



Corso di Educazione Finanziaria



Prof. LAMBERTI LUCIO

Lezione X. Gli organi di controllo e vigilanza

Lo Stato interviene nell'economia, nel credito, nelle assicurazioni e negli scambi finanziari in molti modi.

Attraverso leggi di vario rango e decreti **definisce il quadro di riferimento** e le principali regole di funzionamento: prodotti e soggetti autorizzati, regole generali di contrattazione, regolamento delle controversie, vigilanza, tutele e responsabilità.

Per ogni circuito del denaro sono stati varati testi legislativi ad hoc, continuamente aggiornati e rivisti per tener conto dell'evoluzione istituzionale, delle innovazioni di prodotto e di processo, e degli accordi internazionali.

Per il circuito del credito, ad esempio, il testo principe di riferimento è il Testo Unico delle Leggi Bancarie e Creditizie (noto come Testo Unico Bancario TUB), varato nel 1993 con decreto legislativo e rivisto annualmente. Per mercati e intermediari finanziari faremo riferimento al Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria introdotto con legge 6 febbraio 1996. Per le attività assicurative il testo di riferimento è il Codice delle Assicurazioni.

Lo Stato agisce anche direttamente avvalendosi di istituti pubblici o di aziende private a controllo pubblico. Cassa Depositi e Prestiti, ad esempio, è una società per azioni a controllo pubblico, il cui azionista di maggioranza è il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Raccoglie risorse finanziarie dai risparmiatori postali e dal mercato per sostenere enti pubblici, imprese e infrastrutture, generando impatto sul territorio. L'Inail è l'ente pubblico che gestisce le assicurazioni, le prestazioni e le attività di ricerca e tecnologia per la salute e la sicurezza sul lavoro in Italia. L'**Istituto per il Credito Sportivo** è una banca pubblica italiana con gestione autonoma. Dal 1957 ha finanziato la gran parte degli impianti sportivi italiani, mentre dal 2005 la banca ha ampliato la sua sfera d'azione, iniziando a operare anche nel settore dei beni e delle attività culturali.

Attraverso norme fiscali e di incentivo, lo Stato utilizza i mercati finanziari per **redistribuire ricchezza del paese** e incentivare una forma o l'altra di investimento.

Infine, si pone come **arbitro e vigilante** del corretto ed efficace funzionamento dei mercati e degli operatori autorizzati, mediante l'intervento dell'amministrazione pubblica nelle sue varie forme e di enti vigilanti e regolatori di settore. Questi ultimi sono diventati sempre più protagonisti ed indipendenti dal potere esecutivo.

Con la crescita del processo di integrazione europea attraverso l'Unione Monetaria, Bancaria e dei sistemi dei Pagamenti le autorità di vigilanza sono state attratte in una dimensione sovranazionale, indipendente e autonoma dai poteri nazionali.

Gli organi di vigilanza italiani e sovranazionali

L'organo di vigilanza nazionale deputato specificamente al controllo del circuito del credito è la Banca d'Italia. Istituita nel 1893 mediante la fusione di quattro istituti bancari, come banca delle banche con privilegio di emissione, in seguito alla crisi della

Banca Romana, la **Banca d'Italia** diventa istituto di credito di diritto pubblico con la "legge bancaria" del 1936. Dagli anni Ottanta in poi l'ente acquisisce sempre più indipendenza, fino a divenire parte di un organismo sovranazionale comunitario ovvero il sistema europeo delle banche centrali.

1. Nel luglio 1981 il "divorzio" fra lo Stato (Ministero del Tesoro) e la sua banca centrale. L'istituto non era più tenuto ad acquistare le obbligazioni che il governo non riusciva a piazzare sul mercato.
2. Nel 1992 la decisione sul tasso di sconto, ovvero il tasso con cui la banca d'Italia presta denaro alle banche, diventa competenza esclusiva del Governatore
3. Nel 1998 il legislatore sottrae definitivamente la Banca d'Italia alla gestione da parte del governo italiano, sancendo l'appartenenza della stessa al sistema europeo delle banche centrali

Di cosa si occupa la Banca d'Italia? Di tanti compiti di cui in particolare la vigilanza del sistema creditizio.



