

19. L'AZIONE DI VIGILANZA

La cooperazione internazionale

La cooperazione internazionale si è mossa lungo due direttrici tese a rafforzare il sistema finanziario: sono stati definiti principi comuni per l'attuazione degli interventi a tutela della stabilità predisposti durante la crisi finanziaria; sono state delineate le principali linee di riforma del quadro regolamentare, sulla base del piano d'azione approvato dai leader del Gruppo dei Venti (G20) nel vertice di Washington di novembre 2008 e delle misure di attuazione definite nel vertice di Londra di aprile 2009 (cfr. il capitolo 4: *Le riforme del sistema finanziario internazionale*).

Il coordinamento internazionale a tutela della stabilità finanziaria. – Dall'ottobre del 2008, i governi dei maggiori paesi industriali hanno intensificato le azioni e il coordinamento per fare fronte all'acuirsi della crisi finanziaria internazionale a seguito del dissesto della banca d'investimento statunitense Lehman Brothers. Al vertice del Gruppo dei Sette (G7) tenutosi a Washington il 10 ottobre del 2008 sono state stabilite linee di azione comuni, ribadite il 12 ottobre dai capi di Stato e di governo dei paesi dell'area dell'euro e dal Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre: fornire sostegno alle istituzioni finanziarie a rilevanza sistemica; assicurare la continuità dei flussi di finanziamento alle banche; accrescere la protezione dei depositanti; rafforzare la posizione patrimoniale delle istituzioni finanziarie. È stata anche affermata la necessità di promuovere trasparenza e chiarezza delle regole contabili e maggiore coerenza con i requisiti prudenziali. È stato preso l'impegno a migliorare la cooperazione internazionale.

Gli interventi di ricapitalizzazione e il rilascio di garanzie pubbliche sulle emissioni di passività bancarie sono stati attuati dai governi europei nell'ambito di principi volti ad assicurare che il ripristino di condizioni di stabilità finanziaria abbia luogo evitando distorsioni competitive fra intermediari e fra paesi, nel rispetto del mercato unico. In tema di aiuti di stato, il 13 ottobre 2008 la Commissione europea indicava i seguenti principi: accesso non discriminatorio delle istituzioni beneficiarie; natura temporanea e limitata al minimo necessario dell'aiuto; previsione di un'adeguata remunerazione per i governi; fissazione di regole dirette a evitare strategie di mercato aggressive da parte delle banche beneficiarie; realizzazione di piani di ristrutturazione degli intermediari in difficoltà.

La Commissione europea e la Banca centrale europea (BCE) hanno definito linee guida dettagliate per gli interventi di ricapitalizzazione. Nel caso di operazioni a favore di banche fondamentalmente sane, il rendimento degli strumenti sottoscritti dai governi deve essere congruo, in linea con i tassi di rendimento di mercato; esso deve riflettere il livello di subordinazione dello strumento scelto per la ricapitalizzazione e il profilo di rischio della banca emittente. Alle banche in difficoltà dovrebbero in linea di principio essere applicate condizioni più severe; entro sei mesi dall'operazione dovrà essere presentato un piano di ristrutturazione o di liquidazione della banca. Per quanto riguarda la garanzia pubblica sull'emissione di passività bancarie, oltre alle linee guida definite in tema di aiuti di stato, la raccomandazione della BCE sulle condizioni di prezzo è diretta ad assicurare la parità delle condizioni concorrenziali e la coerenza con la politica monetaria unica.

Al fine di ridurre l'incertezza sulla qualità dei portafogli bancari e agevolare il finanziamento dell'economia, in alcuni paesi (Belgio, Francia, Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Regno Unito, Svizzera e Stati Uniti) sono stati attuati o annunciati anche interventi a sostegno delle attività deteriorate.

Anche in tale ambito la Commissione e la BCE hanno definito linee guida comuni. Nella riunione del Consiglio Ecofin del 3 e 4 aprile 2009 è stata sottolineata la necessità di un'azione coordinata volta ad assicurare valutazioni uniformi delle attività nei bilanci bancari. La Comunicazione della Commissione del febbraio 2009 sul trattamento delle attività deteriorate lascia gli Stati membri liberi di scegliere le modalità attuative degli interventi, che possono prevedere il trasferimento delle attività a enti separati (bad bank) o il rilascio di garanzie su portafogli di attività trattenute nei bilanci bancari. Dovranno essere rispettati i principi di piena trasparenza e informativa al mercato, corretta valutazione delle attività, ripartizione dei rischi tra la banca e lo Stato, adeguata remunerazione per l'operatore pubblico, assenza di conflitti di interesse e adozione di appropriate misure di ristrutturazione.

Su richiesta del Comitato economico e finanziario, il Comitato europeo dei supervisori bancari (CEBS) sta coordinando la conduzione di stress test sul sistema bancario europeo, sulla base di scenari e linee guida comuni. La procedura rientra nell'attività di valutazione periodica della capacità di resistenza del sistema finanziario e non è diretta a quantificare esigenze di ricapitalizzazione di singole banche.

La revisione della regolamentazione e della supervisione finanziaria. – La crisi rende necessaria un'ampia riforma della regolamentazione e della supervisione finanziaria, tesa a riconsiderare l'estensione e l'intensità delle norme e dell'azione di vigilanza, migliorare gli standard di valutazione e trasparenza delle attività in bilancio, rafforzare la cooperazione internazionale. La constatazione che la vigilanza sui singoli intermediari (microprudenziale) non è da sola sufficiente ad assicurare la stabilità del sistema nel suo complesso ha reso urgente intensificare la vigilanza macroprudenziale e irrobustire la regolamentazione al fine di considerare attentamente i rischi sistemici.

Nella definizione del perimetro della regolamentazione andrà perseguito un approccio coordinato al fine di evitare che rischi rilevanti per il sistema finanziario possano essere generati in giurisdizioni o segmenti dell'intermediazione non soggetti ad adeguata supervisione (il cosiddetto "sistema bancario ombra"). Secondo le indicazioni del G20 tutte le istituzioni, i mercati e gli strumenti finanziari con rilevanza sistemica dovranno essere soggetti ad appropriata regolamentazione e vigilanza, con regole e controlli proporzionati al contributo di ogni operatore al rischio sistemico.

Per assicurare approcci coerenti fra i vari paesi, verranno definite a livello internazionale linee guida per accertare la natura sistemica delle istituzioni, degli strumenti e dei mercati, considerando la loro dimensione, la leva finanziaria, il grado di interconnessione con altri intermediari, lo squilibrio tra durata dell'attivo e del passivo. Gli hedge fund saranno soggetti a obblighi di registrazione presso le autorità finanziarie e di comunicazione delle informazioni rilevanti per la valutazione dei rischi. Alle agenzie di rating si applicheranno obblighi di registrazione e sorveglianza per verificare il rispetto dei codici di condotta internazionali, con particolare riferimento alla prevenzione dei conflitti di interesse. È riconosciuta, in linea con le raccomandazioni del Financial Stability Forum (ora Financial Stability Board, FSB) dell'aprile 2008, la necessità di istituire piattaforme centralizzate per lo scambio di derivati di credito sottoposte a regolamentazione e vigilanza; andrà, inoltre, promossa una maggiore standardizzazione dei contratti derivati.

Le raccomandazioni dell'FSB e del G20 indicano l'esigenza di rafforzare la dotazione patrimoniale delle banche, di migliorare la qualità del capitale, di accumulare ri-

sorse eccedenti i minimi regolamentari nelle fasi espansive del ciclo, di limitare il grado di indebitamento del sistema finanziario. Dovranno inoltre essere definite linee guida per armonizzare la definizione di capitale a livello internazionale.

In linea con queste indicazioni a novembre del 2008 il Comitato di Basilea ha definito un piano di azione finalizzato ad accrescere la capacità del quadro regolamentare di Basilea II di identificare i rischi, a rafforzare la qualità e la quantità delle risorse patrimoniali, a introdurre nuove misure volte a contenere la possibilità che la regolamentazione possa acuire la naturale ciclicità dell'intermediazione finanziaria.

Per quanto riguarda il controllo dei rischi, il Comitato ha proposto modifiche per accrescere i requisiti di capitale relativi alle esposizioni nel portafoglio di negoziazione, inclusi quelli che riguardano prodotti illiquidi e complessi, sui quali si sono registrate perdite cospicue nel corso della crisi. Per le operazioni di ricartolarizzazione e per le linee di liquidità concesse a veicoli fuori bilancio sono previsti requisiti patrimoniali più elevati di quelli attuali.

Il Comitato ha suggerito di integrare l'attuale metodologia di valutazione dei rischi di mercato basata sul Value at Risk (VaR) con un requisito di capitale addizionale che includa il rischio di default e il rischio di migrazione tra classi di rating per i titoli non strutturati. Ai prodotti strutturati si applicherebbero i requisiti di capitale stabiliti per il banking book. Un'ulteriore indicazione è quella di utilizzare, per il calcolo del relativo requisito patrimoniale, misure di VaR stimate su un periodo in cui si sono verificate significative perdite da aggiungere al VaR calcolato sui dati più recenti.

Il Comitato ha anche predisposto principi per promuovere una supervisione e una gestione dei rischi più rigorose in tema di esposizioni fuori bilancio, rischio di concentrazione, attività di cartolarizzazione. Nell'ambito del processo di revisione prudenziale sono inoltre raccomandati miglioramenti nella valutazione degli strumenti finanziari, nella gestione del rischio di liquidità e nelle pratiche di stress test.

Nel settembre 2008 sono stati pubblicati i Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision, con la finalità di indurre le banche a mantenere scorte di liquidità in grado di assicurare la continuità operativa anche in presenza di prolungate tensioni sui mercati. Si sottolinea la necessità di dotarsi di sistemi di gestione del rischio di liquidità robusti, in grado di fornire valutazioni prospettive, integrati nel complessivo sistema di gestione dei rischi. Gli intermediari sono stati sensibilizzati sull'opportunità di: condurre regolarmente stress test con scenari di differente severità per valutare l'adeguatezza delle riserve detenute e sviluppare appropriati piani di emergenza (contingency funding plans); assicurare piena compatibilità tra i livelli di rischio assunto dalle diverse unità operative rispetto alla disponibilità di liquidità complessiva; attuare attente politiche di gestione infragiornaliera della liquidità; alimentare riserve idonee a fronteggiare anche protratti periodi di tensione; fornire regolarmente al mercato informazioni relative alle metodologie di misurazione e gestione del rischio di liquidità e alle riserve di liquidità detenute. Si sottolinea inoltre il ruolo dell'azione di vigilanza per il rispetto dei principi e l'attuazione di interventi correttivi nel caso di debolezze nel sistema dei controlli.

