

governo societario e al risk management, al rischio di credito e ai rischi finanziari (tav. 3.2). L'elevato numero di ispezioni in materia di governo societario è dovuto allo svolgimento di un'analisi tematica trasversale condotta dai JST. Per le banche meno significative, le 6 ispezioni mirate hanno avuto a oggetto rischi operativi, assetti di governo e rischio di credito; l'ispezione di follow-up ha inteso verificare i progressi nella rimozione dei problemi rilevati nel comparto creditizio in precedenti accertamenti.

Tavola 3.2

VOCI	Banche: ispezioni per profilo di rischio		
	Banche significative		Banche meno significative
	Ispezioni mirate e di follow-up	Convalide	Ispezioni mirate e di follow-up
Governo societario e risk management	9	–	2
Rischi finanziari	6	4	0
Rischi operativi	4	4	3
Rischio di credito	6	8	2
Totale	25	16	7

La verifica dell'adeguatezza dei sistemi interni per la quantificazione dei requisiti patrimoniali ha riguardato l'approvazione di modifiche significative a sistemi già in uso, prevalentemente sul rischio di credito.

Per le banche meno significative, la metodologia continua a prevedere l'assegnazione, al termine dell'ispezione, di un giudizio sulla situazione complessiva dell'intermediario: le valutazioni sfavorevoli (55 per cento) sono state più numerose di quelle favorevoli (45 per cento), risentendo prevalentemente dell'elevata rischiosità creditizia e della debole redditività, aggravate in molti casi da carenze negli assetti di governo, organizzativi e di controllo (tav. 3.3).

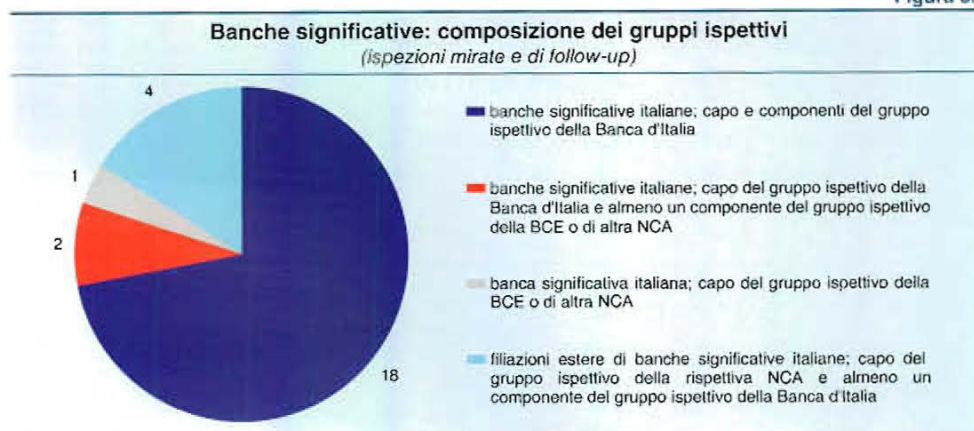
Tavola 3.3

Banche meno significative: valutazioni ispettive (valori percentuali)		
GIUDIZI	2014	2015
Favorevoli	43,9	45,0
Sfavorevoli	56,1	55,0

Nelle ispezioni mirate e di follow-up presso le banche italiane significative, i gruppi ispettivi sono stati, in larga prevalenza, composti e diretti da personale della Banca d'Italia (fig. 3.3).

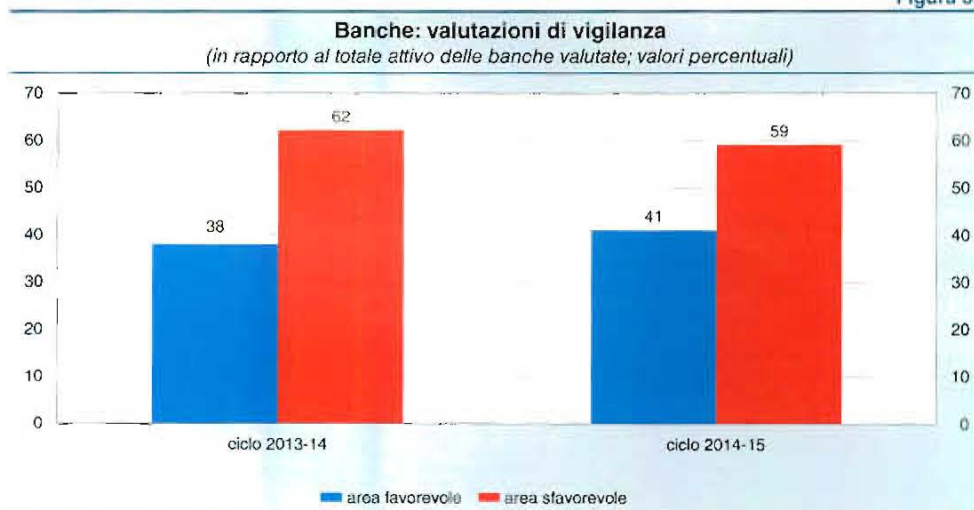
Le convalide dei sistemi interni sono state effettuate da gruppi misti: 14 sono stati guidati da personale della Banca d'Italia, uno da un dipendente della BCE e uno da un dipendente di un'altra NCA.

Figura 3.3



Il ciclo SREP 2014-15: i risultati. – Nel ciclo SREP 2014-15 (alimentato dai dati di fine 2014) l'attribuzione di giudizi compresi nell'area sfavorevole ha riguardato banche i cui attivi sono complessivamente pari al 59 per cento del totale di quelle valutate (fig. 3.4), in leggero miglioramento rispetto al ciclo precedente (62 per cento). Questo risultato è in larga parte attribuibile al passaggio nell'area favorevole del giudizio relativo a due gruppi bancari significativi e a una filiazione italiana di un gruppo bancario estero.

Figura 3.4



I giudizi assegnati alle banche italiane riflettono l'elevata consistenza dei crediti deteriorati e il connesso impatto negativo sulla redditività degli intermediari, penalizzata anche della compressione del margine di interesse dovuta alla prolungata fase di bassi tassi di mercato. Permane quindi la necessità per le banche di differenziare ulteriormente le proprie fonti di ricavo e di ridurre gli oneri strutturali, innovando i processi produttivi e distributivi.

L'analisi della qualità e della funzionalità degli assetti di governo e controllo delle banche meno significative, non incluse nell'approfondimento tematico trasversale

che ha riguardato le banche significative, ha posto in luce l'esigenza di migliorare la qualità dell'azione di supervisione degli organi aziendali e di diffondere una maggiore consapevolezza dei rischi assunti a tutti i livelli dell'organizzazione.