Nel 1974 viene istituita invece la **Commissione Nazionale per le Società e la Borsa** (nota con l'acronimo CONSOB). L'ente è una autorità amministrativa indipendente dotata di autonoma personalità giuridica e piena autonomia. È rivolta alla tutela degli investitori, alla efficienza, alla trasparenza e allo sviluppo del mercato mobiliare italiano

Prima dell'istituzione della Consob, ad avere le funzioni di vigilanza sul mercato borsistico e mobiliare in genere era il Ministero del tesoro, ovvero un organo non indipendente ma facente parte integrante del potere esecutivo: la Consob nacque per creare un'autorità dotata di competenza tecnica, alta specializzazione e capacità di prontezza nelle decisioni.

Ad oggi la Consob:

- ✓ regola la prestazione dei servizi di investimento, gli obblighi informativi delle società quotate e le offerte al pubblico di prodotti finanziari;
- ✓ autorizza la pubblicazione dei prospetti informativi relativi ad offerte pubbliche di vendita e dei documenti d'offerta concernenti offerte pubbliche di acquisto; l'esercizio dei mercati regolamentati; le iscrizioni agli albi di settore;
- ✓ vigila sulle società di gestione dei mercati e sulla trasparenza e l'ordinato svolgimento delle negoziazioni, nonché sulla trasparenza e correttezza dei comportamenti degli intermediari;
- ✓ sanziona direttamente i soggetti vigilati;
- ✓ controlla le informazioni fornite al mercato dalle società quotate e da chi promuove offerte al pubblico di strumenti finanziari, nonché le informazioni contenute nei documenti contabili delle società quotate;
- ✓ accerta eventuali andamenti anomali delle contrattazioni su titoli quotati e compie ogni altro atto di verifica di violazioni delle norme in materia di manipolazione del mercato (fattispecie oggi applicabile in caso di società quotate), abuso di informazioni privilegiate (insider trading) e di aggio.

Per il mercato assicurativo l'**IVASS, Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni**, è un ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico che opera per garantire l'adeguata protezione degli assicurati perseguendo la sana e prudente gestione delle imprese di assicurazione e riassicurazione e la loro trasparenza e correttezza nei confronti della clientela. L'Istituto persegue altresì la stabilità del sistema e dei mercati finanziari.

La **COVIP, Commissione di vigilanza sui fondi pensione**, è stata istituita nel 1993 (Decreto lgs. 124/1993), quale Autorità preposta alla vigilanza delle forme pensionistiche complementari. Nel 2011 sono stati attribuiti alla COVIP anche compiti di controllo sugli investimenti delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio degli Enti di previdenza.

L'**Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato** (in acronimo AGCM), nota anche come Antitrust, è un'autorità amministrativa indipendente italiana, istituita dalla Legge 10 ottobre 1990, n. 287. Ha funzione di tutela della concorrenza e del mercato.

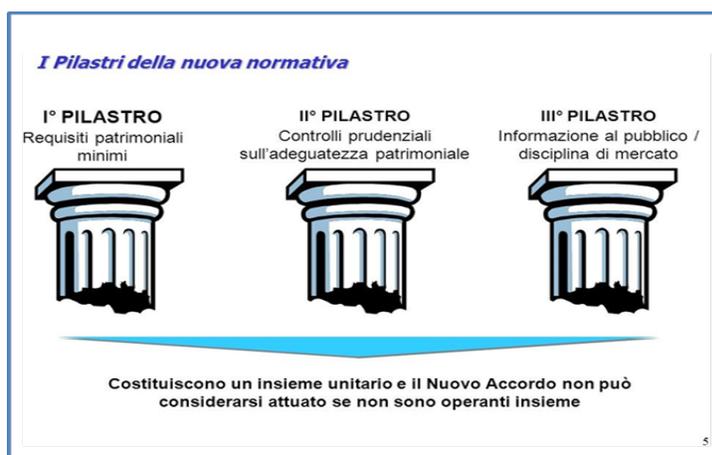
Tra le funzioni svolte, l'Autorità ha compiti di vigilanza contro gli abusi di posizione dominante, di contrasto di intese e/o cartelli che possono risultare lesivi o restrittivi per la concorrenza, di controllo delle operazioni di concentrazioni. Ha infine l'obiettivo di tutelare il consumatore, in materia di pratiche commerciali scorrette, clausole vessatorie e pubblicità ingannevole.

