



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di laurea magistrale in Economia e Management
Curriculum Amministrazione, finanza e controllo

La vigilanza bancaria in Italia e in Europa **Banking supervision in Italy and Europe**

Relatore:
Chiar.mo Prof. Luca Ettore Perriello

Tesi di laurea di:
Luca Compagnucci

Correlatore:
Dott.ssa Sofia Sanfilippo

Anno accademico 2021-2022

Sommario

<i>Introduzione</i>	5
<i>Capitolo 1</i>	7
<i>La Vigilanza Bancaria tra Italia e Europa</i>	7
<i>Premessa</i>	7
<i>1.1 Le varie tipologie di banche</i>	10
<i>1.2 La vigilanza bancaria in Italia: il ruolo delle Autorità di Vigilanza interne</i>	14
<i>1.2.1 Il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR)</i>	16
<i>1.2.2 Il Ministro dell'Economia e delle Finanze</i>	17
<i>1.2.3 La Banca d'Italia</i>	18
<i>1.2.4 La Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB)</i>	22
<i>1.2.5 L'Unità di Informazione Finanziaria (UIF)</i>	24
<i>1.3 L'attività di vigilanza: cenni storici</i>	25
<i>1.4 La vigilanza a livello nazionale</i>	27
<i>La vigilanza informativa</i>	29
<i>Vigilanza regolamentare</i>	30
<i>Vigilanza ispettiva</i>	31
<i>Capitolo 2. La vigilanza comunitaria e internazionale</i>	33
<i>2.1 Il SEVIF e l'Unione Bancaria Europea</i>	33
<i>2.2 La Banca Centrale Europea e il SEBC</i>	35
<i>2.3 Il Meccanismo di Vigilanza Unico</i>	37
<i>2.4 La vigilanza internazionale</i>	47

2.5	<i>La risoluzione e la gestione della crisi dell'impresa bancaria quale veicolo di vigilanza.....</i>	58
	<i>Il piano di risanamento delle banche.....</i>	<i>63</i>
	<i>Procedura di risoluzione.....</i>	<i>66</i>
	<i>La liquidazione coatta amministrativa</i>	<i>69</i>
	<i>Crisi bancarie e meccanismi di vigilanza.....</i>	<i>73</i>
	<i>Approfondimento: MIFID & Vigilanza nei mercati finanziari</i>	<i>82</i>
	<i>Capitolo 3 Applicazioni specifiche e nuove sfide della vigilanza bancaria</i>	87
3.1	<i>La risposta della vigilanza comunitaria alla pandemia da Covid-19</i>	87
3.2	<i>La vigilanza green</i>	98
	CONCLUSIONI.....	109
	<i>Bibliografia e sitografia</i>	119

Introduzione

L'obiettivo di questa tesi è quello di analizzare in successione gli *steps* evolutivi della vigilanza bancaria e come questa abbia saputo rispondere agli eventi, a volte anche estremi e problematici, che hanno interessato il settore bancario. Inoltre, ci si propone di individuare quali possano essere le strategie future per un miglioramento complessivo del sistema.

Questa ricerca sorge per fare chiarezza sulla vigilanza, attività fondamentale con la quale si relazionano tutti gli istituti di credito, sia nazionali sia comunitari sia extracomunitari.

L'importanza del presente studio sta nell'identificare i principi fondanti della vigilanza, mantenendo il *focus* sui contenuti della materia, e nel contempo analizzandone l'evoluzione: non mancherà studiare il *corpus* normativo passato e quello presente utili per tratteggiare le possibili strade future. Si esamineranno rischi economici-finanziari connessi alle imprese bancarie, analizzandoli sotto due distinte, ma interconnesse prospettive:

- quella interna, ovvero con riguardo a chi produce servizi nel sistema bancario;
- quella esterna, focalizzando l'attenzione sui consumatori di servizi bancari.

Questo secondo punto di vista è importante per un'adeguata valutazione del rischio da parte di tutti coloro che ogni giorno si relazionano con un'impresa bancaria.

