

LA FUNZIONE DI VIGILANZA SUGLI INTERMEDIARI BANCARI E FINANZIARI

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

Ai sensi dell'art. 5 del Testo unico bancario e dell'art. 5 del Testo unico sulla finanza, i poteri di vigilanza nei confronti delle banche, dei gruppi bancari e degli intermediari finanziari (società finanziarie, di gestione del risparmio e di intermediazione mobiliare) sono esercitati dalla Banca d'Italia avendo riguardo alla sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, alla stabilità complessiva, all'efficienza e alla competitività del sistema finanziario, all'osservanza della normativa in materia creditizia e finanziaria. La legge prevede inoltre che l'attività di vigilanza si svolga in armonia con le disposizioni comunitarie.

**Le competenze
della Vigilanza creditizia
e finanziaria**

Nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, la Banca d'Italia formula le proposte per le deliberazioni del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio e per i provvedimenti del Ministro dell'Economia e delle finanze relativi alle procedure di amministrazione straordinaria e di liquidazione coatta amministrativa; svolge compiti istruttori e di esecuzione delle deliberazioni. La Banca d'Italia dispone di autonoma capacità normativa, esercita i controlli sugli intermediari; le sono inoltre affidati compiti di tutela della trasparenza delle operazioni bancarie.

Sui comparti della gestione del risparmio e dell'intermediazione mobiliare il Testo unico della finanza ripartisce i poteri di controllo fra la Banca d'Italia e la Consob: alla Banca d'Italia compete vigilare sul contenimento del rischio e sulla stabilità patrimoniale degli intermediari che operano in questo settore, mentre alla Commissione spetta tutelare la trasparenza e la correttezza dei loro comportamenti.

Funzionale al perseguimento delle finalità che l'ordinamento assegna all'attività di vigilanza è un elevato grado di concorrenza dei mercati, nella cui promozione la Banca d'Italia è da tempo impegnata, nella consapevolezza che la competizione incentiva gli intermediari ad assumere comportamenti improntati all'efficienza nell'allocazione delle risorse finanziarie e nell'uso dei fattori produttivi.

I poteri di controllo sono esercitati nel rispetto della natura imprenditoriale dei soggetti vigilati, i quali determinano in autonomia strategie, modelli

organizzativi e politiche di investimento nell'ambito di un sistema di regole generali di natura prudenziale.

Principale parametro di riferimento della regolamentazione prudenziale per la stabilità degli intermediari è il patrimonio (1): la disponibilità di mezzi propri adeguati rispetto ai rischi assunti accresce la capacità dell'impresa di assorbire perdite impreviste. Va inoltre considerato che le decisioni degli amministratori vengono generalmente sottoposte a un vaglio più rigoroso quando gli azionisti hanno impegnato risorse consistenti.

Di grande rilievo è anche la qualità degli assetti organizzativi dei soggetti vigilati: un efficace sistema di controlli consente una gestione consapevole e integrata dei rischi, favorisce il governo delle variabili aziendali e il conseguimento degli obiettivi, concorre alla prevenzione di condotte anomale.

Nel settore del risparmio gestito assumono particolare importanza la disciplina dei prodotti e quella del regolamento di gestione dei fondi. L'intensità dei controlli è graduata in funzione delle caratteristiche degli investitori; per i fondi destinati alla generalità del pubblico, limiti di natura prudenziale all'attività di investimento mirano all'obiettivo di un efficiente governo dei rischi finanziari assunti per conto dei sottoscrittori.

L'azione di controllo
sulle banche
e gli altri intermediari

L'azione di controllo nei confronti delle banche e degli altri intermediari viene svolta attraverso analisi e interventi finalizzati a individuare tempestivamente segnali di potenziale anomalia nei loro assetti tecnico-organizzativi e a sollecitarne la rimozione mediante appropriate misure correttive.

L'azione si articola in controlli di tipo documentale — basati sulla raccolta, l'elaborazione e l'analisi sistematica di un complesso di informazioni di natura statistico-contabile e amministrativa — e controlli ispettivi presso gli intermediari, diretti a verificare qualità e correttezza dei dati trasmessi e ad approfondire la conoscenza di aspetti organizzativi e gestionali (2).