Nel 2008, con l'entrata in vigore di Basilea II nella maggior parte dei principali paesi, il Comitato di Basilea e il CEBS hanno avviato il monitoraggio dei requisiti patrimoniali calcolati in base ai metodi avanzati. Tale attività consentirà di trarre indicazioni sia sull'adeguatezza del livello delle risorse di capitale detenute dalle banche sia sulla loro dinamica nel tempo.

Il Comitato di Basilea considererà l'opportunità di rivedere il livello del requisito minimo di capitale nel 2010. Con riferimento alla qualità del capitale, vi è consenso sulla proposta di accrescere nei requisiti regolamentari le componenti di qualità primaria (tier 1) e, in particolare, quelle di qualità più elevata (core tier 1).

Nel 2008 e nei primi mesi del 2009 nelle principali sedi internazionali si è lavorato intensamente per definire le linee di intervento al fine di contenere la prociclicità del sistema finanziario, soprattutto attraverso l'introduzione di strumenti regolamentari che consentano alle banche di costituire riserve di capitale (buffer) e accantonamenti a fronte di perdite nelle fasi di espansione dell'economia, da impiegare in quelle di recessione.

Sono attualmente in discussione diverse opzioni regolamentari. Una proposta, elaborata dal CEBS su impulso della Banca d'Italia, utilizza le possibilità di intervento offerte dal secondo pilastro dello schema di Basilea II e prevede l'adozione da parte dei supervisori europei di una regola automatica comune, da affiancare agli stress test sviluppati dagli intermediari, che consentirebbe di valutare l'adeguatezza dei buffer patrimoniali accumulati dalle banche e, se necessario, richiedere interventi correttivi. Le autorità internazionali stanno inoltre valutando come affiancare ai buffer patrimoniali – volti a coprire la componente inattesa delle perdite su crediti – accantonamenti a fronte delle perdite attese con connotazione anticiclica, ispirati al *dynamic provisioning* spagnolo.

La proposta del CEBS sui buffer patrimoniali si concentra sulla ciclicità del rischio di credito nei portafogli bancari e si applica alle banche che adottano la metodologia dei rating interni (approccio Internal Rating Based, IRB). Ai requisiti patrimoniali calcolati da ogni banca si applicherebbe un fattore di scala – determinato osservando la variabilità delle probabilità di default nel tempo – che riflette la differenza tra le fasi recessive dell'economia e le condizioni cicliche correnti. Lo scarto tra il requisito corretto per tenere conto della possibilità di peggioramento ciclico e quello corrente – che si riduce nelle fasi di recessione e aumenta in quelle di espansione – identifica il buffer che le banche sarebbero tenute ad accumulare nei periodi favorevoli. L'introduzione di uno stabilizzatore automatico contribuirebbe a ridurre le pressioni esterne che le autorità possono subire in condizioni di mercato esuberanti; eliminerebbe anche la necessità di giustificare l'utilizzo delle riserve accumulate nelle fasi di recessione, quando la percezione dei rischi è molto più elevata. La proposta prevede che tale benchmark sia utilizzato dai supervisori nel corso del dialogo con le banche previsto dallo SREP (Supervisory Review and Evaluation Process), lasciando in tal modo che la quantificazione del requisito patrimoniale di primo pilastro continui a basarsi sulle metodologie utilizzate dalle banche.

È in discussione anche la proposta di introdurre strumenti basati su regole semplificate – quali un livello minimo di capitale a fronte del volume di attività (*leverage ratio*) – per limitare la crescita eccessiva dell'indebitamento degli intermediari nelle fasi di forte espansione dell'attività finanziaria, assicurandosi in tal modo anche dal rischio che errori nei modelli di valutazione inducano a detenere risorse patrimoniali insufficienti.

Nel quadro delle iniziative promosse dal G20 per rafforzare il sistema finanziario, l'FSB ha emanato, nell'aprile 2009, una serie di principi volti a garantire che i sistemi di remunerazione e incentivazione tengano conto dei rischi assunti e dei risultati effettivamente conseguiti dagli intermediari. I principi, analoghi a quelli introdotti in Italia già nel marzo del 2008 (cfr. il paragrafo: *La normativa nazionale*), richiedono un attento vaglio da parte dei consigli di amministrazione, restrizioni specifiche per coloro che svolgono funzioni di controllo e adeguata trasparenza verso i soggetti interessati. Per risultare efficaci, essi devono essere opportunamente recepiti in ambito nazionale; la loro concreta applicazione dovrà essere verificata dalle autorità di vigilanza.

Anche l'Unione europea (UE) ha assunto misure volte a rafforzare il quadro normativo e di controllo sui sistemi di remunerazione nel settore finanziario. Nell'aprile di quest'anno il CEBS ha elaborato principi in materia e la Commissione europea ha emanato una raccomandazione sulle politiche di remunerazione. In sintonia con l'impostazione dell'FSB, le iniziative riguardano la struttura dei compensi, il processo di determinazione e controllo da parte degli stessi intermediari, le informazioni da rendere al mercato, il ruolo delle autorità di vigilanza. La Commissione ha anche annunciato modifiche alla direttiva sui requisiti patrimoniali di banche e imprese di investimento, per dotare le autorità di vigilanza del potere di adottare idonee misure correttive in materia di sistemi di remunerazione.

La crisi dei mercati finanziari ha anche sollecitato riflessioni sull'opportunità di modificare le regole di valutazione degli strumenti finanziari e assicurare la trasparenza nei confronti del mercato. Intensa è stata l'interazione del Comitato di Basilea e del CEBS con gli organismi contabili internazionali. Per quanto riguarda gli standard sulla valutazione (IAS 39) e sulla disclosure (IFRS 7) degli strumenti finanziari, nell'ottobre 2008 è stata consentita – in circostanze particolari – la riclassificazione in portafogli valutati al costo ammortizzato di strumenti finanziari non derivati, precedentemente valutati al fair value e allocati nei portafogli di negoziazione o disponibile per la vendita. Nel marzo 2009 lo IASB ha richiesto di fornire adeguate informazioni in merito alle metodologie di calcolo del fair value degli strumenti finanziari, distinguendo i casi in cui è possibile fare riferimento a quotazioni di mercato da quelli in cui è necessario utilizzare modelli di valutazione basati o meno su dati di mercato.

Indicazioni coerenti per il rafforzamento della cooperazione internazionale provengono dal G20, dall'FSB, dal Consiglio Ecofin e dal CEBS. Saranno costituiti collegi di supervisor per le principali istituzioni finanziarie cross-border; verranno attuati i principi dell'FSB che definiscono le procedure per la cooperazione in caso di crisi e per l'interazione dei collegi dei supervisor con le banche centrali e le autorità governative. In ambito europeo, nel 2008 i comitati di vigilanza hanno lavorato per rafforzare il ruolo dei collegi dei supervisor nella vigilanza sulle istituzioni finanziarie cross-border.

Agli inizi del 2009 il CEBS ha pubblicato un documento che riflette le prassi sviluppate dalle autorità di vigilanza che partecipano ai collegi dei maggiori gruppi bancari cross-border europei. Dall'analisi emergono progressi nello scambio di informazioni e nella cooperazione per il riconoscimento a fini regolamentari dei modelli interni di valutazione dei rischi; sono, tuttavia, necessari avanzamenti nella valutazione congiunta dei rischi e nella pianificazione delle attività di vigilanza che ne conseguono, inclusa l'attività ispettiva.

L'assetto della supervisione finanziaria in Europa. – Il rapporto redatto su incarico della Commissione europea dal gruppo di alto livello presieduto da J. de Larosière – oltre a formulare raccomandazioni in tema di adeguatezza patrimoniale, trasparenza, governance, estensione del perimetro di vigilanza – propone una riforma dell'architettura della vigilanza finanziaria europea finalizzata a rendere più incisiva l'analisi macroprudenziale e più efficace il coordinamento tra autorità nazionali nel controllo delle istituzioni cross-border. Per il rafforzamento della sorveglianza macroprudenziale si propone l'istituzione di un nuovo organismo, l'European Systemic Risk Council (ESRC) con il compito di identificare le aree di rischio che necessitano di particolare attenzione e richiedere gli interventi da parte delle autorità competenti. Il rapporto raccomanda, inoltre, la creazione di un sistema europeo di vigilanza finanziaria (European System of Financial Supervision, ESFS) con tre nuove autorità europee, distinte per settori dell'intermediazione, che sostituirebbero gli attuali Comitati di terzo livello. Una proposta di attuazione della Commissione europea, che intenderebbe accelerare il processo di riforma per concluderlo entro il 2010, verrà presentata al Consiglio Ecofin del 9 giugno e al prossimo Consiglio UE.

Secondo le indicazioni del Rapporto, l'ESRC dovrebbe essere composto dai membri del Consiglio generale della BCE, dai presidenti dei Comitati di terzo livello e da un rappresentante della Commissione europea; sarebbe diretto dal presidente della BCE, che metterebbe a disposizione anche le strutture logistiche e il personale. Per quanto riguarda l'ESFS, l'architettura proposta continuerebbe a basarsi sul decentramento delle responsabilità di vigilanza a livello nazionale e sui collegi dei supervisor. Le nuove

autorità di vigilanza europee funzionerebbero come centri di coordinamento, svolgendo alcuni compiti a livello accentrato, tra cui: la mediazione con effetti vincolanti tra autorità di vigilanza responsabili dei gruppi cross-border; l'emanazione di standard di vigilanza di comune applicazione, la supervisione delle attività dei collegi dei supervisori, l'autorizzazione e la vigilanza di istituzioni di rilievo europeo come le agenzie di rating e le infrastrutture di post-trading.

La normativa dell'Unione europea

È stata approvata nel maggio di quest'anno una revisione della direttiva sui requisiti di capitale delle banche, contenente previsioni volte a migliorare la vigilanza sui gruppi cross-border e la collaborazione fra autorità, la gestione dei rischi derivanti dall'attività di cartolarizzazione, le regole in tema di concentrazione dei rischi e ad armonizzare i criteri per l'inclusione degli strumenti ibridi nel patrimonio di vigilanza.

La novità di maggior rilievo riguarda l'obbligo per l'autorità che esercita la vigilanza consolidata di costituire collegi dei supervisori per tutti i gruppi bancari dell'Unione con insediamenti esteri. I compiti di coordinamento dell'autorità che esercita la vigilanza consolidata sono stati estesi alla valutazione dell'adeguatezza patrimoniale nell'ambito del secondo pilastro. La normativa rafforza i canali di comunicazione tra le autorità di vigilanza e le banche centrali in situazioni di emergenza e dispone che le autorità nazionali debbano tenere conto dell'impatto potenziale delle proprie decisioni sugli altri Stati membri.

È previsto un trattamento prudenziale più severo per le esposizioni connesse con operazioni di cartolarizzazione, sia attraverso un inasprimento dei requisiti patrimoniali per quelle più rischiose, sia imponendo presidi di carattere organizzativo e gestionale più rigorosi.