L'adeguatezza degli assetti proprietari delle banche italiane è stata valutata tenendo conto non solo della quantità delle risorse finanziarie a disposizione delle banche, ma anche della reputazione dei candidati acquirenti (requisiti di onorabilità, correttezza nei comportamenti e nelle relazioni d'affari, competenza professionale).

Le valutazioni sul patrimonio si sono mantenute nel complesso positive, grazie alla prosecuzione delle iniziative di rafforzamento intraprese dalla maggior parte delle banche; in prospettiva, il mantenimento di condizioni patrimoniali adeguate da parte delle BCC potrebbe risentire della riduzione dei flussi di autofinanziamento, condizionati dalla bassa redditività del modello di gestione tradizionale e dalle inefficienze delle reti territoriali.

Sulla base dei risultati dello SREP, in novembre sono state comunicate alle banche significative le decisioni sul capitale, ossia i requisiti patrimoniali specifici in termini di coefficiente di capitale primario di classe 1 (common equity tier 1 ratio); tali misure sono approvate dal Consiglio di vigilanza su proposta del JST, che cura la successiva fase di confronto con la banca interessata. A partire dal 2015, coerentemente con le **linee guida dell'EBA**, le decisioni sul capitale hanno assunto carattere vincolante anche per le banche meno significative.

Il requisito imposto, in media, alle banche significative dell'SSM è risultato superiore di 0,5 punti percentuali rispetto a quello scaturito dal ciclo di valutazione precedente, l'ultimo condotto utilizzando le metodologie in uso presso le NCA. A questo risultato hanno contribuito l'incremento dei requisiti patrimoniali aggiuntivi (0,3 punti percentuali) – che nel 2015, per decisione del Consiglio di vigilanza, sono stati coperti interamente con il capitale di migliore qualità – e la graduale entrata in vigore degli obblighi di costituzione delle diverse riserve di capitale (0,2 punti percentuali), che proseguirà fino al 2019.

L'azione di vigilanza. – L'azione di vigilanza dei JST sulle banche italiane significative e della Banca d'Italia su quelle meno significative si è concretizzata in oltre 5.900 attività di natura conoscitiva o correttiva (analisi, convocazioni e incontri con gli esponenti aziendali e lettere; tav. 3.4). L'attività di analisi per le banche meno significative ha riguardato prevalentemente verifiche di carattere ordinario sul rispetto dei requisiti patrimoniali e di liquidità nonché di conformità alle disposizioni di vigilanza.

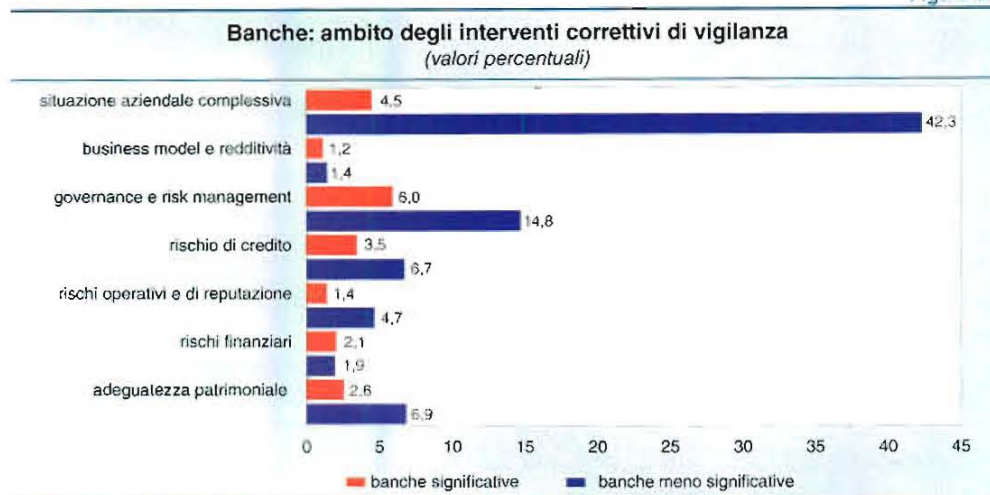
Tavola 3.4

Banche: l'azione di vigilanza (1)				
VOCI	Analisi a distanza (2)	Incontri (3)	Lettere (4)	Totale attività
Banche significative	590	435	131	1.156
Banche meno significative	3.863	465	479	4.807
Totale	4.453	900	610	5.963

(1) La differente modalità di rilevazione avviata con l'SSM rende i dati 2015 non confrontabili con quelli del 2014. Le attività (analisi a distanza, incontri, lettere) erano svolte anche in precedenza dalla Banca d'Italia secondo la metodologia nazionale. I dati non includono le ispezioni (tav. 3.1) né le attività relative ai provvedimenti (tav. 3.5). – (2) Include analisi periodiche su ciascun soggetto vigilato e analisi mirate correlate alla problematicità dell'intermediario. – (3) Incontri e convocazioni di tipo conoscitivo (finalizzati ad arricchire il patrimonio informativo della Vigilanza) e correttivo (tesi a prevenire il deterioramento della situazione aziendale o a ripristinare condizioni di normalità). – (4) Lettere di richiesta di informazioni o di richiamo.

Gli interventi correttivi hanno interessato soprattutto i sistemi di governo e controllo, il rischio di credito e l'adeguatezza patrimoniale; per le banche meno significative si sono concentrati sulla situazione aziendale complessiva (fig. 3.5).

Figura 3.5



Nelle situazioni aziendali più problematiche sono stati chiesti il rinnovo degli organi sociali e la revisione degli assetti di vertice, in particolare nei casi di ripartizione non equilibrata dei poteri e di inefficacia dell'attività di indirizzo e controllo. A fini di prevenzione, i requisiti di professionalità e onorabilità degli esponenti delle banche significative sono stati valutati tenendo anche conto dei nuovi criteri introdotti nell'SSM; per le banche meno significative ciò avverrà prossimamente.

