società strumentali. Tra i gruppi, 20 avevano insediamenti all'estero con 60 succursali e 88 filiazioni. Le banche estere operavano in Italia con 77 succursali e 24 filiazioni.

Nel 2011 hanno iniziato a operare 10 banche e ne sono state chiuse 30, per effetto di 23 operazioni di incorporazione, fusione o cessione di attività, 6 liquidazioni e una trasformazione in società finanziaria.

Il numero delle società finanziarie iscritte nell'elenco speciale è sceso a 188, a seguito di 22 cancellazioni; tale riduzione è riconducibile, tra l'altro, alla restrizione del novero delle attività riservate.

L'albo degli istituti di pagamento contava 34 soggetti, dei quali 33 iscritti nel corso dell'anno.

Negli albi ed elenchi previsti dalle discipline di settore erano iscritti 75.869 agenti in attività finanziaria, 131.855 mediatori creditizi e 357 operatori professionali in oro.

Tavola 3.1

STRUTTURA DEL SISTEMA FINANZIARIO ITALIANO

Tipo intermediario	31 dicembre 2010				31 dicembre 2011			
	Numero intermediari				Numero intermediari			
	Inclusi nei gruppi bancari (1)	Inclusi nei gruppi di SIM (1)	Non inclusi nei gruppi	Totale	Inclusi nei gruppi bancari (1)	Inclusi nei gruppi di SIM (1)	Non inclusi nei gruppi	Totale
Gruppi bancari	—	—	—	76	—	—	—	77
Gruppi di SIM	—	—	—	19	—	—	—	20
Banche	205	—	555	760	188	—	552	740
di cui: <i>banche spa</i>	178	—	55	233	162	—	52	214
<i>banche popolari</i>	17	—	20	37	18	—	19	37
<i>banche di credito cooperativo</i>	9	—	406	415	8	—	403	411
<i>succursali di banche estere</i>	1	—	74	75	1	—	77	78
Società di intermediazione mobiliare ...	11	22	78	111	8	23	71	102
Società di gestione del risparmio e Sicav	35	6	157	198	31	6	153	190
Società finanziarie iscritte nell'elenco speciale ex art. 107 del TUB	69	—	126	195	65	—	123	188
Società finanziarie iscritte nell'elenco generale ex art. 106 del TUB	73	2	1.213	1.288	36	1	745	782
Istituti di moneta elettronica (Imel)	—	—	3	3	—	—	3	3
Istituti di pagamento	—	—	1	1	9	—	25	34
Altri intermediari vigilati (2)	—	—	2	2	—	—	2	2

Fonte: albi ed elenchi di vigilanza.

(1) Di proprietà italiana o sottogruppi nazionali con impresa madre estera; sono comprese le banche e le SIM capogruppo. — (2) Bancoposta e Cassa depositi e prestiti.

Nel 2011 hanno continuato a essere sottoposti a vigilanza supplementare 6 conglomerati finanziari, identificati dal tavolo tecnico congiunto fra Banca d'Italia, Consob e Isvap. Per i 3 conglomerati con prevalente attività bancaria e finanziaria la Banca d'Italia è responsabile del coordinamento della vigilanza e garantisce l'adozione di politiche e procedure interne per assicurare l'adeguatezza patrimoniale e il controllo della concentrazione dei rischi e delle transazioni intragruppo.

Alla fine del 2011 le banche operavano attraverso 33.609 sportelli, un numero sostanzialmente analogo a quello della fine del 2010. I promotori finanziari erano 26.856 e i negozi finanziari 1.604. Nell'anno il numero di sportelli automatici (ATM) è aumentato dell'1,5 per cento, a 45.547; i terminali point of sale (POS) sono cresciuti del 7,4 per cento, a 1,57 milioni. Facevano capo a Bancoposta 13.340 sportelli in 7.670 Comuni.

La rete distributiva

L'utilizzo dei canali telematici per l'esecuzione di operazioni bancarie e di pagamento è sostentato: il numero di clienti che effettuano disposizioni online è rimasto invariato (15,4 milioni) mentre i servizi di tipo informativo sono in forte crescita (4,3

milioni di clienti rispetto ai 3,9 nel 2010); il 7,8 per cento della clientela è costituito da imprese. Si riducono i clienti che operano tramite canale telefonico (8,0 milioni rispetto ai 9,4 nel 2010).

3.3 I controlli sulle banche e sui gruppi bancari

L'attività di analisi e valutazione

Nel 2011 l'attività di analisi e controllo è stata indirizzata alla verifica degli impatti dello sfavorevole quadro congiunturale e della crisi dei debiti sovrani nell'area dell'euro sui rischi e sull'adeguatezza dei relativi presidi, patrimoniali, organizzativi e manageriali. Particolare attenzione è stata riservata alla qualità degli attivi creditizi – valutandone i riflessi sulla capacità di generare reddito e sull'adeguatezza del patrimonio – e all'esposizione al rischio di liquidità.

La situazione tecnica degli intermediari ha registrato un peggioramento rispetto allo scorso anno, in particolare con riferimento ai profili del credito, della redditività e del rischio di liquidità; il patrimonio ha conservato la valutazione migliore, grazie alle operazioni di rafforzamento realizzate mediante aumenti di capitale.

Per le proprie analisi la Vigilanza ha continuato a utilizzare anche i dati gestionali degli intermediari, soprattutto per quei profili di rischio che, come quello di liquidità, richiedono un approccio flessibile e tempestivo.