(1) La disciplina vigente si basa sull'Accordo internazionale di Basilea dell'11 luglio 1988 sulla valutazione del patrimonio e sui coefficienti patrimoniali minimi delle banche; sull'"Emendamento all'Accordo sul Capitale per incorporarvi i rischi di mercato" del gennaio 1996; per i paesi dell'Unione Europea, sulla direttiva 2000/12/CE e sulla direttiva 93/6/CE. Per le banche e i gruppi bancari italiani la disciplina è contenuta nelle "Istruzioni di vigilanza per le banche" e nelle "Istruzioni per la compilazione delle segnalazioni sul patrimonio di vigilanza e sui coefficienti prudenziali", queste ultime recentemente modificate a seguito dell'adozione dei nuovi principi contabili internazionali. Le due direttive sono state sostituite dalle direttive, rispettivamente, 2006/48/CE e 2006/49/CE, che recepiscono la nuova normativa sul patrimonio e sui requisiti patrimoniali del Comitato di Basilea (cfr. il riquadro: *La disciplina sull'adeguatezza patrimoniale: da Basilea I a Basilea II*).

(2) L'attività di vigilanza documentale prevede una serie di riscontri concernenti il rispetto delle norme prudenziali e l'evoluzione dei principali aggregati economico-patrimoniali; frequenza, ampiezza e profondità dei controlli sono commisurate alle caratteristiche operative dei soggetti vigilati e a particolari necessità conoscitive. I controlli ispettivi sono condotti secondo piani periodici e in base a specifiche esigenze che emergano nel corso dell'analisi documentale.

Momento centrale del processo di controllo è l'esame annuale della complessiva situazione del soggetto vigilato, al quale concorrono le verifiche e gli approfondimenti compiuti nel periodo di riferimento nell'ambito dell'analisi documentale nonché le informazioni eventualmente acquisite in sede ispettiva.

Per tutti gli intermediari viene calcolato, sulla base di un modello di analisi imperniato su indicatori sintetici, un punteggio automatico per i diversi profili oggetto di valutazione; il punteggio può essere modificato in presenza di elementi di carattere qualitativo e di informazioni non inclusi nei modelli di analisi (3).

La valutazione delle situazioni aziendali costituisce il punto di riferimento per la pianificazione dell'azione di vigilanza e la definizione delle priorità di intervento. L'attività di intervento è programmata tenendo conto del giudizio espresso, della natura e della rilevanza degli elementi di debolezza riscontrati, del grado di consapevolezza e affidabilità degli organi sociali. Essa può essere mirata a finalità conoscitive, allo scopo di approfondire assetti e moduli operativi di specifici comparti o profili di natura qualitativa; può assumere carattere preventivo, qualora si rilevino segnali di anomalia suscettibili di incidere sulla situazione del soggetto vigilato. In presenza di andamenti non soddisfacenti della gestione, la Banca d'Italia richiama i responsabili aziendali in ordine ai fattori di problematicità riscontrati, indicando le aree che richiedono misure correttive. L'attuazione di queste misure è rimessa alla responsabilità degli organi aziendali; la Vigilanza ne verifica la coerenza con gli obiettivi indicati e ne segue la realizzazione.

All'esercizio delle funzioni di vigilanza concorre una pluralità di strutture, centrali e periferiche, della Banca d'Italia. Le strutture operanti presso l'Amministrazione Centrale della Banca sono organizzate nell'Area funzionale della Vigilanza Creditizia e Finanziaria e coordinate da un Funzionario Generale.