A tutela della solvibilità delle banche è stata sollecitata l'adozione di politiche di distribuzione dei dividendi prudenti e compatibili con la situazione reddituale e patrimoniale. Per fronteggiare l'elevata consistenza dei crediti anomali, le banche sono state invitate a irrobustire i relativi processi di controllo, valutazione e recupero¹⁶. La Banca d'Italia, al fine di contribuire al miglioramento dei processi di gestione delle partite anomale da parte degli intermediari, ha introdotto nell'aprile 2016 una specifica **rilevazione statistica** sulle esposizioni in sofferenza, sulle eventuali garanzie reali o di altro tipo che ne attenuano il rischio di credito e sullo stato delle procedure di recupero. L'SSM intende emanare sul tema orientamenti in materia di classificazione e gestione dei crediti deteriorati; nell'ambito dell'azione di vigilanza svolta dai JST saranno verificati gli interventi effettuati finora dalle banche significative e definiti eventuali piani di azione. Alle banche meno significative è stato chiesto di riesaminare l'adeguatezza delle svalutazioni delle esposizioni deteriorate apportando nel bilancio 2015 le rettifiche di valore eventualmente necessarie. Alle banche italiane con margini patrimoniali ristretti sono stati richiesti specifici piani di azione e una più ampia informativa all'autorità di vigilanza.

L'azione di intervento sulle carenze nei sistemi informatici delle banche italiane è stata intensificata, tenuto conto dei potenziali rischi operativi e di reputazione che

¹⁶ Lo smaltimento dei crediti deteriorati sarà favorito dalla definizione dello schema di garanzia pubblica per la cartolarizzazione di sofferenze (cfr. il paragrafo: *La normativa nazionale*).

ne possono derivare; è continuata la verifica sull'adeguatezza della gestione dei dati che alimentano la reportistica volta ad assicurare la corretta valutazione dei rischi delle banche.

Le procedure comuni e gli altri provvedimenti. – Fin dall'avvio delle procedure comuni, la Banca d'Italia ha un intenso dialogo con la BCE, che adotta il provvedimento finale.

Le procedure comuni di autorizzazione all'attività bancaria sono state cinque: di queste, quattro hanno riguardato le banche ponte istituite in occasione della risoluzione della Cassa di Risparmio di Ferrara, della Banca delle Marche, della Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti e della Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio. Scopo delle banche ponte è quello di gestire gli attivi e alcune passività delle banche in risoluzione secondo logiche conservative e di procedere alla collocazione sul mercato in tempi brevi delle banche ponte stesse (cfr. il paragrafo: *Le procedure di risoluzione* del capitolo 4).

Le proposte di decisione sottoposte dalla Banca d'Italia alla BCE relative a modifiche degli assetti proprietari delle banche sono state dieci (come nell'anno precedente, quando furono svolte integralmente dalla Banca d'Italia); in alcuni casi l'acquisizione del controllo di gruppi bancari è avvenuta da parte di fondi di investimento esteri.

Fra gli altri provvedimenti, quelli adottati dalla Banca d'Italia sugli intermediari meno significativi sono aumentati soprattutto per l'allineamento alla normativa sul rimborso o riacquisto di strumenti di capitale computati nei fondi propri (105, a fronte di 11 nel 2014) e per l'accertamento di modifiche statutarie, riconducibili in buona parte all'adeguamento degli statuti di BCC alle disposizioni di vigilanza in materia di governo societario e controlli interni, emanate negli ultimi anni dalla Banca d'Italia (121, rispetto a 58 nel 2014); in sensibile calo i provvedimenti rilasciati per l'acquisto di partecipazioni (tav. 3.5)

Tavola 3.5

Banche: principali provvedimenti				
VOCI	Banche significative		Banche meno significative	
	2014	2015	2014	2015
Amministrativi				
Modifiche statutarie	35	55	58	121
Rimborso o riacquisto di propri strumenti patrimoniali	13	10	11	105
Fusioni, incorporazioni, scissioni e cessioni	12	13	20	13
Acquisizioni di partecipazioni da parte di banche	3	1	22 (1)	1
Insediamiento e libera prestazione di servizi in paesi extra UE; servizi di investimento	31	4	2	6
TOTALE	94	83	113	246
Prudenziali				
Limiti regolamentari più restrittivi	0	0	13	21
Ordine di convocazione degli organi sociali	0	0	8	1
Revoca di precedenti misure restrittive	3	1	5	8
TOTALE	3	1	26	30

(1) Sono escluse 10 procedure comuni di modifica degli assetti proprietari delle banche.

Le attività svolte dalla Banca d'Italia sulle banche SSM non italiane. — La supervisione sulle banche e sui gruppi bancari esteri significativi presenti in Italia con filiazioni o succursali si realizza attraverso la partecipazione della Banca d'Italia a 17 JST. Per 8 di questi (competenti per BNP Paribas, Crédit Agricole, Société générale, Banco Santander, Deutsche Bank, State Street Luxembourg, Dexia, la succursale italiana di Barclays Bank) il personale dell'Istituto svolge ruoli di coordinamento strategico (ad es. nelle analisi tematiche sul governo societario), compiti di analisi dei principali profili di rischio (anche attraverso incontri con esponenti aziendali esteri, 35 nell'anno) e prende parte agli accertamenti ispettivi (2 nell'anno, di cui uno mirato sull'attività di leveraged finance e l'altro riguardante l'approvazione di modifiche significative a un sistema interno sul rischio di credito già in uso); queste attività hanno permesso all'Istituto di acquisire una maggiore conoscenza della situazione aziendale e dei meccanismi di funzionamento dei gruppi bancari esteri significativamente presenti in Italia.

Nell'ambito di programmi di cooperazione tecnica e scambio di personale tra la BCE e le NCA, la Banca d'Italia ha messo a disposizione proprio personale per guidare una verifica ispettiva sul rischio di credito presso un intermediario insediato in Irlanda.

Le attività trasversali e di coordinamento con la BCE. — La Banca d'Italia partecipa a 11 network di esperti dedicati all'analisi di questioni funzionali all'adozione di politiche di vigilanza comuni nell'SSM.

Le principali tematiche hanno riguardato il processo di pianificazione dell'attività di supervisione, per renderlo più flessibile e coerente con le specificità delle singole banche. Oltre all'impegno dedicato al perfezionamento della metodologia SREP comune (cfr. il riquadro: *La nuova metodologia SREP per le banche significative*), sono stati avviati lavori per definire standard comuni da adottare nelle ispezioni presso le banche meno significative e per promuovere modalità di lavoro sempre più integrate tra BCE e NCA. Per assicurare maggiore comparabilità, è stato impostato il progetto di revisione dei sistemi interni utilizzati dalle banche per la determinazione dei requisiti patrimoniali (Targeted Review of Internal Models, TRIM); nel 2016 ne verrà definito l'ambito di applicazione e nel biennio 2017-18 saranno svolte le ispezioni presso gli intermediari. L'Istituto ha partecipato alla definizione di orientamenti per la valutazione da parte dei JST dei piani di risanamento e di quelli di risoluzione delle banche significative. In tema di autorizzazioni sono state elaborate proposte per la valutazione dell'onorabilità e della professionalità degli esponenti aziendali al fine di conseguire, nel rispetto delle normative nazionali, un approccio omogeneo e ispirato alle migliori prassi di vigilanza.