Al fine di meglio calibrare gli incentivi dei soggetti coinvolti nelle operazioni di cartolarizzazione (originator, banca investitrice e sponsor) è richiesto all'originator (nonché all'eventuale sponsor) di impegnarsi a trattenere una quota almeno pari al 5 per cento del rischio relativo alle attività trasferite.

Sono inoltre modificate le previsioni in materia di concentrazione dei rischi ed è introdotta una disciplina armonizzata sulle caratteristiche degli strumenti ibridi di capitale e sui limiti di inclusione nel patrimonio di vigilanza.

Le modifiche in tema di concentrazione dei rischi riguardano, tra l'altro: l'eliminazione del trattamento preferenziale per le esposizioni interbancarie; l'introduzione di un unico limite quantitativo alle esposizioni (25 per cento del patrimonio di vigilanza); l'abolizione del limite complessivo e di quello previsto nei confronti di soggetti collegati. Con riguardo alla disciplina del capitale, gli strumenti ibridi dovranno possedere qualità patrimoniali più forti rispetto alle strutture contrattuali utilizzate in passato, soprattutto in termini di flessibilità dei pagamenti e capacità di assorbimento delle perdite; vengono previsti tre limiti per l'inclusione nel patrimonio (15, 35, 50 per cento), crescenti in funzione della qualità degli strumenti: l'ammontare complessivo degli strumenti ibridi potrà raggiungere il 50 per cento del tier 1 solo in presenza di strumenti automaticamente convertibili in azioni al verificarsi di situazioni di deterioramento patrimoniale. Il CEBS è chiamato a definire linee guida per assicurare un'applicazione coerente della nuova disciplina all'interno della UE.

L'11 marzo 2009 è stata adottata la direttiva 2009/14/EC in materia di garanzia dei depositi, che innalza il livello di copertura minimo per depositante (a 50.000 euro a partire dal 30 giugno 2009 e a 100.000 dal 31 dicembre 2009); elimina la clausola

di coassicurazione, che consentiva agli Stati membri la possibilità di porre a carico dei depositanti una quota di perdite nella misura massima del 10 per cento; riduce i tempi di rimborso.

Parlamento europeo e Consiglio della UE hanno raggiunto, nell'aprile di quest'anno, l'accordo su un nuovo regolamento per le agenzie di rating, che prevede la registrazione delle società che rispettano i requisiti concernenti l'indipendenza, i conflitti di interesse, la professionalità e la correttezza del personale, la metodologia di valutazione, la trasparenza.

Nell'aprile 2009 la Commissione, coerentemente con il piano d'azione del G20, ha approvato una proposta di direttiva volta a sottoporre ad autorizzazione e vigilanza le società di gestione di fondi di investimento alternativi, inclusi gli hedge fund e i fondi di private equity, con portafogli in gestione superiori a soglie differenziate in relazione alla leva finanziaria e, quindi, al contributo al rischio sistemico. Oltre a prevedere requisiti prudenziali e regole di condotta per le società di gestione, la proposta introduce puntuali obblighi informativi nei confronti delle autorità di vigilanza, degli investitori e degli altri portatori di interessi.

È in via di emanazione la direttiva che rivede la disciplina dei fondi comuni di investimento armonizzati, al fine di promuovere l'integrazione e l'operatività cross-border nel settore del risparmio gestito.

Saranno consentite, sulla base di regole armonizzate, fusioni tra fondi di paesi diversi, riconosciute le strutture di tipo master/feeder (in cui il fondo feeder investe tutto o quasi il proprio patrimonio nel fondo master di un altro paese); sarà permesso alle società di gestione autorizzate in un paese membro di istituire fondi comuni in altri Stati membri (cosiddetto passaporto europeo delle società di gestione). È prevista l'adozione di misure di attuazione relative, tra l'altro, alle regole organizzative e di risk management delle società di gestione.

La normativa nazionale

Misure anticrisi. – Dall'ottobre del 2008, nella fase di intensa crisi dei mercati finanziari, Governo e Parlamento, con il supporto della Banca d'Italia, hanno adottato provvedimenti volti a ristabilire la fiducia nel sistema finanziario. Le misure per ricapitalizzare le banche, favorire il finanziamento dell'economia, sostenere la liquidità, tutelare i depositanti sono state assunte ricorrendo inizialmente alla decretazione d'urgenza (decreti legge 9 ottobre 2008, n. 155, 13 ottobre 2008, n. 157 e 29 novembre 2008, n. 185), poi confermate nelle leggi di conversione (4 dicembre 2008, n. 190 e 28 gennaio 2009, n. 2).

Sono state previste due diverse misure di sostegno patrimoniale: la prima si rivolge a banche in situazione di difficoltà; la seconda a istituti fondamentalmente sani, con l'obiettivo di garantire adeguati flussi di finanziamento all'economia.

Il primo provvedimento (decreto legge n. 155/2008) consente al Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) di sottoscrivere, fino al 31 dicembre 2009, aumenti di capitale di banche o capogruppo bancarie italiane che versino in situazione di inadeguatezza patrimoniale; le azioni sottoscritte dal Ministero sono prive di diritti di voto, privilegiate nella distribuzione dei dividendi, riscattabili dall'emittente. L'intervento pubblico è accompagnato da un piano di stabilizzazione e rafforzamento valutato dalla Banca d'Italia tenendo anche conto delle politiche dei dividendi deliberate dall'assemblea della banca richiedente.

Per le banche fondamentalmente sane il decreto legge n. 185/2008 (articolo 12) dà facoltà al MEF di sottoscrivere, fino al 31 dicembre 2009, strumenti finanziari emessi da banche o capogruppo bancarie italiane quotate, computabili nel patrimonio di vigilanza, riscattabili o convertibili in azioni a facoltà dell'emittente. L'accesso a questa misura è valutato dalla Banca d'Italia tenendo conto del profilo patrimoniale della banca e delle caratteristiche degli strumenti finanziari. Le banche richiedenti devono adottare un codice etico, in particolare per le politiche di remunerazione dei vertici aziendali, e prendere impegni, sulla base di un protocollo di intenti, in ordine al livello e alle condizioni di credito da assicurare a piccole e medie imprese e famiglie. La misura è stata resa operativa nel febbraio 2009 con un decreto attuativo del MEF, positivamente valutato dalla Commissione europea alla luce della disciplina sugli aiuti di stato (cfr. il riquadro: Gli strumenti per la ricapitalizzazione delle banche italiane, in Bollettino economico, n. 56, 2009); in marzo un accordo quadro tra il Ministero e l'Associazione bancaria italiana (ABI) ha definito le linee guida dei singoli protocolli di intenti. Il MEF ha il compito di riferire periodicamente al Parlamento sull'evoluzione del finanziamento all'economia; speciali Osservatori sono stati istituiti presso le Prefetture dei capoluoghi di regione, con il compito di riferire a un Osservatorio nazionale presso il Ministero. La Banca d'Italia contribuisce al monitoraggio attraverso la trasmissione al Ministero di dati in forma aggregata e su base territoriale.

Il potenziamento del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (PMI), previsto dall'art. 11 del decreto legge n. 185/2008, viene attuato introducendo la garanzia di ultima istanza dello Stato sugli interventi del Fondo. Questo consente un trattamento prudenziale più favorevole delle garanzie dirette rilasciate dal Fondo e agevola in tal modo il finanziamento delle PMI.

A sostegno della liquidità, il decreto legge n. 157/2008 – confluito in sede di conversione nel decreto legge n. 155/2008 – ha introdotto strumenti per garantire le nuove passività delle banche e agevolare il rifinanziamento con la banca centrale (cfr. il riquadro: *Le misure adottate in Italia per la stabilità del sistema finanziario*, in *Bollettino economico*, n. 55, 2009).

Il MEF può concedere, sino alla fine del 2009, la garanzia dello Stato: su strumenti finanziari di debito emessi dalle banche, con durata residua tra tre mesi e cinque anni; a favore di soggetti italiani che prestano alle stesse banche titoli stanziabili per le operazioni di rifinanziamento presso l'Eurosistema. Il MEF può altresì effettuare operazioni temporanee di scambio con le banche fornendo titoli di Stato in cambio di passività bancarie di nuova emissione. Altre misure prevedono la semplificazione della prestazione di finanziamenti da parte della Banca d'Italia agli intermediari per far fronte a esigenze di liquidità e il ricorso alle procedure di gestione delle crisi anche in caso di grave illiquidità della banca.

Per rafforzare il sistema di tutela dei depositanti il decreto legge n. 155/2008 autorizza il MEF a fornire, per tre anni, la garanzia integrativa dello Stato sui depositi bancari (cfr. il riquadro: *Provvedimenti delle autorità italiane per la stabilità del sistema finanziario*, in *Bollettino economico*, n. 54, 2008).

La crisi finanziaria ha investito a livello mondiale anche il settore del risparmio gestito; tensioni di liquidità si sono manifestate soprattutto tra gli hedge fund, nel nostro paese prevalentemente fondi di fondi speculativi. Per attenuare gli effetti della crisi, l'art. 14 del decreto legge n. 185/2008, attuato con un provvedimento della Banca d'Italia del dicembre 2008, prevede che le società di gestione, sino al 31 dicembre 2009, possano modificare, con efficacia immediata, i regolamenti dei fondi speculativi per introdurre clausole volte a graduare i rimborsi delle quote in presenza di elevati flussi netti di riscatto (*gates*) e a trasferire le attività illiquide del fondo speculativo in un fondo comune di investimento di tipo chiuso appositamente istituito, gestito con finalità di smobilizzo degli attivi (*side pockets*; cfr. il capitolo 17: *Gli intermediari non bancari e la gestione del risparmio*).

Rapporti tra intermediari e clienti. – Nel marzo 2009 la Banca d'Italia ha avviato una consultazione in tema di nuove norme sulla trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari e sulla correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti. La riforma semplifica la documentazione di trasparenza ed è volta a favorire la comparabilità delle informazioni, rafforzare la tutela della clientela, tenere conto dei più recenti interventi del legislatore.

La disciplina è graduata a seconda del tipo di clientela e delle caratteristiche dei servizi: per quelli offerti alla clientela al dettaglio sono previste disposizioni più stringenti; per gli altri, norme di principio. Chiarezza e comparabilità delle informazioni che gli intermediari devono fornire vengono favorite attraverso la standardizzazione di alcuni documenti: l'avviso con i principali diritti del cliente, i fogli informativi e i documenti di sintesi per i conti correnti e i mutui alla clientela. Per questi prodotti, più diffusi, vengono anche previste guide pratiche. Un maggiore impiego di indicatori sintetici di costo, esteso a conti correnti e aperture di credito alla clientela al dettaglio, consente una migliore e più immediata comparabilità dei costi. Si agevola e valorizza l'impiego di internet, quale canale meno costoso, in tutte le fasi del rapporto (informativa precontrattuale, conclusione del contratto, comunicazioni periodiche). Cultura aziendale e buona organizzazione sono anch'esse leve importanti per assicurare comportamenti trasparenti e corretti: si prefigurano quindi in capo agli intermediari obblighi di natura organizzativa volti ad assicurare che sia prestata adeguata attenzione al cliente in ogni fase della loro attività. Per promuovere una riduzione del contenzioso e della conflittualità con la clientela vengono introdotte regole per la corretta ed efficace gestione dei reclami.