L'analisi dei gruppi con proiezione internazionale: i collegi dei supervisori

Le modifiche alla normativa hanno previsto che il processo di controllo prudenziale sui gruppi bancari a vocazione internazionale venga svolto congiuntamente dalle autorità *home* e *host* (cosiddetto JRAD – Joint Risk Assessment and Decision – process). Rilevante è stato l'impegno dell'Istituto nel rafforzare la cooperazione con le autorità di vigilanza europee interessate, anche al fine di pervenire a decisioni congiunte in materia di rischiosità complessiva e di adeguatezza patrimoniale dei gruppi e delle proprie componenti.

La Banca d'Italia svolge il ruolo di *home supervisor* per i gruppi UniCredit, Intesa Sanpaolo, Monte dei Paschi di Siena, Banco Popolare, Banca Popolare dell'Emilia Romagna, Unione di Banche Italiane, Credito Emiliano, Mediobanca, Banca Leonardo e Banca Mediolanum. Ad eccezione dei due maggiori gruppi bancari, per i quali la presenza all'estero è più sviluppata, i collegi degli altri gruppi operano secondo modalità semplificate.

Relativamente alla gestione dei collegi di UniCredit e di Intesa Sanpaolo, l'Istituto ha portato a compimento una serie di iniziative, anche di natura informatica, volte a garantire un più celere scambio di dati e informazioni tra le autorità. I collegi dei due gruppi, ai quali partecipano diverse autorità estere (1) si sono riuniti cinque volte

(1) Si tratta delle autorità di vigilanza di Austria, Bulgaria, Croazia, Germania, Irlanda, Lettonia, Lussemburgo, Polonia, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Serbia e Montenegro, Slovacchia, Slovenia e Ungheria; partecipano inoltre ai lavori rappresentanti della European Banking Authority (EBA). In un'ottica macroprudenziale prendono parte ai collegi che trattano problematiche relative alla liquidità in Europa delegati della Banca centrale europea (BCE) e della Banca europea per gli investimenti.

complessivamente. Sono stati anche condotti specifici approfondimenti in materia di antiriciclaggio e lotta al terrorismo.

Nel 2011 la Banca d'Italia ha partecipato alle riunioni di 13 collegi di banche estere in qualità di autorità *host*. I principali temi affrontati nel corso delle riunioni hanno riguardato gli effetti della crisi sulla rischiosità complessiva degli intermediari, nonché le strategie approntate a livello di gruppo e di singole strutture locali per far fronte alla situazione di tensione.

Con l'approvazione da parte del Gruppo dei Venti (G20) delle linee guida sulla definizione di solidi ed efficaci sistemi di risoluzione delle crisi delle istituzioni a rilevanza sistemica elaborati dal Financial Stability Board (FSB) (2), tutti i paesi membri dell'FSB, tra cui l'Italia, hanno condiviso un programma per l'attuazione di tali principi da parte delle banche aventi rilevanza sistemica a livello globale (*Global Systemically Important Banks*, G-SIB). Tra gli adempimenti da svolgere per tali intermediari vi è la costituzione di Crisis Management Groups incaricati tra l'altro di definire i *Recovery and Resolution Plans*. La Banca d'Italia partecipa a tre di questi gruppi, uno in qualità di autorità di vigilanza *home* (UniCredit) e due gruppi per i quali il nostro Istituto ha il ruolo di autorità *host* (BNP Paribas e Crédit Agricole). In coerenza con gli impegni assunti in sede internazionale, la stesura definitiva dei piani è prevista per la fine del 2012.

Nel 2011 sono stati effettuati 1.260 interventi di vigilanza (tav. 3.2), sotto forma di lettere di richiamo o di audizioni degli esponenti aziendali, con un incremento del 35 per cento rispetto all'anno precedente. Tali interventi – basati sulle risultanze dell'attività di analisi – hanno riguardato soprattutto i rischi di credito e di liquidità.

**Gli interventi
di vigilanza**

Tavola 3.2

INTERVENTI NEI CONFRONTI DELLE BANCHE

Banche	2010			2011		
	Audizioni	Lettere di richiamo	Totale interventi	Audizioni	Lettere di richiamo	Totale interventi
Banche appartenenti ai primi 6 gruppi	63	41	104	63	23	86
Altre banche spa o popolari	122	142	264	177	251	428
BCC	287	281	568	410	336	746
Totale ...	472	464	936	650	610	1.260

Per quanto concerne quest'ultimo, l'azione avviata dalla BCE nella parte finale del 2011 con le due operazioni di rifinanziamento a lungo termine ha allentato le tensioni dal lato della raccolta. L'attenzione sul profilo di liquidità permane alta, in considerazione degli elevati elementi di incertezza che continuano a caratterizzare i mercati finanziari nell'attuale fase e della natura temporanea delle suddette misure; la Banca d'Italia ha richiesto agli intermediari, compatibilmente con le condizioni dei mercati, di rafforzare le componenti più stabili della raccolta, al fine di ridurre progressivamente la dipendenza dai finanziamenti della BCE. Le banche italiane

(2) Cfr. FSB, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, October 2011.

risultano generalmente esposte in misura non rilevante al rischio di tasso di interesse. Nei casi in cui l'esposizione è apparsa più elevata, agli intermediari è stato richiesto di adottare iniziative idonee a riportare gli indicatori di rischio entro i limiti previsti. È stata inoltre avviata una rilevazione su un campione di 11 gruppi bancari che utilizzano modelli interni al fine di approfondire ulteriormente le tecniche per quantificare l'esposizione ai possibili movimenti della curva dei tassi.