L'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) è stata istituita presso la Banca d'Italia dal d.lgs. n. 231/2007, in conformità di regole e criteri internazionali che prevedono la presenza in ciascuno Stato di una Financial Intelligence Unit (FIU), dotata di piena autonomia operativa e gestionale, con funzioni di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. La UIF è l'autorità incaricata di acquisire i flussi finanziari e le informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo principalmente attraverso le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse da intermediari finanziari, professionisti e altri operatori; di queste effettua l'analisi finanziaria e valuta la rilevanza ai fini della trasmissione agli organi investigativi e della collaborazione con l'autorità giudiziaria, per l'eventuale sviluppo dell'azione di repressione.

La dimensione internazionale e comunitaria

Con la globalizzazione e l'apertura delle frontiere si è sentita l'esigenza di controlli e garanzie uniformi per rendere più agevole il riconoscimento e la fiducia negli scambi. Si pensi al sistema bancario. Le banche scambiano tra di loro in tempi brevissimi enormi capitali, partecipano a mercati mobiliari comuni e al sistema dei pagamenti internazionali, in una parola sono parte di un mercato finanziario globale.

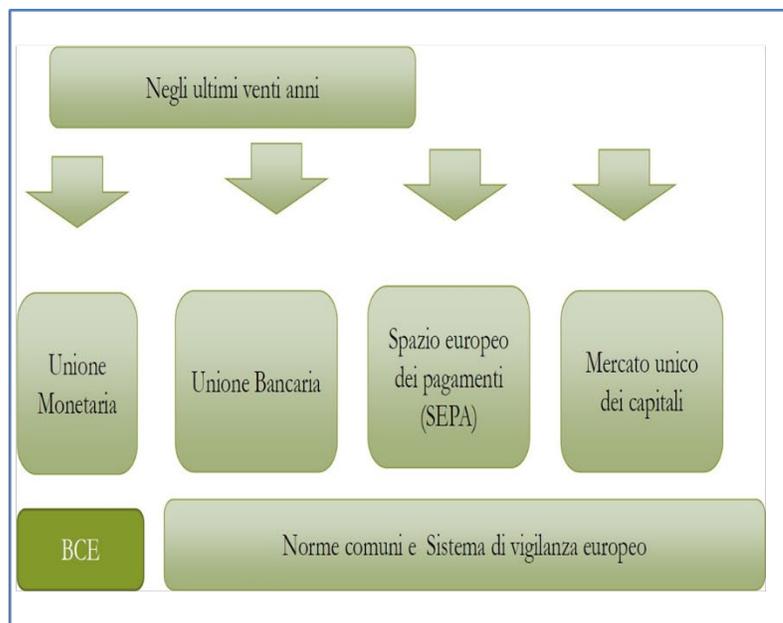
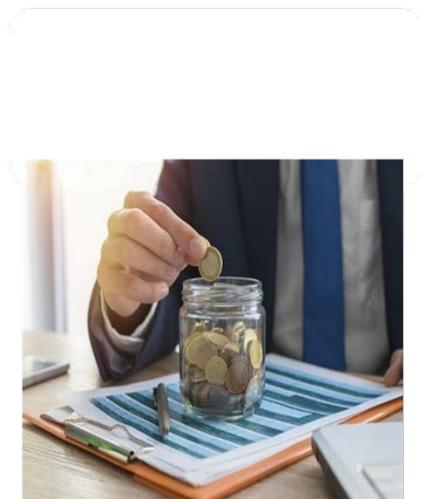
In questo mercato la crisi di una banca o di un paese può avere effetti di contagio su tutte le altre in tempi velocissimi. Per questo principali paesi sviluppati hanno stabilito regole comuni cui tutti devono attenersi per partecipare agli scambi. I trattati di Basilea (I II e III) hanno fissato un sistema di requisiti patrimoniali minimi, controlli prudenziali e informazioni di mercato necessari per il comune riconoscimento della attività bancaria.