La struttura organizzativa della Vigilanza

Il Servizio Concorrenza, normativa e affari generali si occupa di seguire l'evoluzione della normativa e di predisporre la regolamentazione amministra-

(3) Per le banche sono esaminati cinque profili fondamentali: situazione patrimoniale, redditività, rischiosità, organizzazione e liquidità. Il giudizio è espresso da un numero compreso fra 1 e 5. In linea generale, i punteggi 1 e 2 rappresentano situazioni positive che necessitano solo di ordinari controlli; il punteggio 3 identifica intermediari con elementi di problematicità tali da giustificare una specifica attenzione ovvero interventi di tipo preventivo; i punteggi 4 e 5 individuano situazioni di anomalia che richiedono incisivi interventi correttivi. Per le società di gestione del risparmio (SGR) e quelle di intermediazione mobiliare (SIM) l'analisi si concentra sulla situazione patrimoniale, sulla redditività e sull'organizzazione. Questi intermediari, chiamati a eseguire attività di investimento ovvero di compravendita di strumenti finanziari in base a uno specifico mandato, non assumono di norma rischi finanziari, che ricadono direttamente sulla clientela. I rischi più rilevanti ai quali sono esposti hanno natura operativa, configurandosi come errori, carenze procedurali, infedeltà ovvero inadeguati schemi contrattuali che pregiudicano il corretto adempimento del mandato ricevuto.

tiva; esercita i poteri autorizzativi sulla costituzione di nuove banche e sugli assetti proprietari; ha il compito di studiare la struttura e l'andamento del sistema creditizio; segue le procedure di rigore disposte sugli enti vigilati; cura i rapporti con l'Autorità Giudiziaria e l'attività sanzionatoria; espletava, fino all'entrata in vigore della legge 28 dicembre 2005, n. 262, le funzioni di tutela della concorrenza nel settore bancario.

Il Servizio Vigilanza sugli enti creditizi analizza la situazione delle banche e dei gruppi creditizi e assume gli interventi a salvaguardia della sana e prudente gestione. Esso sviluppa le metodologie di analisi, cura la normativa concernente i bilanci nonché le segnalazioni statistiche di vigilanza, coordina le attività di controllo svolte dalle Filiali.

Funzioni analoghe sono svolte, relativamente agli intermediari non bancari, dal Servizio Vigilanza sull'intermediazione finanziaria, al quale sono attribuiti altresì compiti in materia di accesso al mercato di SGR, SIM e fondi comuni nonché controlli sul mercato dei valori mobiliari ai sensi dell'art. 129 del Testo unico bancario.

L'attività di controllo in loco è svolta dall'Ispettorato Vigilanza, che trasmette i risultati degli accertamenti ai Servizi competenti; esso coordina l'attività ispettiva sugli organismi di minori dimensioni, svolta direttamente dalle Filiali.

Completa l'Area funzionale un'unità operante presso il Ministero dell'Economia e delle finanze con compiti di segreteria del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR).

Le strutture periferiche della Banca, in virtù della conoscenza dei mercati locali e dei criteri di gestione aziendale adottati dagli intermediari che vi operano, hanno la responsabilità primaria della supervisione sulle banche di minori dimensioni e su piccoli intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale previsto dall'art. 107 del Testo unico bancario (banche e intermediari finanziari "decentrati") (4).

(4) Sulle banche di loro specifica competenza le Filiali esercitano controlli periodici, documentali e ispettivi, e svolgono attività di intervento. Per la supervisione delle banche più complesse, di cui sono responsabili le strutture dell'Amministrazione Centrale, forniscono contributi di carattere operativo e informativo; in particolare, svolgono compiti di analisi documentale su banche a prevalente rilevanza locale inserite in gruppi anche di grandi dimensioni (cosiddetta "supervisione condivisa"). Con riferimento agli intermediari non bancari, le Filiali compiono le analisi sistematiche di base su quelli situati nel territorio di loro competenza e gli approfondimenti definiti in un piano annuale relativo a quelli "condivisi". Le Filiali sono inoltre responsabili per l'approvazione dei regolamenti dei fondi comuni aperti armonizzati.

3.2 Gli intermediari vigilati

Alla fine di marzo del 2006 l'insieme degli intermediari vigilati dalla Banca d'Italia era costituito da 788 banche, 108 SIM, 180 SGR, 3 società di investimento a capitale variabile (Sicav), 413 società finanziarie iscritte nell'elenco previsto dall'art. 107 del Testo unico bancario, nonché dalla divisione Bancoposta di Poste Italiane spa e dalla Cassa depositi e prestiti (tav. 3.1). Rispetto al marzo del 2005, è aumentato il numero delle succursali di banche estere, delle SGR e degli intermediari ex art. 107; sono diminuite le SIM.