A supporto della supervisione indiretta effettuata dalla BCE sulla vigilanza svolta dalle NCA sulle banche meno significative è attivo un network di alto livello (senior management network), affiancato da numerosi gruppi tecnici; nell'anno si è riunito 11 volte, focalizzandosi sulla convergenza delle metodologie di vigilanza e sull'attenuazione delle differenze tra i diversi approcci contabili adottati dalle banche delle varie giurisdizioni.

Nell'ambito dell'SSM, l'attività di coordinamento della vigilanza sulle banche meno significative è stata intensa. La rendicontazione alla BCE ha comportato cinque notifiche preventive riguardanti l'autorizzazione all'utilizzo di sistemi interni per il calcolo del requisito patrimoniale sul rischio di credito, la revoca di misure restrittive

e l'adozione di misure correttive successive all'esito di accertamenti ispettivi. L'Istituto ha tempestivamente comunicato il rapido e significativo deterioramento finanziario di quattro intermediari dovuto, in due casi, all'erosione della riserva di conservazione del capitale (successivamente ripristinata) e, negli altri casi, al mancato rispetto dei requisiti regolamentari minimi (per un intermediario è stata aperta la procedura di amministrazione straordinaria e per l'altro quella di risoluzione).

Per le banche e i gruppi meno significativi la Banca d'Italia ha trasmesso successivamente alla BCE informazioni sulle misure di vigilanza adottate e sulle sanzioni applicate. Sono state inoltre effettuate cinque notifiche di variazione al numero delle banche meno significative conseguenti a operazioni di aggregazione.

Il contributo della Banca d'Italia ai lavori del Consiglio di vigilanza. — La partecipazione della Banca d'Italia al processo decisionale del Consiglio di vigilanza si articola in incontri e procedure scritte. Fra le questioni discusse nel corso delle 38 riunioni svoltesi nel 2015 rilevano, in particolare, le decisioni sul capitale delle banche significative e alcuni interventi di vigilanza su aziende caratterizzate da profili di problematicità nonché temi strategici e progetti trasversali (ad es. in materia di distribuzione dei dividendi, remunerazioni, determinazione delle condizioni di dissesto o di rischio di dissesto).

Il contributo dell'Istituto ha riguardato l'approvazione delle metodologie di supervisione comuni, la pianificazione delle attività di supervisione, le tematiche organizzative e quelle legate alle prassi amministrative nell'esercizio dei poteri di vigilanza. In tale ambito sono stati discussi gli esiti di indagini tematiche, approvati gli orientamenti sulla supervisione delle banche meno significative e definiti gli esercizi di valutazione approfondita per le nuove banche significative. La Banca d'Italia ha inoltre contribuito alla disciplina dei rapporti istituzionali e dello scambio di informazioni con il neocostituito Comitato di risoluzione unico (Single Resolution Board, SRB) mediante l'approvazione di un memorandum di intesa fra le due istituzioni, finalizzato al miglioramento della collaborazione nell'esercizio delle rispettive funzioni.

La Banca d'Italia ha esaminato nell'anno 984 procedure scritte del Consiglio di vigilanza (delle quali 147 hanno specificamente riguardato banche italiane). I principali temi affrontati sono stati la valutazione dei requisiti degli esponenti aziendali (187 decisioni), i fondi propri (139 decisioni) e l'acquisto di partecipazioni qualificate nelle banche (77 decisioni). Le procedure riguardanti banche meno significative sono state 66; 74 quelle relative a misure macroprudenziali. Il rappresentante dell'Istituto ha partecipato a 22 riunioni del Comitato direttivo, che ha il compito di preparare le riunioni del Consiglio di vigilanza, durante le quali sono state dibattute le tematiche trasversali di maggiore rilevanza.

I controlli sugli intermediari finanziari non bancari e sugli altri operatori

Gestori di OICR: valutazioni, azioni di vigilanza, provvedimenti. — La situazione tecnica e organizzativa delle SGR ha mostrato un generale miglioramento: la quota delle valutazioni favorevoli attribuite al termine delle analisi condotte nel ciclo 2014-15 è salita all'81 per cento (76 per cento nel 2013-14). I gestori di fondi aperti hanno presentato profili economici e patrimoniali più robusti, beneficiando dell'andamento

positivo della raccolta; contribuiscono al miglioramento del settore i processi di consolidamento e riorganizzazione attuati dagli intermediari e l'uscita dal mercato di alcuni soggetti deboli. I giudizi sfavorevoli si sono concentrati sui gestori attivi nei comparti immobiliare e del private equity, dove i fattori di debolezza del mercato pesano sulla capacità degli operatori di rilanciare la propria operatività.

Nell'azione di vigilanza, gli incontri si confermano uno strumento essenziale per comprendere appieno le scelte aziendali, consentendo di cogliere in anticipo segnali di difficoltà nell'andamento operativo degli intermediari e di richiamare tempestivamente su questi segnali l'attenzione del management degli intermediari stessi (tav. 3.6). Sono state assunte specifiche azioni correttive, mediante lettere di richiamo, nei confronti dei casi più problematici, anche a seguito delle ispezioni condotte (tav. 3.12); i gestori di fondi immobiliari destinati alla clientela al dettaglio, ad esempio, sono stati sollecitati a verificare la correttezza delle modalità di calcolo delle commissioni di gestione, a tutela degli investitori e a presidio dei rischi legali e reputazionali.

Tavola 3.6

Intermediari finanziari non bancari: l'azione di vigilanza (1)

VOCI	Analisi a distanza (2)	Incontri (3)	Lettere (4)	Totale attività
Gestori di OICR	681	105	48	834
SIM	505	57	58	620
Intermediari finanziari dell'elenco speciale	611	55	32	698
IP e Imel	51	14	21	86
TOTALE	1.848	231	159	2.238

(1) Le attività (analisi a distanza, incontri, lettere), censite per la prima volta in questa forma nel 2015, erano svolte anche in precedenza dalla Banca d'Italia. I dati non includono le ispezioni (tav. 3.12) né le attività relative ai provvedimenti (tavv. 3.7-3.9). — (2) Analisi periodiche su ciascun soggetto vigilato; analisi mirate correlate alla problematicità dell'intermediario; analisi di settore e approfondimenti specifici. — (3) Incontri e convocazioni di tipo conoscitivo (finalizzati ad arricchire il patrimonio informativo della Vigilanza) e correttivo (tesi a prevenire il deterioramento della situazione aziendale o a ripristinare condizioni di normalità). — (4) Lettere di richiesta di informazioni o di richiamo.