Sono stati intensificati i confronti con le funzioni aziendali (risk management, compliance, internal audit, antiriciclaggio) e gli organi sociali (comitati per il controllo dei consigli di sorveglianza e collegi sindacali) deputati ai controlli interni.

Livelli di patrimonializzazione e modelli interni

Nel 2011 è proseguita l'azione di stimolo, avviata sin dalle fasi iniziali della crisi finanziaria, affinché le banche utilizzino tutte le leve disponibili per continuare nel rafforzamento patrimoniale, anche mediante un'accorta politica dei dividendi che privilegi l'autofinanziamento. Agli inizi del 2012 è stato chiesto agli intermediari di programmare iniziative per assicurare il rispetto delle nuove regole di Basilea 3 che entreranno in vigore a partire dal 2013. In tale contesto le banche sono state sensibilizzate ad adottare le azioni di capital management necessarie a mantenere (*trigger ratio*) ovvero raggiungere (*target ratio*) livelli di tier 1 ratio ampiamente superiori ai minimi regolamentari.

Ai gruppi bancari UniCredit, Monte dei Paschi di Siena, Banco Popolare e Unione di Banche Italiane, destinatari della raccomandazione emanata dall'EBA in tema di esercizio sul capitale, e che presentavano uno *shortfall* patrimoniale al 30 settembre 2011, è stata richiesta la presentazione di un piano di interventi che consentisse il rispetto, a partire dal 30 giugno 2012, dell'obiettivo del 9 per cento del core tier 1 ratio. Il gruppo Intesa SanPaolo risultava già *compliant* con le regole.

Con riguardo al processo di pianificazione patrimoniale (Internal Capital Adequacy Assessment Process, ICAAP), gli aspetti da migliorare attengono alla capacità di pianificazione dei fabbisogni patrimoniali e delle modalità operative per coprirli, alle metodologie con cui sono misurati i rischi, alla definizione delle azioni gestionali a fronte di assorbimenti patrimoniali stimati in scenari di stress. Alle banche è stato chiesto un più intenso coinvolgimento degli organi di amministrazione e controllo e del complesso delle funzioni aziendali nel processo di pianificazione patrimoniale, nonché una maggiore integrazione dell'ICAAP nell'attività di pianificazione strategica e operativa.

Nel 2011 e nei primi mesi del 2012 è proseguita l'attività di analisi finalizzata a verificare la robustezza dei modelli interni di misurazione dei requisiti patrimoniali a fronte dei rischi di credito, di mercato e operativi già autorizzati, nonché di quelli in via di autorizzazione. Tale attività è stata svolta sulla base di criteri rigorosi e di metodologie di convalida robuste e prudenti. A oggi sette gruppi bancari (UniCredit, Intesa Sanpaolo, Monte dei Paschi di Siena, Unione di Banche Italiane, Banco Po-

polare, Banca Popolare di Milano e Credito Emiliano) (3) e due filiazioni di banche estere (BNL del gruppo BNP Paribas e Dexia) sono state autorizzate all'utilizzo dei sistemi interni di rating per il calcolo dei requisiti patrimoniali. Sono in corso le analisi di pre-convalida relative ad altri due gruppi bancari: Mediobanca (per il portafoglio large corporate) e Cassa di Risparmio di Parma del gruppo Crédit Agricole (per il portafoglio retail).

Nei casi in cui sono state riscontrate aree di debolezza della modellistica ovvero dei processi e dei sistemi di controllo interno, la Vigilanza ha imposto agli intermediari requisiti patrimoniali aggiuntivi finalizzati a incentivare la tempestiva attuazione dei necessari interventi correttivi.

La Banca d'Italia partecipa a due iniziative a livello internazionale, nell'ambito del Comitato di Basilea e dell'EBA (per la sola parte relativa al rischio di credito), finalizzate a favorire l'adozione di prassi di supervisione e controllo più rigorose nelle modalità di calcolo delle attività di rischio degli intermediari. Per le medesime finalità, agli inizi del 2012, è stata avviata un'analisi ricognitiva sui sistemi di rating interno dei principali gruppi bancari italiani, al fine di rilevare eventuali diversità nel calcolo dei requisiti patrimoniali a fronte di attività di rischio con analoghe caratteristiche.

Nel corso del 2011 la Vigilanza ha proseguito l'attività tesa al miglioramento degli assetti di governo societario, organizzativi e di controllo degli intermediari. Sono state richieste modifiche agli statuti al fine di assicurare un puntuale allineamento dei testi alle migliori soluzioni organizzative presenti sul mercato, identificate nell'ambito di un'analisi svolta dalla Vigilanza e pubblicate sul sito internet dell'Istituto. Il numero dei relativi procedimenti amministrativi è risultato in forte aumento rispetto agli anni precedenti (tav. 3.3).

**Governance, assetti
organizzativi
e di controllo,
remunerazioni**

Tavola 3.3

PRINCIPALI TIPOLOGIE DI PROVVEDIMENTI RIGUARDANTI BANCHE

Voci	2010	2011
Modificazioni statutarie	127	172
di cui: <i>aumenti di capitale</i>	26	38
Coefficiente patrimoniale particolare	14	5
Fusioni, incorporazioni e scissioni	30	40
Acquisizioni di partecipazioni bancarie	36	39
di cui: <i>revoca dell'autorizzazione alla detenzione</i>	0	0
Acquisizioni di partecipazioni finanziarie e assicurative	39	26
Insediamento e libera prestazione servizi in paesi extra UE	1	1
Banca depositaria	1	1
Servizi di investimento	7	8

(3) Nell'ambito dei modelli interni a fronte del rischio di credito, i primi tre gruppi italiani adottano l'approccio cosiddetto avanzato, che prevede l'utilizzo del parametro *loss given default*, e, in alcuni casi, della *exposure at default*.