Le banche e gli intermediari finanziari non bancari amministravano in Italia attività finanziarie di clientela ordinaria pari, rispettivamente, a 1.820 e 760 miliardi di euro (le attività in custodia e in gestione ammontavano a 945 e 726 miliardi) e finanziavano il settore privato (attraverso crediti e titoli) rispettivamente, per 1.638 e 433 miliardi; le persone occupate erano 339.000 nelle banche e 22.000 negli altri intermediari vigilati.

Tav. 3.1

STRUTTURA DEL SISTEMA FINANZIARIO ITALIANO

Tipo intermediario	31 marzo 2005			31 marzo 2006		
	Numero intermediari			Numero intermediari		
	Inclusi nei gruppi	Non inclusi nei gruppi	Totale	Inclusi nei gruppi	Non inclusi nei gruppi	Totale
Gruppi bancari			85			85
Banche	2.279	551	780	231	557	788
di cui: banche spa	200	43	243	202	43	245
banche popolari	18	19	37	18	18	36
banche di credito cooperativo	11	4289	440	11	428	439
succursali di banche estere	-	60	60	-	68	68
Società di intermediazione mobiliare	24	989	113	22	86	108
Società di gestione del risparmio e Sicav	70	99	169	64	119	183
Società finanziarie iscritte nell'elenco ex art. 106 del Testo unico bancario	219	1.307	1.526	216	1.393	1.609
di cui: iscritte nell'elenco ex art. 107 del Testo unico bancario	98	283	380	100	313	413
Altri intermediari vigilati (1)	-	2	2	-	2	2

(1) Bancoposta e Cassa depositi e prestiti.

I gruppi bancari erano 85; essi includevano, fra le società con sede in Italia, 231 banche, 22 SIM, 64 tra SGR e Sicav, 28 finanziarie di partecipazione, fra cui 5 capogruppo, e 216 altre società finanziarie (5).

**Le banche
e i gruppi bancari**

Alla fine del 2005 i gruppi italiani presenti all'estero erano 25; il numero delle loro succursali e filiazioni è notevolmente aumentato in conseguenza dell'acquisizione del gruppo HVB da parte di UniCredito Italiano, raggiungendo rispettivamente 71 e 115 unità; la quota dell'attivo totale del sistema riferita all'estero si commisura al 25 per cento, di cui circa il 90 per cento relativa a filiazioni.

Le banche quotate erano 34, una in più rispetto all'anno precedente; 28 di esse erano a capo di gruppi bancari e 5 facevano parte di gruppi; nel complesso, rappresentavano il 74 per cento dell'attivo totale delle unità operanti in Italia. Solo 3 dei 20 gruppi più grandi non sono quotati in borsa.

Includendo anche le operazioni perfezionate nel 2006, nel sistema bancario nazionale sono attive 66 filiali di banche estere, con 108 sportelli, e 20 filiazioni di gruppi esteri, che dispongono di 2.113 sportelli. Alle filiali e alle filiazioni di soggetti esteri è riconducibile il 6,8 e il 10 per cento dell'attivo totale delle unità operanti in Italia.

Con riferimento ai primi dieci gruppi bancari, utilizzando i dati sulle partecipazioni nel capitale rilevabili nell'archivio della Consob, la quota media di capitale detenuta da soggetti esteri, ponderata per il valore dell'attivo consolidato delle unità operanti in Italia, risulta pari al 20 per cento (6).

Alla fine dello scorso anno le fondazioni bancarie detenevano quote superiori al 50 per cento del capitale in 20 banche, alle quali faceva capo il 9,3 per cento dell'attivo totale delle unità operanti in Italia; disponevano di partecipazioni comprese fra il 5 e il 50 per cento in altri 32 intermediari (7).

Nel corso del 2005 hanno avviato l'operatività 14 banche, quasi tutte in seguito a iniziative maturate in mercati locali; 11 banche italiane sono state oggetto di fusione o acquisizione; non si sono concluse procedure di liquidazione coatta amministrativa o di liquidazione volontaria.