Il rinnovato quadro normativo ha determinato un consistente incremento dell'attività amministrativa (tav. 3.7). La Banca d'Italia ha chiesto alle SGR di individuare le misure patrimoniali e organizzative da assumere per adeguarsi alla nuova normativa (cfr. [comunicazione del 25 marzo 2015](#)); ha inoltre valutato le attestazioni ricevute anche rispetto all'adeguatezza dei profili tecnici e organizzativi degli intermediari e ha aggiornato le iscrizioni nelle corrispondenti sezioni dell'albo. Nella sezione dei gestori di fondi aperti sono stati inseriti 44 operatori; 129 sono stati inseriti nella sezione dedicata ai gestori di fondi alternativi (di cui 44 identificati come "sotto soglia"); 31 SGR con un'operatività mista sono state iscritte in entrambe le sezioni. L'Istituto ha esaminato le istanze di autorizzazione all'esercizio della gestione di fondi alternativi presentate da 18 operatori (nessun operatore nel 2014), in esito alle quali sono stati autorizzati i primi 2 gestori di fondi europei per il venture capital (European Venture Capital Funds, EuVECA). Sono state valutate, d'intesa con la Consob, le richieste di affidamento all'esterno (outsourcing) di funzioni e servizi essenziali e di commercializzazione dei fondi alternativi. Altri procedimenti rilevanti hanno riguardato il nulla osta alla distribuzione delle riserve da parte dei gestori alternativi, per i quali la nuova normativa ha ridotto i requisiti patrimoniali, e alle modifiche all'operatività aziendale; in particolare, gli intermediari hanno potuto ampliare l'attività alla gestione di fondi di credito o dedicati ai crediti deteriorati.

Tavola 3.7

Gestori e OICR: provvedimenti		
VOCI	2014	2015
Gestori di OICR		
Autorizzazioni all'esercizio dell'attività	0	8
Variazione degli assetti proprietari	20	16
Cancellazioni	4	2
Operazioni di fusione e scissione	6	4
Cessione o acquisizione di rapporti giuridici	2	3
Modifiche all'operatività	9	10
Notifiche di operatività transfrontaliera di gestori italiani	4	7
Commercializzazione all'estero di quote di OICR	4	1
Assunzione di partecipazioni di controllo in società finanziarie, imprese di assicurazione, banche e altre società vigilate o strumentali	0	3
Acquisto azioni proprie	0	2
Distribuzione di riserve	0	10
Revoca del divieto di istituzione o di avvio di nuovi fondi	3	0
Affidamento all'esterno di funzioni e servizi essenziali (outsourcing)	0	122
Intese alla Consob sulla commercializzazione di FIA riservati	0	47
Verifica dell'adeguamento delle SGR alla nuova disciplina	0	135
TOTALE	52	370
OICR		
Strutture master-feeder	1	1
Approvazione dei regolamenti		
istituzione nuovi fondi	7	3
modifiche del regolamento di gestione	21	12
Fusione tra fondi	14	18
TOTALE	43	34

SIM: valutazioni, azioni di vigilanza, provvedimenti. – I giudizi positivi assegnati a conclusione delle analisi sulla situazione tecnica e organizzativa delle SIM mostrano un lieve decremento (dal 59 al 54 per cento), soprattutto a causa del peggioramento dei profili strategici e dei sistemi di governo e controllo. La contrazione del numero delle SIM, in atto da alcuni anni, non ha determinato il superamento della dualità strutturale tra gli intermediari con rilevanti volumi d'affari e consolidata posizione sul mercato e quelli di minore dimensione con debolezze nei profili tecnici.

L'azione di vigilanza si è concentrata sulle situazioni degli intermediari più problematici, dei quali sono stati analizzati le strategie di sviluppo, gli assetti organizzativi e il governo societario (tav. 3.6). La maggior parte degli incontri con esponenti aziendali ha avuto a oggetto anche l'adeguamento delle SIM al nuovo quadro regolamentare in materia di politiche di remunerazione e incentivazione del personale, introdotto con il recepimento della CRD4.

L'attività amministrativa è aumentata in misura consistente poiché nel 2015 sono stati per la prima volta avviati d'ufficio i procedimenti relativi all'applicazione di coefficienti patrimoniali specifici legati alla rischiosità dei singoli intermediari (decisioni sul capitale: tav. 3.8). Gli altri provvedimenti hanno riguardato la variazione degli assetti proprietari, l'estensione dell'operatività, le operazioni per il riacquisto di azioni proprie (legate all'adozione di piani di incentivi a favore del personale) e la cancellazione dall'albo.

Tavola 3.8

SIM e gruppi di SIM: provvedimenti		
VOCI	2014	2015
Autorizzazione alla variazione degli assetti proprietari	7	9
Pareri alla Consob per l'autorizzazione o l'estensione dei servizi di investimento	5	7
Pareri alla Consob per la decadenza o la rinuncia all'autorizzazione delle SIM e delle imprese di investimento extra UE	11	4
Scambio di informazioni con autorità estere	2	6
Iscrizioni, variazioni o cancellazioni dall'albo di gruppi di SIM	8	7
Nulla osta (o divieto) di cessione o acquisizione di rapporti giuridici da parte di SIM	0	1
Autorizzazione alla libera prestazione dei servizi di investimento in Stati extra UE	1	1
Riacquisto di azioni proprie	2	3
Rimozione di misure specifiche di vigilanza	1	0
Coefficienti patrimoniali specifici ("decisioni sul capitale")	0	25
TOTALE	37	63

Intermediari dell'elenco speciale, IP, Imel: valutazioni, azioni di vigilanza, provvedimenti. – L'attività di analisi sulle società finanziarie dell'elenco speciale si è concentrata sui soggetti che hanno manifestato l'intenzione di iscriversi al nuovo albo unico (cfr. il riquadro: *L'avvio dell'albo unico degli intermediari finanziari*). Gli altri intermediari, in particolare i confidi di minore dimensione non sottoposti all'obbligo di iscrizione, sono stati oggetto di specifici interventi e non sono stati inseriti nel ciclo valutativo annuale; nel complesso le valutazioni sulla situazione tecnica e organizzativa delle società sono migliorate (la quota di quelle sfavorevoli è scesa dal 56 al 40 per cento).