Per svolgere questo lavoro è stato necessario analizzare testi ed elaborati di natura giuridica ed economica, acquisiti mediante l'utilizzo di banche dati ufficiali e tramite la consultazione di piattaforme istituzionali. Le informazioni sono state rielaborate nel seguente testo, con l'aggiunta di un'opinione critica e di pareri, che hanno soprattutto per oggetto la possibile evoluzione degli scenari e della materia stessa.

L'elaborato mira a svolgersi in maniera lineare: si è ritenuto opportuno fornire una panoramica sull'attività di vigilanza, premettendo i cenni storici più rilevanti per poi giungere ad affrontare il Meccanismo di Vigilanza Unico, senza trascurare le specifiche funzioni della Banca d'Italia, della Banca Centrale Europea e del SEBC. Verrà inoltre analizzato il ruolo di queste istituzioni nel sistema internazionale, sia nella gestione quotidiana, o ordinaria, che nei casi più straordinari, come la crisi d'impresa.

In seguito saranno trattate le tematiche di vigilanza alla luce delle nuove evoluzioni di contesto ed economiche: la risposta comunitaria alla pandemia da Covid-19, la risposta della vigilanza ai cambiamenti climatici e la *green finance* e ancora lo sviluppo dei nuovi investimenti sostenibili.

Nelle fasi conclusive si analizzano i punti e i passaggi fondamentali che hanno caratterizzato l'intero elaborato, con maggior riguardo alle parti come la vigilanza nella crisi d'impresa, nel periodo pandemico e la vigilanza sostenibile, al fine di comprendere al meglio i punti nevralgici in merito all'attuale, e il futuro, ambiente di vigilanza.

Capitolo 1

La Vigilanza Bancaria tra Italia e Europa

Premessa

Ad oggi è possibile suddividere il sistema finanziario italiano in tre **comparti**: il **mercato bancario**, ovvero quello dove operano le imprese che effettuano attività di intermediazione nella circolazione del denaro¹; il **mercato mobiliare**, all'interno del quale operano le imprese che svolgono attività di intermediazione di prodotti finanziari² e il **mercato assicurativo**, dove operano quelle imprese che svolgono attività di copertura di rischi³.

Questi mercati si influenzano reciprocamente e non di rado accade che le imprese operanti in uno di questi settori svolgono spesso attività tipiche appartenenti anche agli altri.

Con riferimento al **diritto bancario**, bisogna precisare che tale branca comprende *l'insieme delle norme giuridiche volte a regolare la costituzione, l'organizzazione e l'esercizio dell'impresa bancaria ed ogni rapporto che attiene all'attività creditizia*⁴.

Il diritto bancario, come si può immaginare, ha subito molte variazioni normative nel corso della storia, sia a livello nazionale sia a livello comunitario. I primi riferimenti legislativi italiani risalgono al 1936: il punto di riferimento era un regio decreto-legge, a più riprese modificato, ma di cui l'art.1 costituisce il perno fondamentale in quanto evidenzia la natura pubblica delle banche e la qualifica di "pubblico ufficiale" in capo ai relativi operatori.

Da allora il diritto bancario non ha fatto altro che mutare ed evolvere con l'intrecciarsi di normative nazionali e comunitarie, la più recente (e definitiva) configurazione di attività bancaria la indica come attività d'impresa (art. 10, co. 1 del T.U. bancario).

Ad oggi non è pensabile parlare di sistema bancario senza considerare la connessa attività di vigilanza; ad attuare l'esercizio delle funzioni di vigilanza si annovera in *primis* la BCE e in altri casi la Banca d'Italia: quest'ultima collabora

¹D.Lgs 1° settembre 1993, n.385, decreto di approvazione del T.U. bancario.

²D.Lgs 24 febbraio 1998 n.58, decreto di approvazione T.U. sulla finanza.

³D.Lgs 7 settembre 2005 n.209, decreto di approvazione del Codice delle assicurazioni private.

⁴Cfr. BONTEMPI P., *Diritto bancario e finanziario*, 2021, p. 3 ss.

e si coordina con la CONSOB, l'IVASS, la COVIP, e l'AGCM, tutte qualificate come autorità amministrative indipendenti che esercitano diverse forme di controllo su banche, intermediari e attività del settore finanziario⁵. Non mancherà, nel proseguo del capitolo, analizzare, seppur per brevi cenni, le principali Autorità nazionali.