Particolarmente incisiva è stata l'azione volta a ottenere l'allineamento delle politiche e delle prassi di remunerazione adottate dagli intermediari alle regole in materia di compensi emanate dalla Banca d'Italia in attuazione della direttiva UE 24 novembre 2010, n. 76 (CRD3) e delle linee guida emanate dall'EBA.

Considerata l'attuale fase congiunturale, le banche sono state richiamate a un complessivo contenimento delle remunerazioni variabili, che vanno strettamente collegate a indicatori di performance corretti per il rischio.

**La struttura
e l'articolazione
territoriale
dei gruppi bancari**

La Vigilanza ha sollecitato le banche, anche in occasione del rilascio di autorizzazioni dei diversi progetti di riorganizzazione societaria, a intensificare gli sforzi per semplificare e razionalizzare le strutture di gruppo e l'articolazione territoriale, al fine di conseguire maggiori livelli di efficienza operativa, anche attraverso una più intensa focalizzazione sul core business.

Sono stati presentati 66 piani di espansione territoriale, per la gran parte riferibili ad aziende decentrate, due dei quali oggetto di provvedimento di diniego per carenze nei profili tecnici e organizzativi. Gli intermediari di maggiori dimensioni hanno prevalentemente avviato iniziative di razionalizzazione della propria presenza sul territorio.

**I controlli
sulle banche
specializzate**

L'azione di vigilanza sulle banche specializzate nell'erogazione del credito si è incentrata sull'analisi della qualità degli impegni e sulla capacità di fronteggiare il rischio di liquidità; per gli intermediari attivi prevalentemente nell'offerta di servizi di investimento, l'attenzione è stata posta sull'esposizione a tipologie di rischio derivanti dal riorientamento strategico attuato per recuperare adeguati margini di redditività.

**L'azione di controllo
sulle banche
decentrate**

L'aggravamento del quadro congiunturale si è riflesso sulla redditività e sull'esposizione al rischio di credito delle banche decentrate (4) che, nella seconda parte del 2011, hanno anche dovuto far fronte alle tensioni sul versante della raccolta e della liquidità indotte dalla crisi del debito sovrano. Nonostante le difficoltà reddituali abbiano affievolito la capacità di accumulo dei mezzi propri, la dotazione patrimoniale si conferma il principale punto di forza delle banche del sistema decentrato.

La Vigilanza ha tenuto sotto stretta osservazione l'evoluzione della qualità degli impegni, verificando l'utilizzo da parte degli intermediari di adeguati strumenti di monitoraggio e controllo, nonché di coerenti politiche valutative del credito; con riguardo al profilo reddituale, le banche sono state sollecitate a una revisione delle linee strategiche, anche allo scopo di ricercare margini di miglioramento dell'efficienza operativa e razionalizzazioni dei costi di struttura. Sono stati inoltre intensificati i controlli sulle condizioni di liquidità sugli intermediari che presentavano segnali di tensione, attenuatisi – in taluni casi – anche mediante il ricorso alle garanzie dello Stato su proprie passività ex art. 8 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 211 (cosid-

(4) Tra le Filiali della Banca d'Italia, 26 sono responsabili del processo di supervisione sugli intermediari decentrati (soggetti bancari e finanziari attivi in ambito prevalentemente regionale o interregionale, con minore complessità operativa e dimensionale). A dicembre del 2011 il sistema decentrato risultava composto da 543 intermediari (489 banche, 33 intermediari finanziari e 21 SIM).

detto “salva Italia”). Peculiare rilievo è stato attribuito alla funzionalità degli assetti di governance e all’efficacia dei sistemi di controllo.

3.4 I controlli sulle SGR e sulle SIM

Nel 2011 l’azione di supervisione sulle SGR e sulle società di investimento a capitale variabile (Sicav) è stata focalizzata sul controllo degli intermediari più colpiti dagli effetti della crisi finanziaria e sull’analisi delle operazioni straordinarie poste in essere per razionalizzare e rafforzare gli assetti aziendali.

I controlli sulle SGR e sui loro prodotti

I procedimenti amministrativi, che regolano i diversi momenti della vita degli intermediari e l’istituzione dei fondi da questi gestiti, sono stati nel complesso 232, a fronte di 317 nel 2010 (tav. 3.4).

Tavola 3.4
CONTROLLO ALL’ACCESSO SUGLI INTERMEDIARI E SUI PRODOTTI

Voci	2009	2010	2011
SGR			
Autorizzazioni all’esercizio di attività	13	9	3
Variazioni di assetti proprietari	36	34	39
Modifiche dell’operatività	14	36	28
Fusioni e scissioni	11	11	12
Totale procedimenti fondi SGR	74	90	82
Fondi comuni di investimento			
Approvazione dei regolamenti	241	217	143
di cui: <i>istituzione di nuovi fondi</i>	95	75	44
di cui: <i>modifiche del regolamento di gestione</i>	146	142	99
Fusione tra fondi	9	10	7
Totale procedimenti fondi comuni	250	227	150
Totale procedimenti amministrativi	324	317	232

Sono state esaminate 39 istanze di variazione degli assetti proprietari degli intermediari, con il vaglio dei profili di onorabilità, correttezza delle relazioni di affari e affidabilità della situazione finanziaria dei potenziali acquirenti. Nella maggior parte dei casi, le variazioni sono state determinate da scelte di razionalizzazione dell’articolazione del gruppo di appartenenza.