(5) All'inizio del 2006 è stata effettuata la prima iscrizione di un istituto di moneta elettronica (Imel), autorizzato alla fine del 2005, nell'albo previsto dall'art. 114-bis del Testo unico bancario. Si tratta di un'iniziativa congiunta di un gruppo bancario e di Lottomatica Italia servizi spa, che mette a disposizione le infrastrutture per l'utilizzo della moneta elettronica per i pagamenti di piccolo importo.

(6) Tale importo è distribuito fra banche (16 per cento), società finanziarie (2 per cento) e assicurazioni (2 per cento). Del restante capitale, una quota media del 16 per cento è di proprietà delle fondazioni bancarie. Il 56 per cento del capitale, in media, risulta flottante sul mercato.

(7) All'avvio del processo di privatizzazione, nel 1992, la quota delle attività complessive facente capo alle banche al cui capitale lo Stato e le fondazioni partecipavano per almeno la metà era pari al 68 per cento.

Alla fine del 2005 le banche operavano attraverso 31.501 sportelli e 31.225 promotori finanziari. Gli sportelli e i canali automatici (ATM e POS) sono aumentati nell'anno di circa il 3 per cento; per effetto di programmi di razionalizzazione delle reti distributive si è invece ridotto, del 5 per cento, il numero dei promotori operanti sia come dipendenti sia come mandatari di banche e di gruppi bancari. È inoltre proseguita la diffusione dei canali telematici e telefonici, ai quali si rivolgono imprese e famiglie prevalentemente per l'esecuzione di operazioni di pagamento (8).

La rete commerciale delle banche rappresenta anche il più importante canale di distribuzione dei prodotti assicurativi relativi al ramo vita: nel 2005 esse hanno collocato il 74 per cento del valore dei nuovi contratti assicurativi, per un ammontare complessivo di premi incassati di 39 miliardi di euro; il 68 per cento di questi contratti, quasi esclusivamente a contenuto finanziario, è stato distribuito dai principali sei gruppi bancari (9).

Alla fine del 2005, il patrimonio gestito da SGR e Sicav (10) ammontava complessivamente a oltre 607 miliardi di euro.

**Le società di gestione
del risparmio**

Nel corso del 2005 è proseguita la tendenza all'istituzione di società che gestiscono fondi innovativi: delle 24 nuove SGR autorizzate, 8 sono specializzate in fondi speculativi (11), 5 in fondi di private equity (12) e 7 in fondi immobiliari; solo 4 nuove SGR hanno per oggetto la gestione di fondi aperti di tipo tradizionale. Si è andato ampliando di pari passo il numero

(8) Per quanto riguarda i canali telematici, i servizi di tipo dispositivo offerti su internet sono stati utilizzati nel 2005 da 6,4 milioni di clienti (5,3 milioni nel 2004), quelli di tipo informativo da 1,8 milioni (1,7 milioni nel 2004); l'8 per cento della clientela è costituito da imprese. Il numero dei clienti che operano attraverso il canale telefonico è aumentato a 6,4 milioni, unitamente a quello dei clienti che utilizzano collegamenti telematici diretti (430.000; nel 2004 erano 390.000); l'84 per cento di questi ultimi è costituito da imprese.

(9) Le compagnie assicurative sono presenti nel comparto bancario attraverso partecipazioni di controllo o di minoranza. All'inizio del 2006, 10 compagnie assicurative, fra cui 4 estere, erano presenti nel capitale di 35 banche italiane. Le banche il cui controllo è riconducibile a gruppi assicurativi erano 10; a esse facevano capo l'1 per cento dell'attivo totale delle unità operanti in Italia, il 7 per cento dei prodotti e servizi collocati, il 6 per cento della raccolta attraverso polizze. A loro volta le banche sono presenti nel comparto assicurativo con accordi commerciali o con proprie società prodotte. Sempre all'inizio di quest'anno 177 banche detenevano partecipazioni in 130 compagnie di assicurazioni e di brokeraggio, di cui 91 italiane. Fra le partecipazioni in compagnie italiane, 62 erano pari o superiori al 20 per cento, di cui 26 nel ramo vita; le interessenze di controllo esclusivo erano 31, di cui 11 nel ramo vita.