Le soluzioni proposte sono state vagliate alla luce dei risultati di un'analisi preliminare di impatto della regolamentazione; una valutazione definitiva – che beneficerebbe anche delle informazioni raccolte nel corso della consultazione – sarà fornita all'atto dell'emanazione della normativa.

L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) ha la finalità di individuare in modo analitico i possibili effetti economici dell'intervento regolamentare e di migliorare la trasparenza e l'accountability dell'azione normativa. L'AIR prevede due fasi: la prima esamina i fallimenti del mercato e della regolamentazione, evidenziando sia gli aspetti teorici sia quelli empirici alla base della revisione della normativa; la seconda, in cui trova spazio l'analisi costi-benefici, identifica gli effetti economici che diverse opzioni regolamentari potrebbero produrre sulle principali categorie di soggetti interessati dall'azione regolamentare. Per la clientela bancaria, le iniziative sulla trasparenza consentirebbero una più immediata comparabilità dei costi e una maggiore coerenza tra le proprie esigenze e le scelte effettuate. Per gli intermediari, la maggiore trasparenza sulle caratteristiche e sui costi dei prodotti finanziari contribuirebbe a contenere i rischi di reputazione e legali. Alcuni degli interventi di semplificazione previsti potrebbero ridurre i costi di compliance, mentre un incremento potrebbe derivare dal potenziamento dei presidi organizzativi. Tale ultimo effetto sarebbe tuttavia più che compensato dai benefici in termini di riduzione dei rischi operativi, di reputazione e legali.

Nel luglio 2008 il CICR, con delibera assunta in attuazione dell'articolo 128-bis del Testo unico bancario (TUB) su proposta della Banca d'Italia, ha delineato il campo di applicazione, la struttura e le regole di funzionamento dei sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie tra intermediari e clientela relative a operazioni e servizi bancari e finanziari. Oltre al potere di definire la disciplina, alla Banca d'Italia sono affidati compiti di organizzazione dei nuovi sistemi, cui gli intermediari sono tenuti ad aderire. A marzo scorso la Banca d'Italia ha pubblicato per la consultazione una bozza di regolamentazione attuativa. Le procedure previste assicurano ai clienti uno strumento agevole ed economico per far valere i propri diritti e migliorare la correttezza delle relazioni con gli intermediari.

Nel corso del 2008 il legislatore è intervenuto con una serie di misure concernenti i mutui immobiliari volte a consentire alle famiglie di fronteggiare l'evoluzione del quadro macroeconomico.

Il MEF e l'ABI hanno stipulato, a giugno del 2008, una convenzione (in base all'art. 3 del decreto legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito con la legge 24 luglio 2008, n. 126), aperta all'adesione degli intermediari, che ha permesso ai titolari di mutui a tasso variabile di ottenere la stabilizzazione delle rate rispetto all'ammontare pagato nel 2006; per seguirne l'applicazione è stato costituito presso il Ministero un Osservatorio al quale partecipa anche la Banca d'Italia.

Il decreto legge n. 185/2008 ha previsto che l'importo delle rate dei mutui a tasso non fisso per l'acquisto dell'abitazione principale da corrispondere nel corso del 2009 sia calcolato applicando il maggiore tra il 4 per cento e il tasso stabilito dal contratto di mutuo al momento della stipula; il costo dell'agevolazione è sostenuto dallo Stato (cfr. il capitolo 14: La condizione finanziaria delle famiglie e delle imprese). Inoltre, gli intermediari devono assicurare al cliente la possibilità di stipulare, per l'acquisto dell'abitazione principale, mutui indicizzati al tasso sulle operazioni di rifinanziamento principale della BCE; il tasso complessivo applicato deve essere in linea con quello praticato per le altre forme di indicizzazione offerte. Per assicurare pubblicità a questo prodotto nell'ambito del ventaglio delle offerte delle banche, la Banca d'Italia ha chiesto agli intermediari di predisporre un documento che sintetizzi, per tutti i mutui offerti, le principali caratteristiche. Il decreto legge n. 185 ha inoltre introdotto la sanzionabilità dell'inosservanza delle disposizioni in materia di portabilità dei finanziamenti di cui al decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7 convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40 (cfr. il capitolo 22: L'azione di Vigilanza nella Relazione sull'anno 2007).

Ulteriori innovazioni riguardano la commissione di massimo scoperto (CMS) e le altre clausole che remunerano la banca per la messa a disposizione di fondi a favore del cliente.

Con il decreto legge n. 185/2008 si esclude la possibilità di applicare la CMS a fronte di utilizzi in assenza di fido; si consente, a determinate condizioni, l'applicazione della CMS per i conti affidati con saldo a debito per un periodo continuativo pari o superiore a 30 giorni; si ammette un corrispettivo per la messa a disposizione di fondi proporzionale all'importo e alla durata dell'affidamento purché predeterminato con un patto scritto non rinnovabile tacitamente; si richiede l'inclusione di questi oneri nel calcolo del tasso ai fini antiusura. Nelle nuove Istruzioni in materia di rilevazione trimestrale dei tassi effettivi globali medi (TEGM) ai sensi della legge antiusura, pubblicate dalla Banca d'Italia per la consultazione a maggio 2009, la CMS e gli altri oneri connessi con l'erogazione del credito sono stati inclusi nel calcolo del tasso.

Assetti proprietari e rapporti banca-impresa. – A novembre 2008 è stato eliminato (art. 14 del decreto legge n. 185/2008) il divieto per le imprese non finanziarie di acquisire partecipazioni di controllo o superiori al 15 per cento in banche.

La modifica costituisce una parziale attuazione della direttiva CE 5 settembre 2007, n. 44 in materia di acquisto di partecipazioni qualificate in banche, assicurazioni e imprese di investimento (cfr. il capitolo 16: L'azione di Vigilanza nella Relazione sull'anno 2006). La disciplina comunitaria, di armonizzazione massima, non consente agli Stati membri di mantenere o introdurre regole più stringenti. Il 21 marzo 2009 è scaduto il termine di recepimento; anche in assenza di un provvedimento legislativo di attuazione, le previsioni della direttiva sono applicabili alle istanze per l'acquisizione di partecipazioni. La Banca d'Italia ha reso note le modalità con cui valuterà le istanze.

Nel luglio del 2008 il CICR, su proposta della Banca d'Italia, ha approvato due deliberazioni. La prima riguarda le partecipazioni detenibili dalle banche: in linea con la disciplina comunitaria e l'indirizzo seguito negli altri maggiori paesi europei, vengono resi meno stringenti i limiti per l'acquisizione di interessenze in soggetti non finanziari. La seconda deliberazione, in materia di attività di rischio delle banche verso i soggetti collegati (cfr. il capitolo 22: *L'azione di Vigilanza* nella Relazione sull'anno 2007), stabilisce limiti quantitativi e regole procedurali volti a presidiare i conflitti di interesse nelle relazioni con parti correlate.

Normativa in materia di governance. – Nel marzo 2008 la Banca d'Italia ha emanato le Disposizioni di vigilanza in materia di organizzazione e governo societario delle

banche (cfr. il capitolo 22: *L'azione di Vigilanza* nella Relazione sull'anno 2007). Queste includono principi e linee applicative per la definizione dei sistemi di remunerazione e incentivazione, che anticipano soluzioni poi affermate anche in ambito internazionale (cfr. il paragrafo: *La cooperazione internazionale*). Entro il 30 giugno 2009 le banche e i gruppi bancari devono assicurare il rispetto pieno e sostanziale delle disposizioni, verificando la coerenza dei propri assetti di governo e realizzando gli eventuali interventi correttivi.

Nel febbraio del 2009 sono stati forniti chiarimenti e precisazioni di carattere operativo per consentire una corretta e omogenea applicazione in merito ad alcuni profili: tempi, modalità di recepimento e ambito applicativo delle disposizioni; modalità per agevolare la partecipazione dei soci in assemblea e assicurarne l'adeguata rappresentanza negli organi aziendali; ruolo dell'assemblea nell'approvazione del progetto di governo societario nonché tempi e contenuti dello stesso; requisiti dei componenti degli organi sociali; ruolo del presidente del consiglio di amministrazione; contenuti dell'informativa all'assemblea sui meccanismi di remunerazione e incentivazione. Sono stati individuati indicatori di complessità delle banche per agevolare l'applicazione della normativa secondo il criterio di proporzionalità. In aprile si è richiamata l'importanza del rispetto tempestivo delle regole in materia di remunerazione e incentivazione con riferimento sia alla struttura dei compensi (corretto bilanciamento tra componenti fisse e variabili; ancoraggio dei compensi a indici di performance corretti per il rischio e a risultati effettivi e duraturi; restrizioni per i soggetti che svolgono funzioni di controllo), sia al processo di elaborazione e approvazione (ruolo del comitato interno all'organo di amministrazione, coinvolgimento dell'assemblea). È stato chiesto al sistema bancario di trasmettere alla Banca d'Italia il documento sulle politiche di remunerazione predisposto per le assemblee.

A seguito di un confronto con le associazioni rappresentative di categoria, a marzo è stata valutata favorevolmente una nuova versione dello "statuto tipo" delle banche di credito cooperativo, integrato per tenere conto delle nuove regole di governance. In caso di adozione dello "statuto tipo", l'accertamento circa la compatibilità delle modifiche statutarie con la sana e prudente gestione potrà essere svolto dalla Banca d'Italia con una procedura semplificata.

Normativa prudenziale. – La normativa prudenziale è oggetto di costante aggiornamento, per tenere conto dell'evoluzione del mercato e dei prodotti, della necessità di assicurare un pieno allineamento tra la disciplina nazionale e quella comunitaria, delle raccomandazioni degli organismi della cooperazione internazionale, del confronto con gli operatori.

Nel dicembre del 2008, in linea con le raccomandazioni dell'FSB, sono state fornite precisazioni sull'utilizzo, da parte delle banche e degli intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale previsto dall'art. 107 del TUB, dei rating esterni ai fini della determinazione dei requisiti patrimoniali a fronte del rischio di credito nel metodo standardizzato.

È stato chiarito che i rating rappresentano uno degli elementi che contribuiscono alla definizione del quadro informativo sulla qualità creditizia del cliente, senza esaurire il processo di valutazione del merito di credito che gli intermediari devono svolgere nei confronti della clientela. L'insieme delle informazioni disponibili può, infatti, indurre gli intermediari a formulare valutazioni difformi da quelle prodotte dai rating. In tal senso, è stato richiesto agli intermediari di verificare periodicamente la coerenza dei rating esterni rispetto alle analisi autonomamente effettuate sulla qualità dei soggetti finanziati, comunicando gli esiti di tali valutazioni alla Banca d'Italia nel caso in cui emergano significativi e frequenti disallineamenti.