L'AVVIO DELL'ALBO UNICO DEGLI INTERMEDIARI FINANZIARI

L'attuazione della riforma del settore dell'intermediazione finanziaria – che ha previsto la creazione di un unico albo degli intermediari finanziari operanti nei confronti del pubblico in luogo dei preesistenti elenchi generale e speciale, caratterizzati da livelli diversi di controllo sui soggetti iscritti – è stata completata con l'emanazione del [DM 53/2015](#) e della [circolare 288/2015](#) della Banca d'Italia (cfr. il capitolo 3: *La funzione di vigilanza sugli intermediari bancari e finanziari* nella *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia* sul 2014). La riforma è entrata in vigore l'11 luglio 2015, con l'apertura delle iscrizioni al nuovo albo unico; per i soggetti già iscritti negli elenchi generale e speciale è stato previsto un regime transitorio, che si è concluso il 12 maggio 2016.

La ridefinizione del perimetro e dei contenuti dei controlli sugli intermediari finanziari ha imposto a questi ultimi scelte strategiche e operative fondamentali. Per favorire la comprensione degli obiettivi e degli aspetti salienti della nuova vigilanza, la Banca d'Italia ha fatto ricorso a diverse iniziative di comunicazione, tra cui una [nota informativa](#), un numero telefonico dedicato e alcune conferenze organizzate sul territorio nazionale, rivolte principalmente ai confidi e alle finanziarie minori; tali conferenze hanno anche consentito di stimare il potenziale numero di istanze di iscrizione al nuovo albo.

Dei 324 soggetti che hanno presentato istanza (134 intermediari provenienti dall'elenco speciale, 138 da quello generale e 52 società fiduciarie ex art. 199 TUF tenute a iscriversi nella sezione separata dell'albo unico), 78 risultano autorizzati alla fine di marzo di quest'anno; numerose richieste sono in fase di valutazione per l'esigenza di acquisire ulteriori elementi informativi.

La gestione del processo autorizzativo ha richiesto un notevole impegno organizzativo e di risorse; sono state costituite task force con personale specializzato dell'Amministrazione centrale e delle Filiali. La Banca d'Italia riserva un'attenzione particolare alla fase di transizione dai precedenti elenchi al nuovo albo con l'intento di salvaguardare l'affidabilità e l'integrità del mercato: vengono esaminate in modo approfondito le caratteristiche degli azionisti, la solidità patrimoniale degli intermediari, la sostenibilità dei piani di attività e la loro compatibilità con la complessiva situazione aziendale.

Permangono alcuni problemi nei sistemi di governo e controllo, nella qualità creditizia e nella redditività. Le valutazioni sul patrimonio sono state mediamente positive: le risorse proprie, spesso di qualità primaria, risultano complessivamente adeguate a coprire i rischi.

I confidi manifestano elementi di debolezza soprattutto nella qualità del credito e nella redditività. L'azione di vigilanza ha spinto i confidi a rafforzare le politiche di individuazione, gestione e valutazione del rischio creditizio; ciò ha determinato un aumento delle rettifiche di valore sulle garanzie concesse.

Gli interventi effettuati nell'anno, mediante lettere o incontri, hanno riguardato soprattutto il rischio di credito, i sistemi di governo e controllo e le strategie (tav. 3.6). Ai confidi vigilati aventi un volume di attività inferiore alla nuova soglia dimensionale (innalzata da 75 a 150 milioni di euro) e intenzionati a presentare istanza per l'iscrizione all'albo unico sono stati richiesti piani di sviluppo operativo che, assicurando condizioni di sana e prudente gestione, coniughino le strategie espansive con corrette prassi di erogazione delle garanzie.

L'attività di analisi e di intervento su IP e Imel ha avuto come priorità la verifica dei presidi per il monitoraggio dei rischi operativi e dei controlli sulla rete distributiva nonché l'approfondimento, anche a fini di contrasto al riciclaggio, delle caratteristiche dei prodotti offerti (tav. 3.6). Gli strumenti a disposizione della funzione di vigilanza sono stati affinati introducendo schemi di analisi che rivelano le situazioni di mancata conformità alle norme, in taluni casi approfondite con la UIF.

I provvedimenti hanno riguardato in prevalenza la cancellazione dall'elenco speciale di intermediari che non hanno richiesto l'iscrizione nell'albo unico oppure sono usciti dal mercato in seguito a operazioni di riorganizzazione dei gruppi di appartenenza (tav. 3.9).

Nel 2015 sono stati autorizzati cinque istituti di pagamento; tre hanno chiesto l'abilitazione a svolgere servizi di pagamento collegati alla gestione di una piattaforma di prestito tra privati (*social lending*), a riprova di un crescente interesse per tale attività, il cui quadro regolamentare non è armonizzato a livello europeo. Fino al marzo 2016 hanno presentato istanza di iscrizione nell'elenco degli operatori del microcredito 11 soggetti (cfr. il paragrafo: *La normativa nazionale*).

Tavola 3.9

Intermediari finanziari dell'elenco speciale, IP e Imel: provvedimenti		
VOCI	2014	2015
Intermediari finanziari dell'elenco speciale		
Rimozione del divieto di intraprendere nuove operazioni	1	1
Rimborso o riacquisto di propri strumenti patrimoniali	1	1
Nulla osta all'utilizzo dei modelli interni	1	1
Cancellazioni su istanza di parte	4	21
TOTALE	7	24
IP e Imel		
Autorizzazione all'esercizio dell'attività	5	5
Variazioni di assetti proprietari	5	4
Divieto di intraprendere nuove operazioni	1	0
Cancellazioni per gravi irregolarità	0	1
Cancellazioni su istanza di parte	4	2
TOTALE	15	12

I controlli sugli altri operatori. — L'attività di controllo sulle società finanziarie dell'elenco generale (tav. 3.10) è stata in gran parte assorbita dagli impegni connessi con l'attuazione della riforma del settore; tutti gli operatori sono stati invitati a confermare il rispetto dei requisiti per l'iscrizione nell'elenco e a mantenerli durante il periodo transitorio.

Tavola 3.10

Società finanziarie dell'elenco generale e confidi minori: controlli		
VOCI	2014	2015
Richieste dati/lettere di richiamo	166	376
Procedure per l'adozione di interventi straordinari	8	18
TOTALE	174	394

Azioni di tipo repressivo hanno continuato a riguardare gli operatori (società finanziarie e confidi minori) che rilasciano garanzie abusivamente: la Banca d'Italia ha proposto al MEF la cancellazione di cinque intermediari dell'elenco generale per violazioni di legge riconducibili ad abusivismo o usura; l'Istituto, inoltre, ha ritirato l'iscrizione alla sezione speciale dell'elenco di sette confidi minori. Oltre agli interventi condotti sugli operatori, la Banca ha agito per accrescere la consapevolezza degli utenti circa la legittimazione a operare degli intermediari (cfr. il riquadro: *Le problematiche legate al rilascio di garanzie finanziarie*).