Le singole normative nazionali e l'attività degli organi di vigilanza hanno dovuto tener conto di queste indicazioni via via più stringenti.

La dimensione sovranazionale in Italia è diventata ancor più pervasiva negli ultimi

venti anni con i trattati che hanno dato vita a unione monetaria, unione bancaria, sistema unico dei pagamenti e integrazione dei mercati dei capitali.



L'Unione Monetaria ha dato vita ad una unica moneta per tutti i paesi aderenti all'area euro, e ovviamente un unico ente vigilante e regolatore, la Banca Centrale Europea.

Il varo dell'Unione Bancaria significa regole comuni di autorizzazione, funzionamento, vigilanza per tutti gli istituti bancari. In tema di sicurezza quindi oggi entrare in uno sportello di una banca spagnola non è molto diverso da entrare in una banca tedesca o italiana.

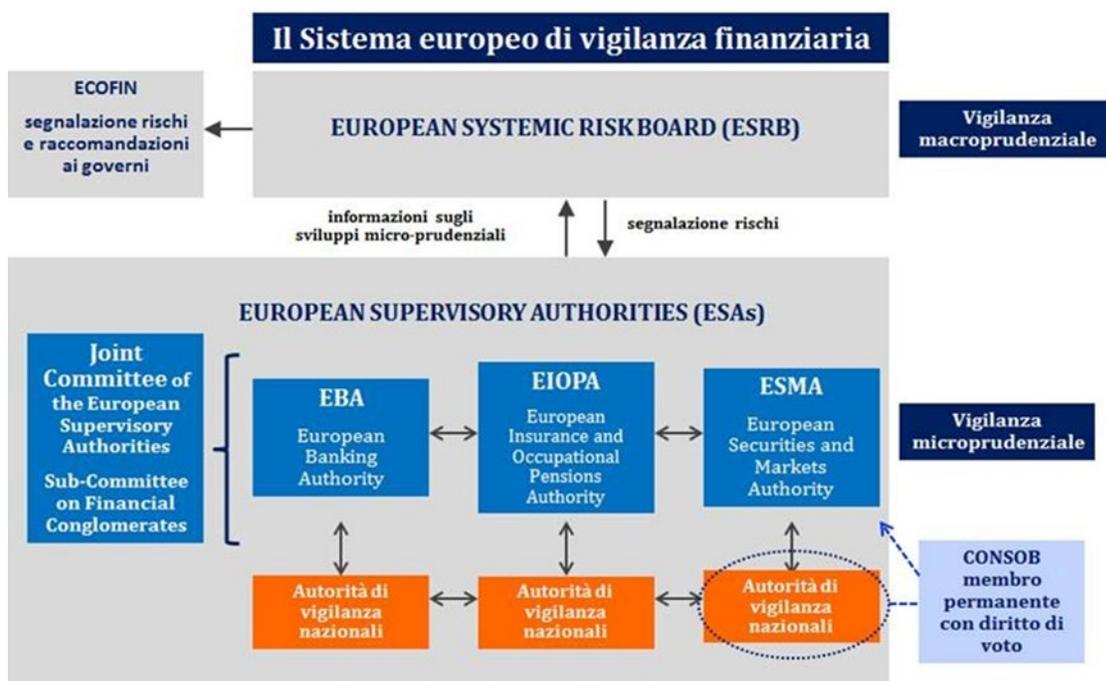
Per non parlare della rivoluzione nel sistema dei pagamenti. Oggi sono in vigore regole comuni di trasmissione degli ordini di pagamento e un unico sistema di compensazione e vigilanza, che consente tempi, forme e costi uniformi per pagamenti e trasferimenti di fondi tra qualsiasi sportello o conto bancario europeo. Lo stesso tempo e lo stesso costo per inviare soldi da Roma a Latina, o da Roma a Madrid.