Relativamente alle istanze di ampliamento o modifica dell’operatività (pari a 28), rilevano, in particolare, l’istituzione di fondi di natura diversa rispetto a quelli previsti in sede di autorizzazione e l’estensione dell’attività alla consulenza e alla gestione di portafogli individuali.

Da maggio del 2011, per effetto delle modifiche all'art. 37 del TUF, non sono più soggette ad approvazione della Banca d'Italia le operazioni di fusione e i regolamenti di gestione, incluse le relative modifiche, dei fondi riservati agli investitori qualificati e dei fondi speculativi. Il consolidarsi di modelli di mercato per i regolamenti dei fondi alternativi e le minori esigenze di tutela per i loro partecipanti hanno condotto alla scelta del legislatore di sottrarre tali prodotti al vaglio preventivo dell'autorità di vigilanza, fermi restando i poteri di controllo sugli intermediari.

Sono state esaminate 143 richieste di approvazione di regolamenti di gestione dei fondi comuni; 44 di esse si riferiscono all'istituzione di nuovi organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR), 99 a modifiche di regolamenti in essere. In ulteriori 48 casi gli intermediari si sono avvalsi della facoltà di istituire OICR (in gran parte fondi aperti armonizzati) con la procedura che prevede l'approvazione in via generale. Sono stati 7 i procedimenti che hanno riguardato operazioni di fusione tra fondi.

I fondi comuni di nuova istituzione nel corso del 2011 sono stati 139. Tra questi, 64 sono mobiliari aperti, armonizzati e non, 15 di private equity e 60 immobiliari (9 di natura speculativa), nella quasi totalità dei casi riservati a investitori qualificati.

È proseguito il processo di ristrutturazione dell'offerta: attraverso operazioni di fusione nel 2011 si sono estinti 80 fondi aperti, pari a circa l'11 per cento degli OICR della specie attivi all'inizio dell'anno. Altri 30 fondi sono stati liquidati.

**Le analisi
di vigilanza
e gli interventi
sulle SGR**

I giudizi sulla situazione tecnica e sull'assetto organizzativo delle SGR sono sostanzialmente in linea rispetto all'anno precedente. L'esame dei profili tecnici degli intermediari, secondo un approccio consolidato nel tempo, è stato integrato con il vaglio dei rischi di natura strategica, operativa e reputazionale.

Su un totale di 189 SGR e Sicav esaminate, le situazioni favorevoli sono risultate 121. In 60 casi l'analisi della situazione tecnica degli intermediari ha fatto emergere aspetti problematici; 8 società di gestione presentano una situazione particolarmente sfavorevole attribuibile a problemi di carattere strategico spesso associati a carenze della governance e a debolezze degli assetti organizzativi.

L'attività di intervento è stata volta al monitoraggio delle situazioni aziendali connotate dalle problematiche sopra individuate; particolare attenzione è stata posta sulle società in difficoltà nella gestione dei fondi chiusi immobiliari e di private equity. Nel complesso sono stati realizzati 390 interventi (255 nel 2010), dei quali 139 nella forma di audizioni e 251 mediante lettere.

Gli interventi di tipo correttivo hanno riguardato gli intermediari maggiormente problematici; sono stati richiesti la rimozione delle carenze riscontrate, la formulazione di piani di rilancio, interventi di rafforzamento dell'organizzazione interna e del sistema dei controlli.

Per 3 società operanti nel comparto immobiliare è stato emanato il provvedimento di divieto dell'istituzione o dell'avvio di nuovi fondi comuni.

Le analisi condotte nel 2011 sulle SIM non comprese in gruppi bancari italiani (94, di cui 75 accentrate e 19 decentrate) hanno evidenziato profili di problematicità nelle situazioni aziendali di 40 soggetti, in prevalenza attivi nei servizi di collocamento e di negoziazione.

**Le analisi
sulle situazioni
aziendali delle SIM**

Gli aspetti reddituali e strategici sono quelli che hanno maggiormente inciso sui giudizi sfavorevoli. La fase congiunturale ha reso difficile uno sviluppo adeguato dei volumi operativi sia per gli operatori in *start up* sia per quelli da tempo sul mercato. In alcuni casi sono state riscontrate anomalie nell'assetto di governance e debolezze nella struttura organizzativa, con riguardo alla valutazione e alla gestione dei rischi.

**Gli interventi di vigilanza
sulle SIM**

Gli interventi di vigilanza effettuati nel 2011 sono stati 119 (128 nel 2010), di cui 61 lettere e 58 audizioni degli esponenti aziendali; gli intermediari interessati sono stati 70.

Gli interventi di carattere correttivo o preventivo (73) hanno riguardato intermediari connotati da elementi di problematicità nella governance e nei presidi organizzativi, nonché da perduranti debolezze reddituali e nella dotazione patrimoniale, in alcuni casi insufficiente a garantire il rispetto dei requisiti minimi. Con riferimento agli intermediari sottoposti a verifiche ispettive, si è reso necessario sollecitare miglioramenti nel sistema di governance, dei controlli interni e nel rispetto delle discipline antiriciclaggio e antiusura.

In materia di controlli interni sono proseguiti gli approfondimenti volti a verificare la conformità delle soluzioni organizzative adottate dagli intermediari, richiedendo, ove del caso, adeguati interventi correttivi; è stato sollecitato il miglioramento della qualità delle segnalazioni di vigilanza.

Nel corso dell'anno, anche a seguito della fragilità economica e patrimoniale di taluni operatori, sono state esaminate diverse istanze per la variazione degli assetti proprietari e per l'iscrizione, la modifica o la cancellazione dei gruppi di SIM dal relativo albo. Nell'ambito dei procedimenti di competenza della Consob, sono stati rilasciati i prescritti pareri per l'estensione o la revoca delle autorizzazioni all'esercizio dei servizi di investimento.