Come è noto, il diritto bancario, così come lo conosciamo oggi, viene suddiviso in due parti distinte: l'ordinamento bancario e la disciplina dei rapporti con la clientela.

L'ordinamento bancario è costituito prevalentemente da norme di diritto pubblico dirette a regolamentare l'impresa bancaria lungo il suo ciclo di vita (dall'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, al controllo delle sue attività e sulle situazioni riguardanti l'organizzazione, fino alla regolamentazione delle procedure e dei comportamenti da rispettare nel caso di crisi); le norme, di natura pubblicistica, disciplinano l'esercizio di poteri autoritativi delle Autorità creditizie nei confronti delle banche⁶. L'ordinamento bancario è disciplinato dal T.U. delle leggi in materia bancaria e creditizia, contenuto del D.Lgs 1° sett. 1993 n.385 e ss. modificazioni ed integrazioni.

Nel T.U. bancario sono menzionate anche le **Autorità creditizie**: il CICR, il MEF e la Banca d'Italia; viene definita **la Banca** come "l'impresa autorizzata all'attività bancaria"; il **COVIP**: commissione di vigilanza sui fondi pensione; l'**IVASS**: istituto per la vigilanza sulle assicurazioni; l'**ABE**: Autorità bancaria europea; l'Autorità di vigilanza degli Stati membri⁷.

Per quanto riguarda **la disciplina dei rapporti con la clientela**, questa è composta da norme di diritto privato volte a regolamentare i contratti di cui sia parte la banca ed aventi ad oggetto la prestazione di servizi bancari o finanziari.

⁵ Cfr. Circolare n.269 del 7 maggio 2008, Banca d'Italia, *Guida per l'attività di vigilanza*, p.70 ss.

⁶ Il fine è quello di assicurare le finalità indicate dall'art. 47 della Costituzione "La repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito", oltre che le finalità previste dall'art. 5 del T.U. bancario "Le autorità creditizie esercitano poteri di vigilanza [...]", "La vigilanza si esercita nei confronti della banche, dei gruppi bancari, degli intermediari finanziari, [...]", "le Autorità creditizie esercitano altresì gli altri poteri a esse attribuiti dalla legge".

⁷ Cfr. art.1 par.2 del regolamento UE n.1093/2010; regolamento UE n.1094/2010; regolamento UE n.1095/2010.

L'autorizzazione all'attività bancaria, fino all'introduzione del Meccanismo di Vigilanza Unico, era di competenza della Banca d'Italia, la quale si preoccupava di iscrivere in un apposito albo le banche⁸.

Con l'introduzione del MVU, oggi l'autorizzazione viene rilasciata dalla BCE su proposta della Banca d'Italia e può essere negata da una di queste quando, dalle verifiche, non risulti garantita la sana e prudente gestione.

Tra i motivi di **revoca dell'autorizzazione** si possono annoverare, *Inter alia*, il venir meno delle condizioni per le quali è stata rilasciata, il fatto che sia stata ottenuta rilasciando false dichiarazioni e in caso di accertata interruzione dell'attività bancaria per un periodo continuativo superiore a sei mesi.

Per quanto riguarda **la libera prestazione di servizi** bancari, va detto che:

- le banche italiane possono esercitare le attività ammesse al mutuo riconoscimento in uno Stato comunitario senza stabilirvi succursali, secondo quanto stabilito dalle disposizioni del MVU⁹ e nel rispetto delle procedure fissate dalla Banca d'Italia.
- le banche italiane possono operare in uno Stato terzo senza stabilirvi succursali dopo che la Banca d'Italia l'abbia autorizzato;
- le banche comunitarie possono esercitare le attività previste dal comma 1 nel territorio della Repubblica senza stabilirvi succursali dopo che la Banca d'Italia sia stata informata dall'autorità competente dello Stato di appartenenza.
- le banche extracomunitarie possono operare in Italia senza stabilirvi succursali previa autorizzazione della Banca d'Italia.