Infine, la legislazione comunitaria. Direttive e Regolamenti Europei entrano sempre più a far parte del nostro quotidiano. Dal 3 gennaio 2018 è entrata in vigore in tutta l'Unione la nuova direttiva MiFID II (2014/65/EU) e dal regolamento MiFIR (Markets in financial instruments regulation) (regolamento EU n. 600/2014) regolamenti europei stabiliscono i requisiti tecnici e commerciali per i bonifici e gli addebiti diretti in euro.

Gli organi di vigilanza in questo non possono più essere nazionali. Sono organismi comunitari, sovranazionali, con regole proprie e autonomia, e le istituzioni nazionali

partecipano in modo indipendente dai paesi di provenienza.

Il **sistema europeo di vigilanza (SEVIF)** si compone di tre autorità europee di vigilanza, di un comitato europeo per il rischio sistemico e delle autorità nazionali.



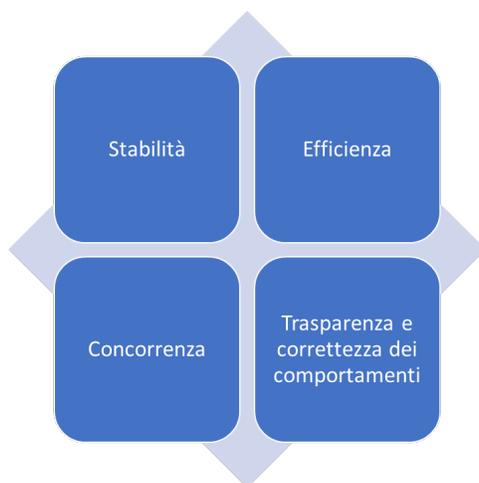
La autorità europea più nota è sicuramente l'**ABE**. Obiettivo di questa istituzione è di assicurare la stabilità finanziaria nell'UE e garantire l'integrità, l'efficienza e il regolare funzionamento del settore bancario. Per il settore assicurativo è stata istituita l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (**EIOPA**). Per migliorare la protezione degli investitori e promuovere mercati finanziari stabili e ordinati vigila e norma l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (**ESMA**).

L'operato di questi enti sovranazionali è molto più presente nella nostra vita di quanto immaginiamo. Quando entriamo in una banca, ad esempio, prima ancora di poter avviare il rapporto, dobbiamo compilare un questionario che servirà alla banca per poterci 'profilare', ovvero capire le nostre conoscenze, i nostri obiettivi, i bisogni finanziari.

Senza questo questionario, i cui contenuti minimi sono gli stessi in qualunque banca della comunità europea, la banca non potrà proporre alcun prodotto finanziario.

La vigilanza

Alle autorità di vigilanza sia europee che nazionali sono assegnati compiti molteplici.



Devono verificare che la struttura degli operatori sia coerente con il mercato in cui operano. Un negozietto con pochi dipendenti è una organizzazione molto leggera e non potrebbe svolgere attività di intermediazione finanziaria e creditizia in modo efficiente e trasparente.

Il primo passo di vigilanza è per questo la autorizzazione all'esercizio dell'attività. Le autorità preposte (nel caso delle banche BCE e Banca d'Italia) devono valutare la idoneità organizzativa, strutturale e professionale a svolgere l'attività. È questa una attività tipica di tutti i settori sensibili, come ad esempio l'autorizzazione a svolgere attività finanziarie.

Per essere banca, o intermediario finanziario, o istituto di pagamento e chiamarsi così nei confronti dei terzi, occorre aver passato un difficile iter autorizzativo, essere ammessi ad un albo speciale, ed essere sottoposti a vigilanza continua.

Quali sono gli elementi valutati?

L'assetto proprietario, la governance, il programma di attività, e il soddisfacimento di requisiti prudenziali, tra cui in particolare la presenza di un capitale proprio apportato dai soci adeguato.