Gestione collettiva del risparmio. – Nel settore della gestione collettiva del risparmio, le iniziative normative hanno ampliato l'autonomia operativa delle società, valorizzando le capacità gestionali e di controllo dei rischi degli operatori.

Nel dicembre del 2008 è stato modificato il regolamento sulla gestione collettiva del risparmio per rivedere le regole di investimento dei fondi comuni aperti armonizzati. La disciplina recepisce la direttiva CE 19 marzo 2007, n. 16, in materia di investimenti ammissibili per gli OICVM (direttiva "eligible assets"), e le indicazioni della raccomandazione della Commissione europea 2004/383, in materia di utilizzo degli strumenti finanziari derivati da parte dei fondi comuni. Le nuove norme ampliano lo spettro degli investimenti ammissibili per i fondi ricomprendendo, tra l'altro, i derivati di credito e le quote di fondi chiusi; riconoscono agli OICR la possibilità di calcolare i limiti di esposizione in derivati, previsti dalla normativa, utilizzando modelli interni, previa verifica da parte della Banca d'Italia del rispetto di specifici limiti quantitativi all'esposizione dei fondi verso strumenti derivati e della sussistenza di adeguati requisiti organizzativi da parte della SGR.

In linea con le soluzioni normative individuate lo scorso anno dal gruppo di lavoro promosso dalla Banca d'Italia per rilanciare l'industria del risparmio gestito (cfr. il capitolo 22: *L'azione di Vigilanza* nella Relazione sull'anno 2007), l'articolo 14 del decreto legge n. 185 ha abrogato il numero massimo di partecipanti ai fondi speculativi, in precedenza pari a 200.

Intermediazione finanziaria. – Nel settore dell'intermediazione finanziaria è stata avviata una revisione complessiva della disciplina.

Il disegno di legge comunitaria per il 2008, in connessione con il recepimento della direttiva sul credito ai consumatori, reca una delega al Governo in base alla quale rivedere la disciplina degli intermediari finanziari contenuta nel TUB, oltre a quella degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi.

Con riferimento agli intermediari finanziari i criteri di delega prevedono: la rideterminazione dei requisiti per l'iscrizione negli elenchi, in modo da renderli più selettivi; l'introduzione di sistemi di controllo più efficaci, modulati sulle attività svolte dagli intermediari; l'attribuzione alla Banca d'Italia delle competenze in materia di procedimento sanzionatorio; l'introduzione di nuove forme d'intervento, tra cui il divieto di intraprendere nuove operazioni e il potere di sospensione; viene inoltre rafforzato il potere di cancellazione. Per i mediatori creditizi e gli agenti in attività finanziaria i criteri prevedono: l'innalzamento dei requisiti professionali per l'iscrizione negli elenchi e l'istituzione di un organismo incaricato di gestire gli elenchi stessi; l'attribuzione alla Banca d'Italia della vigilanza sull'organismo e del potere di prescrivere specifiche regole di condotta per mediatori e agenti; la disciplina dell'impianto sanzionatorio.

Sul piano della regolamentazione secondaria nel corso del 2009 sono stati adottati due provvedimenti. Il decreto del MEF del 17 febbraio ha modificato i criteri di iscrizione negli elenchi previsti dal TUB.

Le principali novità riguardano: l'esclusione dagli obblighi di iscrizione delle società per la cartolarizzazione nell'elenco speciale e delle società che detengono partecipazioni (senza svolgere attività finanziarie nei confronti delle partecipate) nella specifica sezione dell'elenco generale; l'eliminazione del requisito dei mezzi patrimoniali per l'iscrizione nell'elenco speciale; l'irrelevanza ai fini della disciplina dell'intermediazione finanziaria di alcune attività (ad esempio, servizio di distribuzione di carte di credito).

Il secondo provvedimento, emanato dalla Banca d'Italia in maggio, ha ridisciplinato in modo organico l'iscrizione degli intermediari nell'elenco generale previsto dall'art. 106 del TUB.

Il provvedimento rafforza i controlli sugli intermediari: vengono ampliate le informazioni richieste in sede di iscrizione e valorizzata la responsabilità degli intermediari nella verifica dei requisiti degli esponenti aziendali e dei partecipanti al capitale.

L'attività di controllo sulle banche

Il processo di controllo prudenziale. – Nel corso del 2008, con l'entrata in vigore delle Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche (Basilea II), la Banca d'Italia ha rinnovato il modello di controllo degli intermediari, adottando un approccio maggiormente focalizzato sulla situazione consolidata, sui rischi e graduato in relazione alle dimensioni, alla rilevanza sistemica e alle criticità dei diversi operatori.

Il processo di revisione e valutazione prudenziale (SREP) accerta che gli intermediari mantengano presidi patrimoniali e organizzativi adeguati rispetto ai rischi assunti. Si compone di un insieme di attività che consentono alla Vigilanza di esprimere una valutazione annuale sulla situazione attuale e prospettica di ciascun intermediario e determinare, se necessario, l'adozione di misure correttive. Metodi e procedure di vigilanza sono stati ridisegnati con una nuova "Guida per l'attività di Vigilanza". Secondo un approccio unitario alla supervisione, a distanza e ispettiva e su tutti i soggetti vigilati, le nuove metodologie forniscono schemi di analisi per ciascun profilo di rischio, valorizzando il patrimonio informativo disponibile per la vigilanza e il confronto con gli intermediari. La Vigilanza si avvia a concludere il primo ciclo di valutazione sulla base del nuovo modello di controllo.

L'analisi dell'esposizione ai rischi, basata in primo luogo sulle segnalazioni di vigilanza, è stata integrata per i principali gruppi con i dati generati dai "sistemi interni riconosciuti", previsti dal primo pilastro di Basilea II, e con le informazioni del processo di autovalutazione dell'adeguatezza patrimoniale (*Internal Capital Adequacy Assessment Process*, ICAAP). Dall'esame dei primi resoconti ICAAP pervenuti a fine 2008 sono emersi aspetti suscettibili di miglioramento. Va rafforzata la consapevolezza delle banche sulla centralità del processo nella pianificazione aziendale e perseguito l'utilizzo dei risultati dell'analisi ai fini della gestione. Sul piano metodologico, ampi sono gli spazi per ottimizzare le modalità di identificazione, misurazione, valutazione e gestione dei rischi per i quali non sono disponibili metodologie regolamentari. Soprattutto per le banche a operatività più complessa, emerge la necessità di un rafforzamento dell'approccio seguito per gli esercizi di stress test.

L'attività finalizzata al rilascio dei provvedimenti amministrativi di competenza si è svolta nel quadro del costante confronto con gli intermediari.

È proseguita l'azione preventiva per promuovere assetti organizzativi stabili e affidabili; sono stati enfatizzati il contributo e le responsabilità delle strutture di controllo interno; specifico rilievo è stato attribuito alla funzione di compliance, di recente istituzione presso la maggior parte delle banche, preposta principalmente al presidio dei rischi legali e di reputazione.

Nei confronti dei maggiori gruppi bancari è aumentato il ricorso all'accertamento ispettivo per approfondire specifiche tematiche o singoli profili di rischio, per verificare l'attuazione delle misure correttive promosse dalla Vigilanza e valutare compiutamente gli effetti del deterioramento congiunturale. Particolare attenzione è stata riservata all'adeguatezza patrimoniale e alla gestione del rischio di liquidità, all'attività creditizia nei confronti di clientela al dettaglio e a quella in strumenti derivati, al completamento dell'integrazione tra strutture, sistemi informativi e culture aziendali nell'ambito delle concentrazioni societarie.

L'attività ispettiva, che nel 2008 ha riguardato 150 banche, con attivi pari al 55 per cento dell'intero sistema, ha consentito un più accurato esame della funzionalità degli assetti di governo e dell'efficacia del sistema dei controlli interni; vulnerabilità in questi profili hanno mostrato di poter incidere negativamente sugli equilibri tecnici aziendali, specie nel segmento delle banche minori specializzate.

Nel corso dei primi mesi del 2009 è proseguita l'azione di supervisione sui maggiori fattori di rischio; sono state condotte ispezioni mirate a valutare l'evoluzione del rischio di credito, soprattutto nel segmento corporate. Presso alcuni dei principali gruppi bancari hanno preso avvio verifiche sull'adeguatezza organizzativa per garantire la continuità operativa. Sono in corso accertamenti presso gruppi con operatività cross-border, in collaborazione con le autorità di vigilanza dei paesi coinvolti, anche al fine di valutare il rischio di liquidità a livello di gruppo. Tale collaborazione è divenuta prassi sistematica.

Sistemi di misurazione dei rischi. – Diversi gruppi bancari che hanno messo a punto sistemi avanzati di misurazione dei rischi di credito e operativi ne hanno chiesto alla Vigilanza il riconoscimento ai fini della determinazione dei requisiti patrimoniali. Nell'ambito dei relativi processi di convalida, avviati anche prima della presentazione dell'istanza formale, si sono alternati momenti di analisi a distanza e approfondimenti in sede ispettiva.

I gruppi UniCredit, Credem, Monte dei Paschi di Siena e Intesa Sanpaolo sono stati autorizzati ad adottare propri sistemi IRB per la misurazione dei rischi di credito. Con riferimento alla misurazione dei rischi operativi, oggetto di convalida sono stati i sistemi AMA (Advanced Measurement Approach) di UniCredit e Monte dei Paschi di Siena; si è conclusa la fase di pre-convalida del metodo AMA del gruppo Intesa Sanpaolo, che precede la presentazione dell'istanza formale.

Il riconoscimento a fini prudenziali dei sistemi interni di misurazione dei rischi prevede il controllo rigoroso del rispetto dei requisiti quantitativi, organizzativi e dei sistemi informativi previsti dalla normativa. A fronte di alcuni disallineamenti, non tali da compromettere la validità complessiva dei sistemi IRB e AMA, la Banca d'Italia ha richiesto interventi correttivi per assicurare piena conformità alle disposizioni e ha dettato specifiche prescrizioni per la determinazione dei requisiti patrimoniali. La permanenza nel tempo delle originarie condizioni di affidabilità dei sistemi convalidati è oggetto di attento monitoraggio. L'obiettivo è quello di instaurare un sistema di incentivi che induca a migliorare le tecniche di governo, gestione e controllo dei rischi. L'analisi della Vigilanza si è anche concentrata sull'attuazione dei piani volti a estendere il perimetro di applicazione dei sistemi convalidati a ulteriori portafogli di attività ovvero a componenti del gruppo inizialmente escluse (piani di roll out). L'esame della performance dei sistemi convalidati, avviato anche in sede ispettiva, si è intensificato nell'attuale difficile fase ciclica.