LE PROBLEMATICHE LEGATE AL RILASCIO DI GARANZIE FINANZIARIE

Il rilascio di garanzie finanziarie è un fenomeno da tempo all'attenzione della Banca d'Italia; nel mercato infatti è cresciuta in modo allarmante la presenza di intermediari non abilitati allo svolgimento di tale attività (società finanziarie dell'elenco generale e confidi minori) che prospettano alla clientela condizioni più vantaggiose, in termini di costo e tempi di esecuzione, di quelle offerte dagli operatori autorizzati (banche, compagnie di assicurazione, intermediari dell'elenco speciale o dell'albo unico). Lo sviluppo del fenomeno è stato alimentato dalla crisi economica e soprattutto dalle numerose norme che richiedono la presentazione di garanzie a tutela

delle obbligazioni assunte nei confronti della Pubblica amministrazione. Rilevano, inoltre, l'inconsapevolezza del rischio assunto da parte dei beneficiari (impossibilità di escutere la garanzia perché l'emittente non autorizzato non è tenuto ad allocare risorse patrimoniali per farvi fronte), la complessità del quadro normativo e l'inadeguatezza dei poteri di controllo e di intervento attribuiti dalla legge alla Banca d'Italia.

Nel 2015, considerato il perdurare del fenomeno, testimoniato anche dalle numerosissime segnalazioni provenienti da privati e Pubbliche amministrazioni italiane ed estere (circa 1.200 negli ultimi 5 anni, di cui oltre 500 nel 2015), la Banca d'Italia ha intrapreso ulteriori azioni di contrasto e di informazione all'utenza e alle associazioni imprenditoriali e dei consumatori:

- ha intensificato la collaborazione con le altre autorità. Su impulso della Banca, l'Autorità nazionale anticorruzione ha promosso la costituzione di un gruppo di lavoro, cui partecipano anche l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (Ivass) e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), per approfondire il problema e fornire orientamenti per la selezione di imprese finanziarie idonee al rilascio delle fidejussioni ai concorrenti alle gare di appalto. La Banca ha avviato contatti con il Ministero degli Affari esteri e i Servizi assicurativi del commercio estero (SACE) per affrontare analoghe problematiche riguardanti le imprese italiane che accedono ai finanziamenti e ai bandi dell'Unione europea;
- ha pubblicato una nuova **nota di chiarimenti** sulle abilitazioni a concedere garanzie, che contiene anche l'elenco dei soggetti non abilitati o abusivi. Inoltre ha inserito apposite avvertenze nell'elenco generale, visualizzabili con l'interrogazione nominativa degli iscritti.

Con il completamento del quadro normativo per l'istituzione dell'albo unico sono cessate le iscrizioni delle società nell'elenco generale e sono, al tempo stesso, aumentate le richieste di cancellazione da parte di quelle iscritte che si sono poste in liquidazione o che hanno modificato l'oggetto sociale. Nei confronti dei confidi, per i quali l'elenco è tenuto dalla Banca d'Italia fino alla costituzione dell'organismo di categoria¹⁷, è stato approfondito il vaglio delle istanze di iscrizione per verificarne l'aderenza alla causa mutualistico-credizia e limitarne il possibile sconfinamento in campi di attività non consentiti (tav. 3.11).

Tavola 3.11

Società finanziarie dell'elenco generale e confidi minori: provvedimenti		
VOCI	2014	2015
Iscrizioni	4	3
società finanziarie dell'elenco generale	1	1
confidi minori	3	2
Cancellazioni su istanza di parte	73	109
società finanziarie dell'elenco generale	36	94
confidi minori	37	15

¹⁷ Le attività per la costituzione hanno preso avvio con la pubblicazione del DM 228/2015 recante il regolamento sulla disciplina della struttura, dei poteri e delle modalità di funzionamento dell'organismo.

Nel comparto degli operatori professionali in oro sono stati rilasciati 37 provvedimenti di iscrizione (39 nel 2014) e sono state decise 34 cancellazioni (66 nel 2014). È stato emesso un provvedimento di ritiro dell'iscrizione (in autotutela) per constatata perdita dei requisiti.

Le ispezioni. – La Banca d'Italia ha condotto 51 ispezioni su intermediari finanziari non bancari (tav. 3.12); di queste, 7 sono state effettuate da personale delle Filiali presso SIM e società dell'elenco speciale di dimensioni contenute.

Tavola 3.12

Intermediari finanziari non bancari: ispezioni		
VOCI	2014	2015
Gestori di OICR	19	16
SIM	10	11
Altri intermediari	27 (1)	24
TOTALE	56	51

(1) Inclusi 4 accertamenti relativi alla revisione della qualità degli attivi (cfr. il capitolo 3: La funzione di vigilanza sugli intermediari bancari e finanziari nella Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia sul 2014).

Le ispezioni presso le SGR hanno riguardato uno dei maggiori operatori di mercato nei fondi aperti e numerosi gestori di fondi chiusi, mobiliari e immobiliari. Per le SIM le verifiche hanno interessato, fra l'altro, una società che organizza e gestisce un sistema multilaterale per la negoziazione di strumenti obbligazionari e di prodotti di investimento destinati al segmento non professionale e uno dei principali operatori sul mercato mobiliare italiano. Gli accessi presso intermediari dell'elenco speciale sono stati effettuati prevalentemente nei confronti dei confidi e delle altre società che rilasciano garanzie.

Le verifiche presso le SGR hanno fatto emergere difficoltà strategiche e carenze nell'assetto organizzativo e dei controlli, con ripercussioni in limitate circostanze sulla qualità del processo di investimento seguito dai gestori dei fondi. Per le SIM i principali problemi hanno riguardato il posizionamento di mercato, le strategie, il sistema organizzativo e dei controlli. Le ispezioni presso gli altri intermediari hanno posto in evidenza, in particolare per i confidi, modelli di governo societario non sempre adeguati e una crescente rischiosità creditizia (tav. 3.13).