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

Nel corso del 2011 sono stati interessati, attraverso lettere formali o audizioni con gli esponenti aziendali, 56 intermediari ex art. 107 del TUB (di cui 25 decentrati) che rappresentavano il 30 per cento dell'attivo del complesso degli intermediari dell'elenco. Gli interventi (39 lettere e 47 audizioni) hanno riguardato gli assetti di governo e di controllo, nonché la situazione tecnica.

Rinnovata attenzione è stata rivolta al settore del credito al consumo, nelle forme tecniche della cessione del quinto di stipendio o pensione e operazioni assimilate. Con una comunicazione di sistema gli intermediari sono stati richiamati a rimuovere alcune difformità di comportamento e prassi ancora non soddisfacenti relativamente

a rapporti con la rete, trasparenza delle politiche di fissazione dei tassi, indennizzi alla clientela, profili contabili.

Nell'anno si è stabilizzata la platea dei confidi sottoposti a vigilanza prudentiale. Il carattere innovativo della recente disciplina, che ha determinato la necessità di un continuo confronto con gli intermediari, ha fatto propendere per la scelta di mantenere ancora accentrate le competenze in materia di vigilanza. Specifici approfondimenti sono stati condotti sulle modalità di rappresentazione nei bilanci delle informazioni relative al reddito, al patrimonio e ai rischi. Particolare attenzione è stata posta sui criteri di classificazione delle partite anomale e sulla composizione del patrimonio di vigilanza, in molti casi dipendente da contributi pubblici.

È stata avviata l'attività di supervisione sugli istituti di pagamento. Data la necessità di attivare un confronto con operatori che solo di recente sono stati inclusi nel novero degli intermediari vigilati, si è optato per un regime di supervisione accentrativo. Nel complesso sono stati effettuati 19 interventi di vigilanza (14 lettere e 5 audizioni), concentrati nella seconda metà dell'anno, che hanno riguardato la gestione dei rischi, la governance e le modalità di distribuzione dei prodotti.

È proseguita l'attività di monitoraggio sugli Imel, con particolare riferimento a due intermediari interessati in passato da provvedimenti straordinari; in un caso, si è conclusa la procedura di amministrazione straordinaria.

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

I controlli all'accesso

Le istanze di iscrizione nell'elenco generale ex art. 106 del TUB hanno confermato la tendenza flettente; influisce l'accresciuto rigore nei controlli all'accesso, basati – oltre che sull'accertamento di requisiti formali – sull'esame delle relazioni illustrate presentate dalle società.

Alla fine del 2011 erano presenti nell'elenco generale 782 intermediari, di cui 33 iscritti nell'anno (37 nel 2010). I confidi erano 610; in corso d'anno sono state effettuate 12 iscrizioni, confermando così un trend in diminuzione anche per tale tipologia di operatori. Le casse peota erano pari a 123, in lieve diminuzione rispetto allo scorso anno (126).

Per i mediatori creditizi e gli agenti in attività finanziaria, a partire dal 30 giugno 2011 sono cessate le iscrizioni negli elenchi tenuti dalla Banca. Dei 131.855 mediatori creditizi iscritti, 122.516 erano persone fisiche e 9.339 società (con l'entrata in vigore del nuovo quadro normativo sarà consentita l'iscrizione ai soli operatori costituiti in forma societaria). Dei 75.869 agenti in attività finanziaria censiti, 70.547 erano persone fisiche e 5.322 società; si stima che circa 29.000 di essi svolgano esclusivamente l'attività nel settore del money transfer.

Nel 2011, sulla scorta della ripresa in atto del mercato dell'oro, si è registrato un aumento delle iscrizioni nell'elenco degli operatori professionali in oro, nei confronti dei quali la Banca d'Italia ha poteri limitati alla verifica del possesso dei requisiti di legge (fig. 3.1). Dei 357 soggetti presenti in elenco, 76 sono stati iscritti in corso d'anno.

Figura 3.1

**ELENCO DEGLI OPERATORI PROFESSIONALI IN ORO
NEL PERIODO 2000-2011: FLUSSI E CONSISTENZE**



È proseguito il riordino del comparto degli intermediari ex art. 106 del TUB; il numero dei soggetti iscritti nell'elenco generale si è sensibilmente ridimensionato. La restrizione dell'ambito delle attività riservate – determinata dal decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 11 e dal D.lgs. 141/2010 – ha comportato l'uscita dall'elenco delle società di cartolarizzazione dei crediti e degli intermediari attivi nella prestazione di servizi di pagamento (principalmente money transfer). La Vigilanza ha verificato l'adeguamento degli intermediari alle previsioni del D.lgs. 11/2010, richiedendo ove del caso le necessarie modifiche statutarie.

Gli interventi di vigilanza

In vista dell'entrata in vigore delle disposizioni del sopra citato D.lgs. 141/2010, è stata avviata una capillare azione di verifica, oltre che del rispetto dei requisiti previsti dalla legge, dell'operatività effettiva degli intermediari. Sono stati effettuati controlli a distanza sul grado di patrimonializzazione dei singoli operatori; è emerso un miglioramento complessivo nel rispetto dei requisiti.

In corso d'anno è stata estesa agli intermediari iscritti nell'elenco generale la procedura informatica per l'invio delle segnalazioni sugli organi sociali; le prime verifiche hanno evidenziato il progressivo adeguamento alle relative disposizioni di vigilanza.