Le regole prudenziali variano nel tempo. Alla fine del 2022 i requisiti minimi iniziali di capitale variano da poche centinaia di migliaia di euro a dieci milioni per le banche.

Il capitale minimo iniziale



Banche:

- società per azioni e popolari: € 10 milioni
- credito cooperativo: € 5 milioni



Intermediari finanziari:

- società cooperativa a mutualità prevalente (no garanzie): € 1,2 milioni
- senza rilascio di garanzie: € 2 milioni
- con rilascio di garanzie: € 3 milioni



IMEL

- € 350 mila



Istituti di Pagamento

- Da 0 a € 125 mila (in base ai servizi)

Si tratta tuttavia solo di un aspetto relativo all'avvio della attività. La vigilanza nel continuo avviene in diverse forme, e in diversi stadi di vita delle imprese ammesse a operare sui mercati finanziari. Nel linguaggio tecnico delle autorità di vigilanza si parla in particolare di vigilanza strutturale, prudenziale, informativa, protettiva e risolutiva.

La vigilanza prudenziale

Con la vigilanza prudenziale si intende tutte quelle attività che tendono a prevenire ex ante le situazioni di crisi, o di inaffidabilità dell'operatore con cui veniamo in contatto.

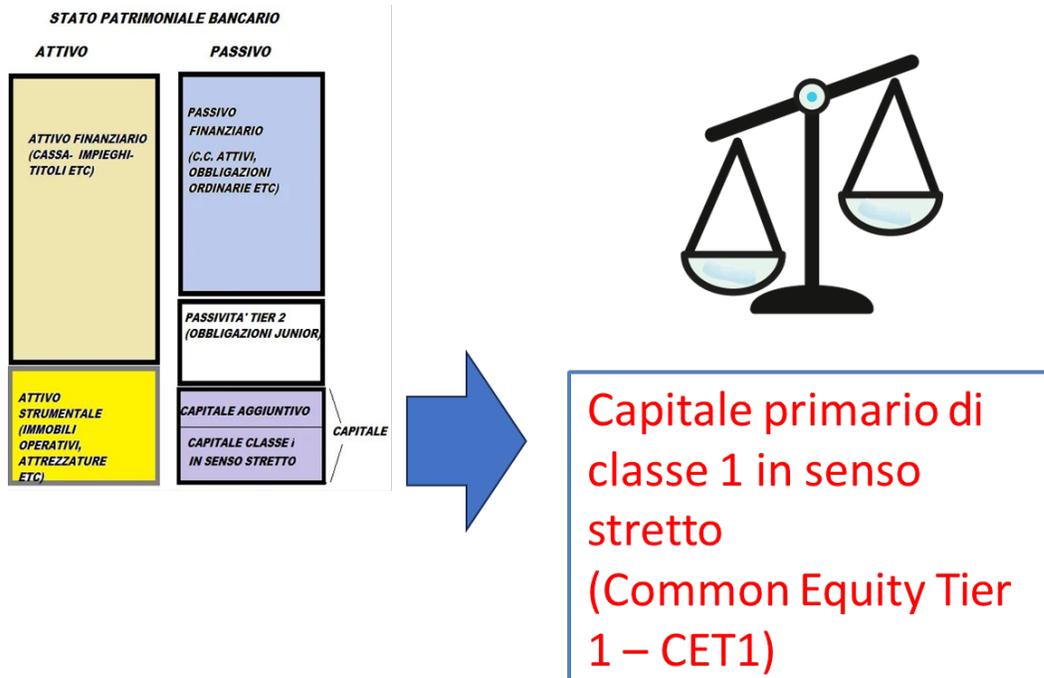
Un requisito primario che viene costantemente monitorato è l'adeguatezza del capitale ai rischi assunti. Le banche sono dei trasformatori del denaro. Utilizzano sia fondi propri, sia fondi di terzi (raccolti con i contratti di deposito, obbligazioni, prestiti interbancari...) per investire o prestare soldi. È un'attività rischiosa che potrebbe generare perdite o utili. Questo rischio è ineludibile, ma deve essere controllato per la stabilità dei mercati e la sicurezza degli operatori economici. È importante in particolare che gli eventuali rischi non siano tali da porre in repentaglio la sicurezza dei depositanti o l'affidabilità della attività di intermediazione.