(10) Le Sicav sono organismi di investimento collettivo in valori mobiliari costituiti in forma societaria, introdotti nell'ordinamento dal D.lgs. 84/1992 e ora disciplinati dal Testo unico sulla finanza.

(11) Sono fondi non sottoposti a vincoli riguardo all'oggetto degli investimenti, che possono derogare ai divieti di carattere generale e alle norme prudenziali fissate per gli altri fondi. La loro disciplina è fissata nel Testo unico sulla finanza e nel decreto del Ministro del tesoro n. 228 del 1999. Sono previsti limiti al numero massimo di partecipanti; la sottoscrizione iniziale non può essere inferiore a 500.000 euro e l'offerta non può essere oggetto di sollecitazione all'investimento.

(12) Sono fondi di investimento chiusi (nei quali il rimborso delle quote ai partecipanti avviene solo a scadenze predeterminate) che investono nel capitale di rischio delle imprese per favorirne lo sviluppo.

delle società appartenenti a soggetti privati, più attivi nel settore dei fondi innovativi.

A seguito della razionalizzazione degli assetti organizzativi dei gruppi di appartenenza, nel 2005 4 SGR sono state incorporate in altri intermediari. Hanno notificato l'avvio della prestazione di servizi in Italia 11 società di gestione armonizzate estere; 4 di esse operano per il tramite di succursali.

Nel complesso, 30 SGR risultavano controllate direttamente o indirettamente da soggetti esteri; delle 20 società di proprietà estera istituite negli ultimi cinque anni, più della metà è specializzata nella gestione di fondi speculativi e di fondi mobiliari chiusi.

Tra la fine del 2000 e quella del 2005 il patrimonio complessivamente riconducibile ai fondi gestiti da società italiane di proprietà estera o venduti in Italia da intermediari esteri è passato da circa 54 a 158 miliardi di euro, con un aumento dell'incidenza sul totale dei fondi commercializzati nel nostro paese dal 9,6 a circa il 25 per cento. A tale aumento ha contribuito in misura cospicua lo scorso anno l'acquisizione da parte del gruppo Crédit Agricole del 65 per cento del capitale di Nextra SGR, in precedenza interamente partecipata dal gruppo Banca Intesa.

**Le società di
intermediazione mobiliare**

A marzo del 2006 risultavano iscritte all'albo 108 SIM. Nel 2005 sono stati cancellati 11 intermediari, 5 dei quali di emanazione estera, e ne sono stati iscritti 4 (13). Tra le SIM iscritte all'albo, 56 appartengono a soggetti privati, mentre le società di emanazione bancaria sono 35; le rimanenti SIM fanno parte di gruppi finanziari e industriali; 23 SIM sono controllate direttamente o indirettamente da gruppi esteri.

Le società finanziarie

Al 31 marzo scorso le società finanziarie iscritte nell'elenco speciale dell'art. 107 del TUB erano 413. Delle 49 iscrizioni effettuate nel 2005, 35 sono state relative a società veicolo per la cartolarizzazione (14), le altre sono scaturite da processi di razionalizzazione dei gruppi bancari, che hanno dato luogo alla costituzione di società prodotte specializzate. Nel corso dell'anno si è inoltre proceduto alla cancellazione di 16 società.

Rilevante e in progressiva crescita è la presenza di soggetti esteri che, alla fine del 2005, controllavano direttamente o indirettamente 38 società. Gli operatori esteri sono particolarmente attivi nei mercati del credito al consumo

(13) Le cancellazioni fanno riferimento a 5 cessazioni di attività dovute a disequilibri economico-gestionali; altre 3 SIM sono state incorporate o si sono trasformate in banca e 3 si sono fuse con altre imprese di investimento. Le cancellazioni di operatori di emanazione bancaria sono prevalentemente effetto della tendenza ad accentrare i servizi di investimento presso le banche e le SGR dei gruppi.

(14) Dall'entrata in vigore della legge 30 aprile 1999, n. 130, le società veicolo per la cartolarizzazione iscritte nell'apposita sezione dell'elenco speciale hanno realizzato complessivamente 325 operazioni, di cui 300 in essere alla fine del 2005; oltre il 60 per cento di queste ultime aveva a oggetto crediti ceduti da banche.