Tavola 3.13

GIUDIZI	Valutazioni ispettive per tipologia di intermediario finanziario (valori percentuali)					
	Gestori di OICR		SIM		Altri intermediari	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Favorevoli	69,2	41,7	40,0	27,3	31,6	17,4
Sfavorevoli	30,8	58,3	60,0	72,7	68,4	82,6

L'attività ispettiva svolta dalla Guardia di finanza in base al protocollo d'intesa del 2007 con la Banca d'Italia è consistita in 31 verifiche presso intermediari iscritti nell'elenco generale e 24 su confidi minori.

La vigilanza sull'Organismo degli agenti e dei mediatori

La Banca d'Italia ha condotto il secondo ciclo di valutazione sull'operato dell'OAM, giudicando positivamente i progressi da questo compiuti nell'affermare la propria funzione. Le analisi hanno constatato il rafforzamento della struttura aziendale, l'attuazione dei programmi di controllo preventivati, l'emanazione delle disposizioni di competenza. Le linee di azione della Vigilanza sono ora indirizzate ad approfondire i meccanismi di governo e i singoli comparti di attività dell'OAM per valutarne l'effettivo grado di efficacia e funzionalità.

La tutela della clientela

La vigilanza sugli intermediari: controlli e interventi su trasparenza e correttezza. — L'azione della Banca d'Italia sulla trasparenza e sulla correttezza degli intermediari nei confronti della clientela abbina interventi sui singoli operatori a iniziative tese a sollecitare l'intero sistema ad adottare comportamenti improntati al rispetto sostanziale degli obblighi, al fine di innalzare la qualità delle relazioni.

L'attività di controllo è stata condotta presso gli sportelli o le direzioni generali degli intermediari; in alcuni casi, per rafforzarne l'efficacia, le ispezioni presso le direzioni generali sono state affiancate da verifiche condotte su più sportelli, valutando sia i profili organizzativi e procedurali, sia la traduzione concreta di tali asseriti nel rapporto con la clientela.

Per valutare la funzionalità delle strutture degli intermediari dedicate alla trattazione dei reclami è stata condotta una specifica campagna ispettiva (cfr. il riquadro: *I controlli sulla funzionalità degli uffici reclami*).

I CONTROLLI SULLA FUNZIONALITÀ DEGLI UFFICI RECLAMI

Uffici reclami capaci di trattare le lamentele in maniera adeguata e tempestiva favoriscono la fiducia della clientela nel sistema finanziario, riducono il contenzioso e rappresentano per gli intermediari una componente essenziale per una gestione efficace e consapevole delle relazioni con il cliente; per la Vigilanza costituiscono un elemento di valutazione della capacità degli intermediari stessi di presidiare i propri rischi attraverso l'attenzione alle segnalazioni della clientela. Al riguardo, le disposizioni sulla trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari prevedono che gli intermediari adottino procedure per la trattazione dei reclami che garantiscano ai clienti risposte sollecite ed esaurienti.

Nel secondo trimestre dell'anno sono state condotte ispezioni tematiche presso sette intermediari, di dimensioni e caratteristiche operative diverse.

L'indagine, di tipo ricognitivo, ha riguardato l'adeguatezza delle procedure e delle soluzioni organizzative per la gestione dei reclami. Le verifiche hanno rilevato situazioni diversificate: a fronte di buone prassi organizzative, in grado di assicurare alla clientela risposte rapide, esaustive e soddisfacenti, sono stati riscontrati alcuni margini di miglioramento nel funzionamento delle strutture.

La Banca d'Italia ha quindi inviato una **comunicazione** al sistema bancario e finanziario contenente indicazioni sulle buone prassi e sui principali problemi riscontrati, invitando gli operatori a condurre un esame approfondito delle proprie modalità di gestione dei reclami e ad adottare iniziative mirate a innalzare la qualità del servizio reso alla clientela.

Gli accertamenti sui profili di trasparenza hanno riguardato 96 banche (significative e meno significative) e 28 altri intermediari (in totale, 124 soggetti, come nel 2014), e si sono svolti presso 266 sportelli (280 nel 2014); sono state condotte anche ispezioni mirate sulla conformità alla normativa di trasparenza e antiriciclaggio.

Le principali disfunzioni riscontrate sono riferibili ad aspetti organizzativi o procedurali e ad anomalie nelle diverse fasi operative (pubblicità e informativa precontrattuale, contenuto dei contratti, allineamento tra le condizioni pubblicizzate e quelle inserite nei contratti o effettivamente applicate, remunerazione di affidamenti e sconfinamenti, comunicazioni alla clientela). Nei casi di improprio addebito di oneri, gli intermediari sono stati sollecitati a restituire alla clientela i relativi importi (65 milioni di euro nel 2015, sulla base dei dati forniti dagli stessi intermediari).

Gli intermediari richiamati a un più rigoroso rispetto della normativa e all'adozione di misure correttive sono stati 81; nei casi di rilevanti violazioni sono stati avviati anche procedimenti sanzionatori (cfr. il paragrafo: *Le sanzioni*). L'azione di intervento è proseguita mediante lettere e incontri con gli esponenti aziendali (complessivamente 76) relativi alla trasparenza e alla correttezza nei confronti della clientela.

Sono stati rilasciati all'AGCM 6 pareri su procedimenti istruttori in materia di pratiche commerciali scotrette (art. 27, comma 1-bis, del Codice del consumo).

In agosto è stata emanata, congiuntamente con l'Ivass, una **comunicazione** rivolta alle assicurazioni e agli intermediari assicurativi sulla commercializzazione di polizze assicurative abbinata a finanziamenti (payment protection insurance, PPI): è stato chiesto di rivedere la struttura delle polizze e le modalità di collocamento affinché le caratteristiche dei prodotti rispondano alle reali esigenze di copertura dei rischi della clientela e la loro distribuzione sia improntata a canoni di correttezza sostanziale.

Nel febbraio 2016, considerato che i tassi più utilizzati come parametri per la determinazione delle condizioni economiche applicate nei rapporti di finanziamento hanno raggiunto valori prossimi o inferiori allo zero, gli intermediari sono stati **richiamati** a uno scrupoloso rispetto della normativa di trasparenza e a una rigorosa applicazione delle disposizioni contrattuali, con particolare riguardo alle clausole di indicizzazione.

Gli strumenti di tutela individuale: gli esposti della clientela alla Banca d'Italia e i ricorsi all'ABF – La gestione degli esposti, oltre a rappresentare un elemento utile per acquisire informazioni sui livelli di esposizione degli intermediari al rischio di mancata conformità alle norme o su eventuali disfunzioni organizzative, favorisce l'individuazione di fenomeni su cui si deve intervenire, quali l'esercizio abusivo di attività bancaria e finanziaria, e contribuisce alla definizione delle iniziative di educazione finanziaria.