Una banca che svolge una intensa attività di credito verso imprese con rischio di insolvenza elevato, o ha rischi elevati di vario tipo (operativi...ecc.) dovrà quindi avere a disposizione un capitale maggiore.

Come si misura il grado di rischiosità di una banca e quale livello minimo viene richiesto dalle autorità di vigilanza per la sopravvivenza dell'istituto bancario?

L'indicatore primario utilizzato è il cosiddetto CET 1 ratio, ovvero la percentuale di copertura mediante capitale primario di classe 1 delle attività rischiose. Il capitale

primario è l'insieme dei fondi che sono apportati a titolo di capitale, o cumulati nel tempo perché utili non distribuiti.



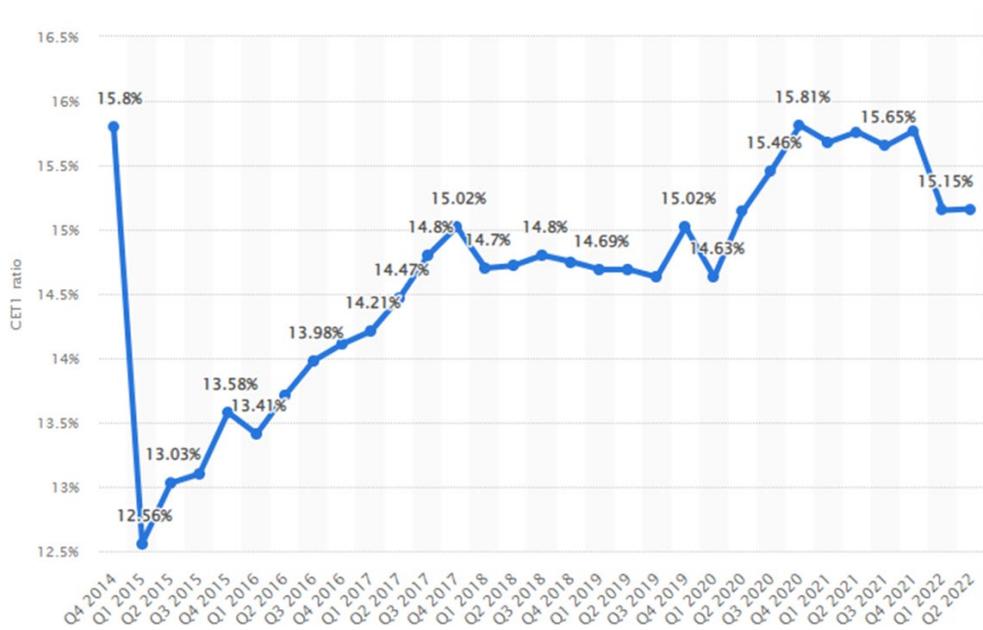
Rappresenta quanto la banca può assorbire le perdite senza minare la capacità di rimborsare i propri debiti. UN CET₁ ratio di 10 significa che su 100 euro di attività rischiose (calcolate con metodi di ponderazione forniti dalle autorità e dalle norme) 10 sono fornite da capitale proprio. La banca, quindi, può assorbire perdite per un 10% senza impattare sulla capacità di rimborso dei debiti.

Il CET₁ ratio viene utilizzato dalla Banca Centrale Europea (BCE) per valutare la solidità delle banche. La BCE richiede alle banche europee di mantenere un CET₁ ratio minimo dell'8%. Tuttavia, ogni Paese può fissare soglie differenti in base alle caratteristiche del mercato nazionale. In Italia, ad esempio, il CET₁ ratio minimo è del 10,5%.

Questa informazione è quindi molto importante se voglio scegliere un istituto solido. Dove trovo il dato?