Controlli sulla governance. – L'adeguatezza del sistema di governo aziendale ha costituito oggetto di interventi da parte della Vigilanza, anche per agevolare l'entrata in vigore delle Disposizioni di vigilanza in materia di organizzazione e governo societario del marzo 2008 (cfr. il paragrafo: *La normativa nazionale*). È stata richiamata l'attenzione sulla composizione quali-quantitativa degli organi aziendali, sulla tutela delle diverse componenti azionarie e la loro rappresentanza, sul ruolo del presidente del consiglio di amministrazione nell'assicurare una corretta dialettica interna e il bilanciamento dei poteri. In seguito all'esame dei progetti di modifica degli statuti, in alcuni casi è stato chiesto alle banche di rivedere le soluzioni individuate, al fine di assicurare il recepimento sostanziale dei principi normativi. In linea con gli orientamenti internazionali, sono stati avviati approfondimenti sui sistemi di remunerazione e incentivazione.

La vigilanza sui gruppi internazionali di matrice italiana. – Per i due gruppi italiani a maggiore vocazione internazionale, dal 2008 si è intensificata, per frequenza e contenuti, l'attività dei collegi dei supervisor. Quattro sono state le riunioni organizzate in sessione plenaria; dieci quelle alle quali ha partecipato un più ristretto numero di autorità. Sono proseguite le analisi riferite al primo pilastro, finalizzate a estendere il perimetro di applicazione dei modelli interni già convalidati; nell'ambito del secondo pilastro, sono state avviate attività volte al coordinamento dei processi di valutazione dei rischi e dei sistemi di governo e controllo di gruppo.

Le esigenze di cooperazione con le autorità estere sono particolarmente significative per il gruppo UniCredit, in relazione alla sua articolata proiezione internazionale. Si sono tenute numerose riunioni del collegio; nell'attuale fase di crisi dei mercati, ampio spazio è stato dedicato allo scambio di informazioni e all'esame dei rischi, a livello consolidato e di singola filiazione estera. Sono stati confrontati i metodi e i criteri di valutazione dei profili di rischio, i processi di analisi, le attività svolte; è stato esaminato congiuntamente il modello di capitale economico del gruppo. L'accordo su un programma di massima di approfondimenti cartolari e ispettivi per l'anno in corso ha facilitato lo svolgimento in via congiunta o concertata di ispezioni a carattere tematico su importanti componenti del gruppo insediate in vari paesi. Per migliorare la collaborazione con le autorità di vigilanza dei paesi dell'Europa centro orientale sono stati anche organizzati numerosi incontri bilaterali.

L'azione di vigilanza sulle banche durante la crisi finanziaria. – Dalle prime fasi della turbolenza finanziaria, l'azione della Banca d'Italia si è fatta più intensa sotto il profilo conoscitivo e sul fronte degli interventi. Le analisi sono state condotte con cadenza molto più ravvicinata; informazioni trasmesse a fronte di richieste specifiche hanno spesso integrato quelle fornite su base periodica dagli intermediari; approfondimenti con il MEF e le altre autorità di vigilanza nazionali sono stati condotti nel corso delle riunioni del Comitato per la Salvaguardia della Stabilità Finanziaria.

Il monitoraggio dei livelli di patrimonializzazione del sistema è stato rafforzato, accrescendone la frequenza. Nel luglio 2008 è stata richiamata l'attenzione delle banche sulla necessità di adottare criteri di prudenza nella gestione e nella pianificazione delle risorse patrimoniali; gli intermediari sono stati invitati a cogliere ogni occasione per irrobustire, nelle forme più appropriate, il patrimonio e a presidiarne la qualità. Nonostante la difficile situazione congiunturale, alla fine dell'anno il patrimonio di vigilanza è risultato in aumento rispetto al 2007 (cfr. il capitolo 16: *Le banche*).

Le banche hanno perseguito politiche di capital management, anche prevedendo la dismissione di attività non strategiche; alcuni intermediari hanno azzerato o ridotto i dividendi dell'esercizio o hanno distribuito gli utili mediante assegnazione di nuove azioni. Sono state inoltrate quattro richieste per accedere alla misura pubblica di rafforzamento patrimoniale che prevede la sottoscrizione da parte del MEF di strumenti finanziari computabili nel patrimonio di vigilanza (cfr. il paragrafo: La normativa nazionale); altre banche di rilievo hanno anticipato di volersi avvalere della medesima possibilità.

Il monitoraggio del rischio di liquidità, avviato nell'autunno del 2007 con cadenza settimanale, è stato esteso alla quasi totalità delle banche italiane e alle filiazioni di banche estere; è divenuto giornaliero per le situazioni più tese e per gli intermediari sistemici; periodicamente sono state esaminate simulazioni basate su scenari di stress. Il confronto con i responsabili aziendali ha riguardato anche i presidi organizzativi che assicurano l'efficace controllo di tale rischio. È stato chiesto di mantenere la posizione di liquidità pareggiata entro il mese, tenuto conto delle attività stanziabili non impegnate; richiami specifici sono stati rivolti a taluni intermediari particolarmente esposti. Sono stati utilizzati accertamenti ispettivi mirati. Anche in esito all'azione di forte stimolo e costante monitoraggio esercitata, le banche hanno incrementato la dotazione di attività prontamente liquidabili, affrontando così le fasi di maggiore tensione in una situazione di accresciuta solidità (cfr. il capitolo 16: *Le banche*).

È continuato il vaglio sugli strumenti finanziari più complessi, in particolare i prodotti strutturati di credito. In relazione al peggioramento delle condizioni di liquidità dei mercati per questi prodotti, alle banche con le posizioni più rilevanti sono state richieste informazioni dettagliate sull'evoluzione dei portafogli e sui processi adottati per il pricing. Ferma restando la responsabilità ultima delle banche in ordine alle valutazioni, sono state analizzate le rettifiche di valore adottate sulle diverse categorie di

titoli. L'esposizione del sistema bancario italiano, già contenuta, si è ridotta nel corso dell'anno (cfr. il capitolo 16: *Le banche*).

All'indomani del dissesto di Lehman Brothers è stata effettuata una ricognizione dei rapporti intrattenuti dalle banche italiane con questo intermediario e avviato un monitoraggio costante sulle esposizioni verso i principali intermediari esteri mediante un'apposita rilevazione.

Nonostante le molteplici relazioni delle banche italiane con il gruppo statunitense e i bassi valori attesi di recupero dei crediti, gli effetti del dissesto della Lehman Brothers sulla redditività si sono rivelati contenuti, riflettendo la tendenza delle banche ad acquisire sistematicamente garanzie sulle esposizioni maturate a fronte della negoziazione di derivati e la sostanziale tenuta degli accordi di netting. La gestione dei rischi di controparte e il miglioramento delle attività di post-trading continuano a essere oggetto di osservazione.

Dato il peggioramento del quadro congiunturale, è stata ulteriormente rafforzata la sorveglianza sull'evoluzione della qualità degli attivi. Sono stati effettuati esercizi di stress per valutare la resistenza degli intermediari a scenari macroeconomici negativi (cfr. il capitolo 16: *Le banche*).

L'esposizione delle banche italiane nei confronti dei paesi dell'Europa centro orientale e l'evoluzione della situazione economica dell'area sono oggetto di costante esame, anche grazie alla proficua collaborazione instaurata con le autorità di vigilanza locali; alle capogruppo degli intermediari maggiormente presenti nell'area è stato chiesto di prestare particolare attenzione a tale profilo di rischio nello svolgimento dei periodici stress test.

La vigilanza sulle banche specializzate. – La crisi finanziaria ha prodotto effetti sulle banche specializzate, richiedendo alcuni specifici interventi di vigilanza. Si tratta di intermediari, spesso facenti capo a gruppi bancari, con un'attività prevalente nei settori del leasing, factoring, credito al consumo, servizi d'investimento e altre attività quali la concessione di mutui, il rilascio di garanzie, la gestione delle partite anomale. Il loro peso sul totale del sistema (misurato in base ai requisiti patrimoniali) è di circa il 10 per cento.

Per alcune banche specializzate la crisi è risultata severa. In particolare, per le aziende operanti nella distribuzione dei prodotti finanziari si è registrato un netto calo dei volumi intermediati e della redditività; i gruppi interessati hanno dovuto prestare attenzione all'insorgere di ulteriori rischi di natura operativa e reputazionale, nonché alla gestione e al controllo delle reti distributive. Le banche attive nei servizi di consulenza e nel private banking sono risultate esposte soprattutto ai rischi di controparte e di mercato connessi con l'attività di negoziazione in conto proprio, per effetto del fallimento di alcuni grandi emittenti esteri e del calo generalizzato dei corsi dei valori mobiliari; esse sono esposte anche ai rischi di liquidità dovuti alla difficoltà di smobilizzare alcune rilevanti posizioni detenute in portafoglio. Gli intermediari specializzati nell'erogazione del credito attraverso forme non tradizionali hanno dovuto fronteggiare tensioni di liquidità in relazione alla forte dipendenza della loro provvista dai mercati interbancari e dalle cartolarizzazioni.

La Vigilanza ha proceduto a un attento scrutinio delle situazioni di difficoltà di alcuni intermediari, favorendo, ove possibile, soluzioni di mercato. Riscontrate le anomalie sin dalle fasi iniziali, ha sottoposto le aziende a uno stretto monitoraggio, anche attraverso accertamenti ispettivi.

Controlli antiriciclaggio. – Dal primo gennaio 2008 i compiti di contrasto al riciclaggio, un tempo spettanti all'Ufficio italiano cambi, sono responsabilità della

Banca d'Italia. In tale quadro, la Vigilanza ha il potere di emanare disposizioni secondarie in tema di adeguata verifica della clientela, di registrazione dei relativi dati, di organizzazione e controlli interni e di verificare, anche in via ispettiva, il rispetto da parte di intermediari bancari e finanziari della normativa antiriciclaggio. All'interno della Banca d'Italia, in posizione di autonomia e indipendenza, è istituita l'Unità di informazione finanziaria (UIF), che costituisce la struttura nazionale incaricata di ricevere, analizzare e comunicare alle autorità competenti le informazioni che riguardano ipotesi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. La collocazione della UIF presso la Banca d'Italia favorisce lo sviluppo di sinergie con la Vigilanza, in funzione del comune obiettivo di preservare il sistema bancario e finanziario dal rischio di essere, anche inconsapevolmente, strumentalizzato dalla criminalità organizzata; la condivisione di basi dati, lo scambio di informazioni e il coordinamento operativo accrescono l'efficacia dell'azione comune.