⁸ Banche italiane, le succursali in Italia di banche extracomunitarie e le succursali comunitarie stabilite nel territorio della Repubblica. Per ottenere l'autorizzazione all'attività bancaria devono ricorrere specifiche condizioni, tra cui:

- Adottare la forma di S.p.A. o di Società cooperativa per azioni a responsabilità limitata;
- La sede legale e la direzione generale siano situate nel territorio della Repubblica;
- Il capitale versato sia di ammontare non inferiore a quello determinato dalla Banca d'Italia;
- Venga presentato un programma concernente l'attività iniziale, unitamente all'atto costitutivo e lo statuto;
- Non sussistano tra la banca o i soggetti del gruppo di appartenenza, stretti legami che ostacolano l'effettivo esercizio delle funzioni di vigilanza.

⁹ MVU sta per Meccanismo di Vigilanza Unico, il quale sarà spiegato nel corso del capitolo.

L'autorizzazione viene rilasciata anche tenendo conto della condizione di reciprocità.

1.1 Le varie tipologie di banche

La banca si definisce come l'“impresa autorizzata **all'esercizio dell'attività bancaria**”. Essa è costituita dalla **raccolta di risparmio tra il pubblico** e dall'**esercizio del credito**.

Con l'entrata in vigore del T.U. bancario si assiste ad un fenomeno conosciuto come **universalizzazione dell'operatività bancaria**: le banche possono svolgere qualsiasi attività creditizia di breve, medio o lungo termine.

A seguito della *despecializzazione* dell'attività bancaria¹⁰ viene meno la distinzione che veniva fatta nella legge bancaria degli anni 1936-1938, la quale distingueva tra aziende di credito, caratterizzate da un'operatività a breve termine (periodo di tempo inferiore a 18 mesi), e istituti di credito, caratterizzati da un'operatività a medio/lungo termine (attività finanziarie con scadenze superiori ai 18 mesi)¹¹.

In termini di importanza invece, le banche si distinguono in *significant*, ovvero sottoposte a vigilanza diretta dalla BCE, e in *less significant*, sottoposte a vigilanza dalla Banca d'Italia¹².

Le banche *less significant* sono quelle che non soddisfano i criteri di significatività definiti nel regolamento sul Meccanismo di vigilanza unico (MVU); invece, le banche *significant*, ne soddisfano almeno uno. I **criteri** di riferimento sono riassumibili in: criterio **dimensionale** (il valore totale delle attività supera i 30 miliardi di euro); criterio dell'**importanza economica** (per il Paese o per l'economia dell'UE nel suo insieme); criterio dell'**operatività transfrontaliera** (il valore totale delle attività è superiore di 5 miliardi di euro, con un rapporto tra attività transfrontaliere in più di uno Stato membro e attività totali superiore al 20% oppure un rapporto di uguale delle passività); il criterio

¹⁰ L'universalizzazione dell'operatività bancaria, la libera operatività, viene definita anche “despecializzazione” dell'attività bancaria.

¹¹ La differenziazione tra breve e medio/lungo termine in termini di tempistiche resta ancora tale, come desumibile dalle istruzioni di vigilanza della Banca d'Italia al Titolo IV, Cap. 7, Sezione I.

¹² Cfr. BANCA CENTRALE EUROPEA, *Guida alla vigilanza bancaria*, 2014, reperibile su <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ssmguidebankingsupervision201409it.pdf>.

dell'**assistenza finanziaria pubblica** (la banca ha richiesto o ricevuto finanziamenti nel quadro del Meccanismo europeo di stabilità o della *European Financial Stability Facility*). Infine una banca vigilata può considerarsi significativa se è **una delle tre banche più significative del paese**.

La BCE effettua un riesame di tutte le banche autorizzate all'esercizio dell'attività bancaria all'interno dei paesi partecipanti: la significatività di ogni banca può cambiare, sia a seguito della normale operatività che a seguito di eventi più rari come fusioni o acquisizioni. In questo caso la BCE insieme alle Autorità nazionali di vigilanza coinvolte coordinano il trasferimento delle competenze di vigilanza. A livello operativo, se una banca meno significativa soddisfa uno dei criteri per la prima volta, viene riclassificata come significativa. L'autorità nazionale trasferisce quindi le competenze della vigilanza diretta alla BCE.

Al contrario, se una banca significativa non soddisfa i criteri per tre anni consecutivi, può essere riclassificata come meno significativa. L'autorità nazionale pertinente torna quindi a essere investita delle relative competenze di vigilanza diretta.