Alcuni comparti che presentavano profili di criticità sono stati oggetto di specifica attenzione. Quello del rilascio di garanzie ha registrato anche nel 2011 un aumento della domanda, spinto dal ciclo economico e da norme di legge che richiedono la presentazione di garanzie a supporto di obbligazioni assunte; è risultata peraltro confermata un'intensa attività di erogazione da parte di soggetti non abilitati o privi dei requisiti (in particolare, confidi ex art. 155 del TUB). In tale ambito, oltre agli interventi di cancellazione dall'elenco, è proseguita l'attività di collaborazione con la Guardia di finanza, alla quale sono state fornite informazioni e analisi per evidenziare eventuali anomalie operative. È stata inoltre realizzata una specifica iniziativa di sensibilizzazione del pubblico, attraverso il sito internet della Banca d'Italia, in ordine alle caratteristiche e alle attività consentite nel comparto del rilascio di garanzie (5).

(5) Cfr. http://www.bancaditalia.it/vigilanza/avvisi/avvisi-106-altri/Garanzie_testo-consolidato.pdf.

Specifici approfondimenti sono stati avviati sui rischi insiti nell'acquisto di crediti deteriorati di piccolo importo, non assistiti da garanzie, che negli ultimi anni ha visto un crescente coinvolgimento degli intermediari iscritti nell'elenco generale. Profili di criticità sono emersi nel livello di affidabilità e trasparenza degli operatori, nonché nell'effettivo trasferimento del rischio da parte dei soggetti cedenti.

L'attività di controllo, a distanza e in loco, ha fatto rilevare una diffusa disattenzione degli intermediari ex art. 106 alle normative in materia di usura, antiriciclaggio e trasparenza; nei casi più gravi sono stati assunti provvedimenti di rigore. Nel segmento delle società finanziarie cooperative attive nell'intermediazione creditizia sono state riscontrate operazioni di raccolta nei confronti dei soci che violano le vigenti disposizioni, in quanto costituiscono esercizio abusivo dell'attività bancaria. Gli interventi repressivi seguiti alle irregolarità rilevate in sede di controllo hanno contribuito alla riduzione del numero dei soggetti iscritti.

**I controlli sugli agenti,
sui mediatori
e sugli operatori
professionali in oro**

Nel corso dell'anno sono stati intensificati i controlli sugli agenti in attività finanziaria e sui mediatori creditizi, diretti a verificare il mantenimento dei requisiti per l'iscrizione nei rispettivi albi ed elenchi. La riforma del settore che, oltre a introdurre criteri più selettivi all'accesso, prevede l'incompatibilità tra le due professioni, ha indotto molti operatori a richiedere la cancellazione. Alla fine del 2011 è stato costituito l'organismo di autoregolamentazione previsto dal D.lgs. 141/2010 che, con l'entrata in vigore del nuovo quadro normativo, sarà competente per la tenuta degli elenchi, i controlli sugli iscritti e l'attuazione della disciplina; la Banca d'Italia resta direttamente competente per il rispetto della normativa di trasparenza.

All'Organismo degli agenti e dei mediatori (OAM) partecipano 11 associazioni di categoria degli agenti in attività finanziaria, dei mediatori creditizi, delle banche e degli intermediari finanziari; il relativo sito internet (www.organismo-am.it), una volta entrata in vigore la riforma, fungerà da portale per presentare per via telematica le domande di iscrizione e rendere pubblici gli elenchi, nonché le informazioni di interesse per l'utenza.

Gli operatori professionali in oro, per i quali vige un regime di controlli attenuato riguardante l'accertamento della permanenza dei requisiti richiesti per l'iscrizione, sono stati oggetto di più penetranti verifiche sulla sussistenza dei requisiti patrimoniali e di onorabilità, sia nella fase di iscrizione sia successivamente.

Una specifica azione di controllo è stata svolta in merito alla correttezza dei messaggi pubblicitari utilizzati da questi operatori nell'esercizio di attività non regolamentate, come quella di acquisto di oggetti preziosi usati da clientela privata e di successiva rivendita (cosiddetto "compro oro"). In tale ambito, è stata inviata una comunicazione al sistema per disciplinare il corretto uso del numero di iscrizione. Le irregolarità riscontrate sono state oggetto di specifici interventi repressivi.

3.7 Le ispezioni

L'azione ispettiva

Nel corso del 2011 sono state condotte 221 ispezioni (211 nel 2010 e 205 nel 2009), di cui 169 su banche e gruppi bancari. L'insieme degli accertamenti – articola-

to quanto a estensione, frequenza e modularità in diverse forme per rispondere alle diverse esigenze conoscitive, anche di tipo macroprudenziale – registra una prevalenza dei controlli a spettro esteso (171), a cui si sono affiancate 31 ispezioni mirate, 7 di follow-up, 5 tematiche e 9 per la validazione dei modelli interni secondo Basilea 2, di cui 2 condotte unitamente ad altri accessi mirati. Le Filiali della Banca d'Italia dislocate sul territorio hanno realizzato 129 di tali accertamenti, prevalentemente a spettro esteso (117). La presenza presso gli intermediari minori e specializzati è aumentata.

La programmazione dell'azione ispettiva è stata adeguata al fine di integrare le verifiche prudenziali con quelle espressamente dedicate ai profili di conformità, condotte presso le direzioni generali degli intermediari e i singoli sportelli.

Oggetto di verifica degli accessi a spettro esteso sono stati gli indirizzi strategici e di governance, la solidità patrimoniale, la capacità di produrre ritorni reddituali soddisfacenti, i modelli organizzativi.