Vigilanza e UIF hanno delineato, ognuna nell'ambito delle proprie competenze, un impegnativo programma di accertamenti dedicati alla prevenzione del riciclaggio. Sono state effettuate verifiche nell'ambito delle ordinarie ispezioni di vigilanza, ispezioni mirate all'accertamento del rispetto degli obblighi antiriciclaggio presso le direzioni generali degli intermediari, controlli, su base territoriale, presso singole dipendenze di banche o intermediari finanziari, approfondimenti ispettivi di segnalazioni di operazioni sospette. L'attività di verifica condotta presso gli intermediari è stata intensa. Sono emersi casi di mancato o non adeguato assolvimento degli obblighi imposti dalla normativa: registrazioni incomplete negli archivi aziendali, verifiche insufficienti sulla clientela, processi carenti di valutazione delle operazioni anomale, omissioni nella segnalazione di operazioni sospette, scarsa formazione del personale, metodologie di controllo troppo poco incisive. Sono stati sanzionati i comportamenti anomali e sono state richieste le necessarie azioni correttive; la Vigilanza ha effettuato ripetuti richiami alle banche e agli altri intermediari. I poteri di verifica della Vigilanza e della UIF si esplicano anche attraverso l'esame delle segnalazioni inoltrate dagli organi di controllo degli intermediari vigilati in ordine alle infrazioni delle quali abbiano avuto notizia nello svolgimento dei propri compiti.

Vigilanza e UIF hanno presentato numerose denunce all'autorità giudiziaria (26 la Vigilanza, 31 la UIF); agli organi investigativi sono stati inoltrati approfondimenti finanziari su oltre 13.300 segnalazioni di operazioni sospette; alla Guardia di Finanza sono state fornite, con oltre 300 comunicazioni, tutte le informazioni disponibili per assistere i piani di verifiche antiriciclaggio. L'attività di controllo ha consentito, tra l'altro, di porre in luce gravi irregolarità nei rapporti tra banche italiane e intermediari della Repubblica di San Marino, oggetto di attenzione da parte della magistratura, alla quale è stata prestata la più ampia collaborazione. La Banca d'Italia ha diramato al sistema istruzioni sulle corrette modalità di assolvimento degli obblighi antiriciclaggio nei rapporti con controparti insediate in San Marino.

L'attività sanzionatoria. – Nel 2008 la Banca d'Italia ha adottato provvedimenti sanzionatori nei confronti di circa 600 esponenti di intermediari bancari e finanziari, per un ammontare complessivo di circa nove milioni di euro. Le irregolarità, accertate prevalentemente nel corso di verifiche ispettive, hanno riguardato essenzialmente carenze organizzative e del sistema dei controlli interni, con frequente riferimento al processo di erogazione, gestione e controllo del credito. Sono state avviate procedure sanzionatorie anche per le anomalie rilevate nell'area finanza e per omessa o carente informativa alla Vigilanza.

L'attività di controllo sugli intermediari non bancari

Le SGR. – Nel 2008 l'attività di analisi, controllo e intervento sulla situazione tecnica delle SGR e sui rischi dei fondi gestiti è stata intensa: alle difficoltà strutturali del settore si sono associate quelle derivanti dalla crisi che avrebbero potuto alimentare, se non opportunamente gestite, un'ulteriore sfiducia da parte dei risparmiatori. La Vigilanza è stata impegnata a verificare i processi di revisione delle strategie, della struttura dell'offerta e dell'assetto organizzativo e proprietario degli intermediari.

L'attività di intervento si è indirizzata prevalentemente nei confronti delle SGR con sistemi di governo inadeguati, debolezze nell'assetto dei controlli e anomalie operative. Con riguardo a queste ultime l'azione correttiva si è concentrata sulle modalità di svolgimento delle attività amministrative e di calcolo del valore delle quote, sul controllo dei limiti posti agli investimenti, sui presidi di verifica dell'adeguatezza dei sistemi informativi, specie in caso di affidamento dei servizi di amministrazione e contabilità a fornitori esterni. Gli intermediari sono stati sollecitati ad adottare assetti organizzativi coerenti con il Regolamento congiunto della Banca d'Italia e della Consob del 29 ottobre 2007.

Nel luglio del 2008 la Vigilanza ha richiamato l'attenzione delle SGR operanti nella gestione di fondi aperti speculativi e altri non armonizzati sulla necessità di adottare opportuni presidi volti a garantire un'adeguata liquidità degli attivi. Tali presidi devono promuovere strategie coerenti con i tempi dei rimborsi e consentire la valutazione e il monitoraggio degli strumenti finanziari complessi presenti nei portafogli. Nella seconda metà del 2008, l'acuirsi della crisi finanziaria si è riflesso negativamente sulla situazione di liquidità dei fondi comuni aperti, anche in relazione alle difficoltà di alcune importanti controparti estere. È stata intensificata l'analisi sulla situazione finanziaria e sui rischi dei fondi gestiti, condotta mediante specifiche richieste agli intermediari, elaborazioni delle segnalazioni di vigilanza, stress test.

In Italia la maggior parte dei fondi comuni aperti di tipo speculativo (hedge fund) è costituita da fondi di fondi che investono in OICR di diritto estero; per i fondi italiani lo smobilizzo degli attivi segue i tempi e le regole previste nei regolamenti dei fondi target, i quali a fronte di consistenti richieste di rimborso prevedono normalmente meccanismi per dilazionare o sospendere i riscatti mediante attivazione, rispettivamente, di gates e side pockets.

Nell'ultimo trimestre del 2008, per effetto del consistente aumento delle domande di riscatto da parte dei sottoscrittori e dell'attivazione di misure quali i *gates* e i *side pockets* da parte dei fondi esteri presenti nei portafogli, il problema della liquidità è diventato pressante per i fondi speculativi. Gli interventi legislativi (art. 14 del decreto legge del 29 novembre 2008, n. 185 e regolamento della Banca d'Italia del 16 dicembre 2008) hanno consentito anche alle SGR italiane di attivare queste misure, dotandole di strumenti alternativi alla liquidazione dei fondi (cfr. il paragrafo: *La normativa nazionale*). La rimozione del vincolo al numero massimo di partecipanti per ciascun fondo speculativo (200) favorisce l'accorpamento dei fondi, può migliorarne l'efficienza gestionale e ridurre le situazioni di tensione. Alcuni operatori si sono avvalsi delle facoltà introdotte dalla nuova disciplina.

I fondi chiusi, in particolare quelli immobiliari, possono incorrere in situazioni di tensione in caso di difficoltà nel realizzare i piani di smobilizzo del portafoglio in prossimità delle scadenze previste dai regolamenti o in presenza di un elevato indebitamento. Alcune SGR attive nella gestione dei fondi immobiliari hanno recentemente segnalato che le crescenti difficoltà nel reperire i finanziamenti da parte dei possibili acquirenti stanno ritardando la realizzazione delle vendite degli immobili rispetto ai tempi previsti. La maggior parte dei regolamenti dei fondi chiusi prevede la possibilità di prorogare

la durata del fondo, ovvero chiedere alla Banca d'Italia un periodo di "grazia" durante il quale la SGR non può realizzare nuove operazioni di investimento ma deve completare la dismissione del portafoglio in essere alla scadenza del fondo. La concessione del periodo di "grazia" è oggetto di attenta valutazione. Il ricorso alla proroga o alla "grazia" deve essere ponderato con attenzione dalle SGR in relazione ai riflessi reputazionali che tali scelte comportano. La Vigilanza ha ribadito l'opportunità che gli intermediari incorporino tempestivamente nei piani di gestione dei fondi le variazioni degli scenari di mercato, al fine di avviare per tempo le iniziative di dismissione e rispettare gli obiettivi e i tempi prospettati ai sottoscrittori nei regolamenti di gestione. Per ridurre i rischi legali e reputazionali è stata anche richiamata la necessità di un adeguato presidio dei conflitti di interesse e di preservare l'autonomia delle SGR nella gestione dei fondi.

Nel dicembre 2008 una specifica analisi ha riguardato l'esposizione della clientela italiana nei confronti dei prodotti gestiti dalla Bernard L. Madoff Investment Securities, casa statunitense di brokeraggio e advisor di fondi speculativi, protagonista di una malversazione basata su uno schema che offriva rendimenti garantiti agli investitori utilizzando le somme versate da nuovi clienti (cosiddetto *Ponzi scheme*). Dall'indagine è emerso che 30 fondi di diritto italiano, in prevalenza speculativi, risultavano esposti a tali prodotti; l'esposizione era pari al 4,8 per cento del valore netto di tali fondi ed era concentrata sui patrimoni gestiti da due intermediari, uno dei quali, a seguito di quanto emerso da accertamenti ispettivi condotti dalla Consob d'intesa con la Banca d'Italia, è stato sottoposto nel 2009 a provvedimenti di rigore. L'incidenza dell'esposizione sul totale del patrimonio gestito dai fondi aperti era pari allo 0,07 per cento.

La malversazione sarebbe stata favorita dalla concentrazione presso la società di gestione del gruppo Madoff dei compiti di custodia delle attività dei fondi e dal fatto che gli incarichi della banca "custode" fossero limitati alla gestione dei flussi finanziari delle sottoscrizioni e dei rimborsi. Nell'ordinamento italiano, in linea con le direttive europee, un simile modello non sarebbe ammesso, poiché i fondi comuni devono appoggiarsi a una banca depositaria con il compito di custodire le attività dei fondi e verificare la conformità delle operazioni disposte dalla SGR alla legge e al regolamento del fondo; i rendiconti dei fondi sono sottoposti a revisione contabile da parte di una società di revisione iscritta nell'apposito albo tenuto dalla Consob.

L'attività di controllo nei confronti delle SIM. – La crisi dei mercati si è riflessa sull'operatività e sulla situazione tecnica delle SIM: la caduta dei corsi azionari e la più elevata preferenza per la liquidità da parte degli investitori, che si sono accentuate nella seconda metà dell'anno, hanno eroso la redditività e comportato risultati negativi per circa la metà degli intermediari. La Vigilanza ha condotto analisi al fine di valutare in anticipo l'impatto di tale andamento sull'adeguatezza patrimoniale, sollecitando, ove necessario, l'adozione delle opportune misure correttive. La sfavorevole situazione dei mercati ha inoltre indotto alcuni intermediari ad avviare il processo di uscita dal mercato (liquidazione volontaria, fusione o trasformazione in succursale di operatori esteri); l'azione di Vigilanza è volta a verificare che tali processi avvengano in modo ordinato e senza effetti negativi per la clientela.

Sono stati inoltre effettuati interventi di natura conoscitiva, al fine di acquisire aggiornamenti sull'evoluzione della situazione aziendale e sulle soluzioni adottate in materia di articolazione dei controlli interni. Nei casi caratterizzati da particolari anomalie gestionali sono state richieste le opportune azioni correttive. Intensa è stata infine l'attività di interlocuzione con gli intermediari (circa un terzo del totale) interessati dalla nuova disciplina in materia di gruppi di SIM, con l'obiettivo di approfondire l'articolazione dei gruppi, le modalità di esercizio dei poteri di coordinamento e di controllo da parte della capogruppo e l'adeguatezza del patrimonio di vigilanza consolidato.