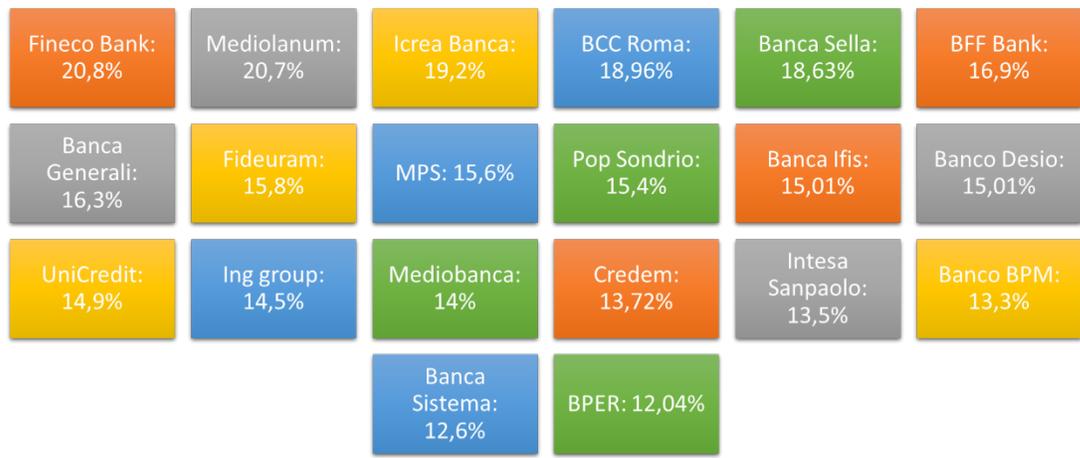
Per conoscere il CET₁ ratio della propria banca è possibile consultare il sito web dell'istituto o chiedere informazioni direttamente alla propria filiale. Inoltre, l'Unione Europea ha introdotto una direttiva che obbliga le banche ad informare i propri correntisti sulla loro solidità patrimoniale e sul CET₁ ratio.

Attualmente le banche europee sono molto capitalizzate rispetto ad altri competitor internazionali. Alla fine del 2022 il CET₁ medio delle banche europee era superiore al 15%.



Se facciamo riferimento al sistema bancario italiano, il grado di patrimonializzazione è cresciuto ancora più velocemente.

CET1 primo trimestre 2023



La vigilanza informativa, protettiva e risolutiva

È compito dello Stato e delle autorità preposte anche di vigilare che tutti gli operatori di mercato o clienti siano adeguatamente informati. Le decisioni devono essere prese con un adeguato grado di informativa disponibile per tutti. Altrimenti non siamo in un mercato aperto e competitivo.

Vengono richiesti standard minimi di descrizione dei prodotti finanziari. A partire dal gennaio 2018 nell'Unione Europea è stata ad esempio imposta la presentazione di documenti sintetici contenenti le informazioni-chiave (KID Key Information Document) sui prodotti di investimento e assicurativi preassemblati (PRIIP) destinati agli investitori al dettaglio.

Gli intermediari devono fornire adeguate informazioni sul tipo di attività che svolgono, sui rischi e sulle modalità di espletamento. Infine, i mercati devono essere organizzati in modo che la formazione del prezzo sia trasparente e disponibile a tutti i partecipanti.

Qualora la banca si trovi in una situazione di difficoltà tale da pregiudicare la possibilità di svolgere la propria attività o la stabilità del mercato, può essere sottoposta a risoluzione nell'interesse pubblico anche se non è ancora fallita.

L'organo di vigilanza in questo caso attiva una delle soluzioni previste dalla normativa europea.

Vendere parte della attività

Trasferire temporaneamente attività e passività a una società gestita dalle autorità

Trasferire le attività deteriorate ad una società specializzata (bad bank) che ne gestisce la liquidazione

Applicare il **bail in (salvaggio interno – opposto a bail out salvataggio esterno)** ossia svalutare azioni e convertire crediti in azioni per assorbire le perdite e capitalizzare la banca in difficoltà o una nuova entità che ne continui le funzioni essenziali