Durante i sopralluoghi particolare attenzione è stata riservata al processo di erogazione del credito. Oggetto di indagine sono stati, tra l'altro, la qualità dei processi di selezione, erogazione, gestione e recupero del credito nel segmento small business, segnatamente alle linee strategiche, alla struttura di governo, agli assetti organizzativi e alla funzionalità dei controlli.

Sono state portate a compimento nei confronti di primari gruppi bancari ispezioni tematiche, anche per esigenze conoscitive di carattere macroprudenziale, sul portafoglio di crediti in bonis (prevalentemente crediti alle imprese e mutui residenziali a privati) a più elevato rischio di deterioramento (cosiddetta area grigia); nel contempo sono stati oggetto di valutazione, oltre agli assetti organizzativi, le modalità di adeguamento delle politiche creditizie al contesto congiunturale.

Ispezioni mirate sul profilo della liquidità sono state svolte anche contestualmente presso più gruppi bancari. Gli accessi si sono concentrati sull'analisi dettagliata degli equilibri finanziari e di liquidità.

Ulteriori aree di indagine hanno riguardato l'adeguatezza dei processi di governo e controllo del modello di business e la funzionalità dei sistemi informativi, il grado di integrazione del processo ICAAP nella pianificazione strategica a livello consolidato, il governo delle reti distributive, la situazione patrimoniale.

Ispezioni di follow-up sono state disposte per valutare l'idoneità degli interventi, tra cui quelli di riassetto organizzativo, realizzati per assicurare il superamento delle carenze riscontrate nei precedenti accertamenti in materia di governo e controllo dei rischi creditizi, finanziari e operativi. Specifici approfondimenti hanno interessato banche e filiazioni di gruppi esteri al fine di appurarne il rispetto della normativa antiriciclaggio, con particolare riferimento ai processi di adeguata verifica e di individuazione delle operazioni sospette.

È proseguita l'attività di verifica dell'adeguatezza dei modelli interni per la quantificazione dei requisiti patrimoniali. Per i rischi di credito e operativi gli accertamenti si sono focalizzati, in primo luogo, sull'idoneità dei sistemi interni e sull'efficacia delle

**La pianificazione
ispettiva integrata**

L'ambito delle ispezioni

iniziativa realizzata per l'estensione delle metodologie ad altre società del gruppo o a nuovi segmenti di portafoglio e degli interventi correttivi richiesti per la rimozione delle aree di debolezza riscontrate e di requisiti patrimoniali minimi imposti e livello consolidato. È stata altresì valutata l'adeguatezza dei modelli a rappresentare correttamente gli aggregati di rischio oltre che a fornire al vertice aziendale puntuale indicazioni per elaborare indirizzi strategici. Per quanto concerne i rischi di mercato, le verifiche hanno riguardato i profili di rischio specifico addizionale (cosiddetto Incremental Risk Charge, IRC) e le metodologie per lo stressed VaR.

Verifiche sono state compiute presso società controllate operanti in Italia e all'estero, in coerenza con i programmi di verifica concordati in sede di Collegio dei supervisori, per valutare l'efficacia, attuale e prospettica, dell'azione di indirizzo, coordinamento e controllo della capogruppo. Nei collegi è proseguita la prassi che prevede la partecipazione del personale dell'Istituto a verifiche promosse dalle autorità di vigilanza estere presso filiali locali dei gruppi bancari italiani, nonché a numerosi incontri bilaterali promossi per migliorare la collaborazione e lo scambio informativo. La collaborazione con le autorità straniere ha reso possibili anche accertamenti condotti da gruppi ispettivi misti nei confronti di due intermediari italiani.

L'azione di vigilanza nei confronti delle SGR, concentrata in prevalenza nei confronti di intermediari operanti nel private equity e di alcuni gestori specializzati in fondi immobiliari, ha riguardato, tra l'altro, il governo societario, la pianificazione strategica, l'iter di selezione e monitoraggio degli investimenti e dei sistemi di controllo. Specifico rilievo hanno assunto l'assetto proprietario, la composizione degli organi aziendali e l'efficacia delle funzioni di controllo.

I sopralluoghi nei confronti delle SIM, prevalentemente a spettro esteso, hanno verificato l'adeguatezza delle strategie e degli assetti di governo e organizzativo rispetto alla complessità operativa e all'esposizione ai fattori di rischio.

Le indagini ispettive nei confronti degli intermediari iscritti all'elenco speciale ex art. 107 del TUB hanno riguardato intermediari attivi prevalentemente nel credito al consumo e servicing, nelle attività di leasing e factoring, nell'emissione e gestione di carte di credito, nel rilascio di fidi e garanzie. Approfondimenti sono stati condotti nei confronti di un confidi per appurarne, tra l'altro, la robustezza patrimoniale e la coerenza dell'assetto organizzativo e operativo rispetto ai requisiti imposti dalla regolamentazione prudenziale e alle scelte strategiche perseguitate.

Le verifiche nei confronti degli intermediari finanziari non bancari iscritti nell'elenco generale ex art. 106 hanno sovente riguardato la conformità alle norme in materia di trasparenza e antiriciclaggio, l'adeguatezza dell'assetto organizzativo e i rapporti con la rete distributiva.

Nell'ambito della collaborazione con la Consob, sono state svolte ispezioni congiunte che hanno interessato una SGR e una società di deposito accentratore e di regolamento titoli. È stata inoltre condotta un'ispezione tesa a verificare le procedure con le quali le controparti gestiscono e trasmettono le informazioni sui prestiti bancari