Volendo focalizzare l'analisi dei sistemi di vigilanza sull'attività bancaria, è importante ricordare che quest'ultima si esplica principalmente nella raccolta di risparmio tra il pubblico e nell'erogazione del credito, attività considerate di rilevanza costituzionale (art. 47 cost.): le banche raccolgono denaro e lo danno in prestito a famiglie ed imprese. I contratti bancari sono quei contratti stipulati dall'impresa bancaria e finalizzati alla raccolta del risparmio, all'erogazione di un credito o alla prestazione di servizi accessori al pubblico. Così facendo le banche si procurano riserve monetarie da chi ha capitali, per concederle a chi ha necessità di finanziamenti e liquidità.

Per quanto riguarda la raccolta del risparmio, è doveroso cominciare dalle situazioni nelle quali la raccolta è lecita o meno.

Analizzando la lettera del T.U. bancario, emerge che la raccolta di risparmio tra il pubblico è vietata ai soggetti diversi dalle banche: tuttavia, sono ammesse diverse eccezioni. L'applicazione di tali divieti è esclusa a Stati, organismi internazionali ed enti territoriali, inoltre si escludono tutti i casi in cui la raccolta sia effettuata a norma di legge. Quest'ultimo caso è rappresentato dalla raccolta effettuata dalle società (ai sensi del Codice civile¹³) mediante obbligazioni, titoli di debito o altri strumenti finanziari.

¹³ Cfr. gli articoli 2412, 2483 e 2526 c.c.

Costituisce raccolta del risparmio l'attività di acquisizione di fondi con obbligo di rimborso, sia sotto forma di depositi sia sotto altra forma. Non costituisce obbligo di rimborso la partecipazione a una quota degli utili netti derivanti dall'attività dell'impresa o la ripartizione del patrimonio netto risultante dalla liquidazione dei beni dell'impresa o relativi all'affare in relazione al quale i fondi sono stati acquisiti.

Inoltre, si ricorda che l'abusiva raccolta del risparmio è fattispecie penale ed è punita con arresto e ammenda. L'esercizio di queste specifiche attività non è consentito senza che l'Autorità di vigilanza del settore abbia fornito un provvedimento autorizzativo preventivo. Lo scopo dell'Autorità di vigilanza è quello di accertare che l'operatore disponga di tutti i requisiti previsti dalla legge, a dimostrazione di affidabilità professionale, morale e patrimoniale. Si contravviene alla legge anche nell'ipotesi in cui si inducano persone al convincimento, non veritieri, di essere sottoposti a vigilanza come se si fosse intermediari finanziari.

L'esercizio del credito, invece, viene disciplinato, coordinato e controllato dalla Repubblica, e, così come la raccolta del risparmio, è un'attività riservata agli istituti bancari e consiste nella raccolta di fondi (c.d. depositi) e nella concessione degli stessi a soggetti privati o pubblici secondo diverse modalità: contratti di credito tipici (*inter alia*, contratto di conto corrente, apertura di credito bancario) o atipici, cioè non espressamente previsti dalle normative (leasing, franchising, merchandising, contratti di pubblicità).

Ad oggi la forma giuridica utilizzabile dalle banche si è ampliata, in quanto le banche possono costituirsi nella forma di società per azioni o di società cooperative per azioni (ma non in altre forme)¹⁴.

¹⁴ Nei confronti delle banche organizzate in forma di società per azioni si applica, in via generale, la disciplina di diritto comune dettata per questo tipo societario, si adottano inoltre disposizioni emanate dalla Banca d'Italia, che riguardano tra i vari aspetti "il governo societario, l'organizzazione amministrativa e contabile, nonché i controlli interni ed i sistemi di remunerazione e incentivazione".

Le banche cooperative nascono con l'obiettivo di soddisfare le esigenze di fasce di popolazione che sono lontane dal mondo delle grandi banche: tale funzione viene soddisfatta attraverso la creazione di istituti di ridotte dimensioni, legittimati ad assumere un'operatività su un territorio ristretto.