L'attività di controllo nei confronti degli intermediari ex art. 107 TUB. – Il negativo andamento dell'economia ha avuto ripercussioni differenziate sugli intermediari iscritti nell'elenco speciale: mentre il settore del factoring, tradizionalmente anticiclico, ha mantenuto un andamento positivo, quello del leasing e soprattutto quello del credito al consumo hanno richiesto, da parte della Vigilanza, interventi incisivi. Essi hanno riguardato la ricapitalizzazione degli intermediari la cui qualità dell'attivo si era deteriorata. In tale contesto, per gli intermediari non appartenenti a gruppi bancari, l'azione di vigilanza ha anche riguardato le iniziative intraprese per conseguire il rispetto dei requisiti patrimoniali; è stata favorita l'adozione dei metodi avanzati di calcolo di tali requisiti. Più in generale, la Vigilanza ha insistito sull'importanza di adeguati assetti organizzativi e di governo dell'azienda, capaci di promuovere e supportare un'adeguata azione di monitoraggio, gestione e controllo dei rischi.

Il controllo sugli intermediari ex art. 106 TUB e sui mediatori e gli agenti. – Tra gli intermediari finanziari non bancari iscritti nell'elenco generale ex art. 106 TUB, gli agenti in attività finanziaria e i mediatori creditizi vi sono soggetti caratterizzati da operatività contenuta, solidità patrimoniale limitata e professionalità incerta.

Nel corso del 2008 e nei primi mesi del 2009 è stata intensificata l'attività di controllo nei confronti degli intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale di cui all'art. 106 TUB e, a fronte delle irregolarità riscontrate, sono stati avviati procedimenti sanzionatori e di cancellazione degli stessi dal citato elenco.

L'attività svolta per la cancellazione, relativa anche ai primi mesi del 2009, ha riguardato 76 intermediari; per 32 di essi il procedimento si è concluso con la cancellazione a seguito dell'accertato mancato rispetto dei requisiti per l'iscrizione ovvero per gravi violazioni di norme di legge. Particolare attenzione è stata prestata nei confronti delle società esercenti l'attività di rilascio di garanzie, alle quali è riferibile oltre la metà delle cancellazioni. Sono stati avviati procedimenti per la cancellazione anche nei confronti di società finanziarie che erogano prestiti nella forma della cessione del quinto dello stipendio. Sono state per la prima volta introdotte segnalazioni statistiche periodiche al fine di acquisire informazioni in via continuativa sulle società iscritte nell'elenco generale.

Nel corso dell'anno sono stati effettuati controlli sui mediatori e sugli agenti in attività finanziaria, al fine di verificare il possesso dei requisiti autocertificati in sede di iscrizione. È stata intensificata la cooperazione con la Guardia di Finanza. Nei confronti degli agenti iscritti nell'elenco si è intrapresa un'azione di verifica della loro effettiva attività; in esito a tale iniziativa, che ha comportato l'esame di circa 18.500 dichiarazioni, sono stati finora cancellati d'ufficio 11.539 agenti.

Riconoscimento delle ECAI. – La disciplina prudenziale prevede la possibilità per gli intermediari di determinare i coefficienti di ponderazione per il calcolo del requisito patrimoniale a fronte del rischio di credito sulla base delle valutazioni rilasciate da agenzie esterne (ECAI) riconosciute dalla Banca d'Italia. La crisi ha messo in luce la centralità del rating nel fenomeno del trasferimento del rischio di credito. In tale contesto, la Vigilanza sta rafforzando l'attività di verifica dei requisiti alla base del riconoscimento: oggettività della metodologia, indipendenza, revisione periodica dei giudizi, reputazione sul mercato, trasparenza.

Nel corso del 2008 è stata riconosciuta l'agenzia internazionale Standard & Poor's (oggetto di preliminare valutazione congiunta con le autorità di vigilanza di altri stati membri della UE, così come le agenzie Fitch Ratings e Moody's, già riconosciute nel 2007) e l'agenzia italiana Lince. Quest'ultima opera unicamente sul territorio nazionale rilasciando rating non richiesti dal soggetto valutato (unsolicited).

La protezione del consumatore

Nel corso del 2008 nell'attività relativa alla protezione del consumatore è stato intensificato il controllo sugli intermediari, ridefinita la regolamentazione secondaria in materia, rafforzata l'attenzione nei confronti degli utenti dei servizi bancari e finanziari, anche avviando iniziative di educazione finanziaria.

I controlli sul rispetto della normativa di trasparenza, effettuati tenendo anche conto degli esposti pervenuti all'Istituto, sono stati capillari e hanno evidenziato carenze. A conclusione dell'iter di valutazione degli esiti delle verifiche sono stati adottati interventi di vigilanza commisurati alla rilevanza e alla tipologia delle anomalie riscontrate.

Nel corso del 2008 le Filiali dell'Istituto hanno condotto verifiche di trasparenza su 464 dipendenze di 105 banche, 129 dipendenze di Poste Italiane spa e 107 dipendenze di 21 intermediari iscritti nell'elenco speciale ex art. 107 del TUB. A tali accertamenti si aggiungono quelli condotti per la prima volta su un campione di 15 intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale ex art. 106 del TUB e i controlli effettuati nel corso dell'ordinaria attività ispettiva di vigilanza, che hanno riguardato 131 banche, 17 società finanziarie ex art. 107 TUB e 14 società finanziarie ex art. 106 TUB. È stata anche verificata la conformità dei siti internet delle banche e delle società finanziarie alle disposizioni in materia di trasparenza.

Le carenze emerse hanno in prevalenza riguardato: gli adempimenti relativi alla pubblicità nei confronti della clientela (aggiornamento degli avvisi e dei fogli informativi; informativa precontrattuale); la pattuizione contrattuale ovvero l'applicazione di spese non adeguatamente pubblicizzate; l'assenza di una adeguata informativa sulla portabilità dei finanziamenti e l'estinzione anticipata dei mutui. Da parte degli intermediari finanziari è inoltre emersa una diffusa inosservanza degli obblighi di trasparenza previsti per l'offerta fuori sede. Sono state avviate procedure sanzionatorie nei confronti di 43 intermediari, in conseguenza di violazioni delle disposizioni concernenti la pubblicità delle condizioni offerte. In 52 casi, pur non ricorrendo gli estremi formali per sanzionare, gli intermediari sono stati sollecitati a un rispetto più rigoroso della normativa, a rivedere gli schemi contrattuali in uso, ad adottare assetti e controlli interni idonei a migliorare la qualità delle relazioni con la clientela. Ove necessario, è stato chiesto di rimborsare oneri addebitati alla clientela ma non preventivamente pubblicizzati.

Nel corso dell'anno sono pervenuti alla Banca d'Italia oltre 5.000 esposti, riferiti per la maggior parte alla gestione del credito (conti correnti, mutui e altri affidamenti), alla prestazione di servizi d'investimento, agli strumenti di pagamento (bancomat, carte di credito, assegni), a presunte violazioni della disciplina in materia di trasparenza. Per gli intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale ex art. 106 del TUB e i mediatori creditizi, le segnalazioni hanno inoltre avuto a oggetto l'attività di rilascio garanzie e l'eccessiva onerosità delle commissioni applicate ai servizi di mediazione.

In coerenza con le linee di gestione degli esposti adottate nel 2007, la Banca d'Italia fornisce in ogni singolo caso riscontro agli interessati e invita l'intermediario a rispondere in modo adeguato e sollecito al proprio cliente e a darne puntuale informativa alla Vigilanza, una procedura che nel corso del 2008 è stata estesa anche agli intermediari finanziari iscritti all'elenco generale ex art. 106 del TUB e agli altri soggetti già sottoposti ai controlli dell'Ufficio italiano cambi (mediatori creditizi, agenti in attività finanziaria, cambiavalute).

Attraverso l'analisi delle risposte ricevute dagli intermediari la Banca verifica la sussistenza di aspetti di rilievo per i profili di competenza e attiva, se del caso, gli opportuni interventi di vigilanza (lettere di richiamo, richiesta di accertamenti interni, verifiche di trasparenza, avvio di procedimenti sanzionatori).

Il pur limitato periodo di applicazione delle nuove linee di gestione degli esposti ha fatto emergere miglioramenti nei tempi di risposta degli intermediari, in media più contenuti rispetto al passato. Segnali positivi si evidenziano anche sul piano della qualità dei riscontri forniti alle richieste degli utenti, da parte dei quali si registra una minore reiterazione delle istanze. In diversi casi, intermediari e clienti risultano essere pervenuti a forme di composizione delle questioni sottoposte all'attenzione della Vigilanza.

L'educazione finanziaria. – L'accresciuta complessità e articolazione dei prodotti finanziari, il maggior ricorso all'indebitamento da parte delle famiglie, l'allungamento delle aspettative di durata della vita, i cambiamenti nei regimi pensionistici sono i principali fattori che richiedono una crescita delle conoscenze nel campo finanziario.

L'innalzamento del livello della cultura finanziaria può accrescere la domanda di prodotti di migliore qualità, avvicinare fasce di popolazione più deboli ai prodotti bancari e finanziari, stimolare l'efficienza, il grado di innovazione e la competitività degli intermediari, apportare benefici nel rapporto fiduciario tra banche e clientela.

In applicazione del Memorandum di intesa siglato nel 2007 tra la Banca d'Italia e il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca è entrato nella fase di concreta attuazione il progetto sperimentale di formazione in materia economica e finanziaria presso un campione di scuole italiane (cfr. il paragrafo del capitolo 3: *I rapporti con le Amministrazioni pubbliche e l'Autorità giudiziaria* nella *Relazione al Parlamento e al Governo* del 2008).

I lavori, coordinati dal Comitato paritetico e dal Comitato tecnico, entrambi composti da rappresentanti delle due istituzioni, hanno condotto all'individuazione dei contenuti didattici e metodologici del progetto. Nei primi mesi del 2009, una volta illustrato ai docenti il materiale tecnico predisposto in materia di moneta, strumenti alternativi di pagamento e conto corrente, è stato effettuato un test di rilevazione delle conoscenze finanziarie degli studenti prima dello svolgimento delle lezioni in aula; una seconda rilevazione è stata condotta a maggio dopo la conclusione del ciclo formativo. I risultati di entrambe le sessioni di test hanno evidenziato il contributo apportato dalla formazione al miglioramento delle conoscenze ai diversi livelli scolastici. Anche in relazione ai risultati raggiunti, d'intesa con il Ministero, nel prossimo anno scolastico il progetto sarà ulteriormente sviluppato con l'ampliamento del campione delle scuole coinvolte e con l'affinamento degli strumenti di misurazione degli effetti degli interventi formativi.