L'esercizio di attività bancaria da parte di società cooperative è riservato alle banche popolari e alle banche di credito cooperativo. Queste due sottocategorie si distinguono innanzitutto

Nel complesso le operazioni bancarie possono essere schematizzate in operazioni d'intermediazione creditizia e di servizi: le prime comprendono operazioni passive, come la raccolta fondi, operazioni attive, come l'impiego di fondi, e le operazioni di investimento del capitale bancario; le seconde riguardano operazioni di custodia, monetarie, finanziarie e di consulenza.

I contratti bancari di per sé non hanno bisogno di un gran controllo da parte delle Autorità di vigilanza in quanto, come per i contratti assicurativi (ma anche i contratti del consumatore, tendenzialmente, si concludono mediante moduli o formulari, così come i contratti prettamente finanziari), la predisposizione è standardizzata e sono difatti contratti per adesione. Questa struttura contrattuale è funzionale per contenere i costi delle consulenze professionali e per ridurre il rischio legali oltre che le contestazioni che potrebbero sorgere da contratti disomogenei¹⁵.

In definitiva, si può affermare che l'attività bancaria è ad oggi attività d'impresa, come sancito dall'art. 2195 c.c., il quale prescrive che sono soggette obbligatoriamente ai fini della loro esistenza (pubblicità costitutiva) all'iscrizione nel registro delle imprese quelle imprese che svolgono, fra le altre, attività bancaria.

per diverso grado di mutualità e diversa operatività, mentre sono accomunate dal fatto che la vigilanza è riservata alle Autorità di vigilanza del credito.

I gruppi bancari invece, emergono a livello legislativo italiano nel 1990. Suddetta legge indica che gli appartenenti al gruppo bancario possono essere solamente banche, società finanziarie, società di partecipazione finanziaria mista e società strumentali (società che esercitano attività di carattere ausiliario dell'attività della capogruppo).

Tra gli appartenenti al gruppo devono intercorrere relazioni di controllo. Lo statuto di una capogruppo di un gruppo bancario è sottoposto al controllo dell'autorità di vigilanza volto ad accertare che non si ponga in contrasto con "la gestione sana e prudente del gruppo stesso".

¹⁵ Tuttavia, esistono meccanismi di vigilanza provenienti "dal basso" (vedi gli arbitri costituiti in seno alla Banca d'Italia o alla Consob, o anche in seno all'IVASS) che contribuiscono all'instaurazione di un virtuoso meccanismo di vigilanza proveniente proprio dalle parti più deboli, come i clienti, i finanziatori e gli assicurati.

1.2 La vigilanza bancaria in Italia: il ruolo delle Autorità di Vigilanza interne

Con l'entrata in vigore del T.U. bancario vengono introdotte e definite le cosiddette "Autorità creditizie"¹⁶: esse sono il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR), il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) e la Banca d'Italia.

Le altre autorità di rilievo collegate sono: la CONSOB, la COVIP e l'IVASS.

A livello sovranazionale invece, le autorità di riferimento sono riunite sotto il **SEVIF**, che è il Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria. Esse, nel combinare la vigilanza microprudenziale e macroprudenziale, è composto da diversi organi:

- ABE: Autorità bancaria europea;
- AEAP: Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali;
- AESFEM: Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati;
- Comitato congiunto delle Autorità europee di vigilanza;
- Autorità di vigilanza degli Stati membri: le autorità competenti o di vigilanza degli Stati membri, specificate negli atti dell'Unione;
- Comitato europeo per il rischio sistemico.

La predisposizione di sistemi di rilievo sovranazionale ha condotto a sostenere che tra i paesi dell'Unione Europea stia aumentando l'intensità del coordinamento e della cooperazione: si tende sempre più verso un assetto accentrato di scelte e decisioni comuni, basate su nuove regole e nuove istruzioni¹⁷.

La crisi finanziaria globale ha dimostrato che l'architettura di vigilanza in vigore nell'UE prima della crisi poneva un'enfasi eccessiva sulla vigilanza dei singoli istituti finanziari senza rivolgere sufficiente attenzione agli aspetti macroprudenziali: ad una integrazione crescente dei mercati finanziari non si era accompagnata in misura sufficiente la definizione di regole e prassi di vigilanza

¹⁶ Cfr. Art.1 del T.U. bancario del 1993 dove vengono date le definizioni delle autorità creditizie e enti connessi.

¹⁷ Cfr. BANCA D'ITALIA, *la vigilanza nell'Unione europea e nell'eurozona*, in <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/unione-europea/index.html?dotcache=refresh>.

comuni. La vigilanza rimaneva prevalentemente orientata al controllo dei rischi aziendali, ma poco attenta ai rischi incombenti sul sistema finanziario europeo e, ancor meno, ai rischi di contagio tra i diversi sistemi dell'Unione¹⁸.

E per questa ragione che il Parlamento e il Consiglio dell'UE hanno approvato un'ampia riforma dell'architettura finanziaria europea. E, invero, come sopra brevemente accennato, il nuovo sistema di controlli, operativo dal 1° gennaio 2011, prevede la creazione di questo nuovo Sistema europeo di vigilanza che costituisce un *network* di supervisione micro e macro, seppur privo di personalità giuridica.

Le nuove regole sono rappresentate da un unico sistema di norme prudenziali armonizzate (c.d. *single rulebook*) che in gran parte hanno effetto diretto negli Stati membri dell'Unione europea, senza necessità di atti nazionali di recepimento.

L'obiettivo principale del SEVIF (istituito nel 2010) è garantire che le norme applicabili al settore finanziario siano adeguatamente attuate negli Stati membri allo scopo di mantenere la stabilità finanziaria; esso intende promuovere la fiducia dei consumatori e offrire loro protezione. Tra le finalità del SEVIF rientrano anche lo sviluppo di una cultura di vigilanza comune e la promozione di un sempre crescente mercato finanziario unico europeo.

Come sopra accennato, il SEVIF è composto dal CERS, competente in materia di vigilanza macroprudenziale, e da tre diverse autorità incaricate del coordinamento della vigilanza prudenziale in tre settori chiave: l'Autorità bancaria europea (EBA), l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA) e l'Autorità degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA). Inoltre, il SEVIF è formato anche dalle autorità nazionali dei singoli Stati membri¹⁹.

Dal 2016 inoltre, è pienamente operativo il Meccanismo di risoluzione unico o SRM. Questo meccanismo è volto a risolvere tutte le crisi delle banche

¹⁸ Cfr. TARANTOLA A. M., *La vigilanza europea: assetti, implicazioni, problemi aperti*, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2011/Tarantola_080411.pdf, 2011.

¹⁹ Cfr. BANCA CENTRALE EUROPEA, *Il sistema europeo di vigilanza finanziaria*, in "Chi siamo, su <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/esfs/html/index.it.html>. Il SEVIF è una rete che comprende le tre autorità europee di vigilanza, il Comitato europeo per il rischio sistemico e le autorità nazionali di vigilanza.

dei paesi aderenti al MVU ed è gestito secondo regole armonizzate da parte dell'Autorità di risoluzione unica.

1.2.1 Il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR)

Il CICR è un organo collegiale, composto dal Ministro dell'economia e delle finanze che lo presiede e dai principali Ministri economici (il Ministro dello Sviluppo Economico, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro per le Politiche Europee, ...).

Al CICR spetta **l'alta vigilanza** nelle materie di tutela del risparmio ed esercizio di credito: tali funzioni si concretizzano con l'esercizio di un potere deliberativo, con l'esclusione però di qualsiasi potere di intervento diretto sugli enti vigilati²⁰.

Entrando più nel dettaglio, il CICR:

- Emanava direttive di carattere generale ed astratto, alle quali la Banca d'Italia è tenuta a conformarsi nell'emanazione di disposizioni di carattere generale (regolamenti ed istruzioni);
- Ha funzioni consultive del Ministro dell'economia e delle finanze nelle materie che quest'ultimo decida di sottoporre alla sua valutazione;
- Decide inoltre sui reclami presentati contro i provvedimenti della Banca d'Italia: l'assenza di un rapporto gerarchico tra Banca d'Italia e CICR fa escludere che tale reclamo rappresenti un ricorso gerarchico.

L'organizzazione ed il funzionamento del CICR sono determinati da norme emanate direttamente dallo stesso Organo di vigilanza. Per fini consultivi, lo stesso CICR può invitare a partecipare alle riunioni ministri diversi da quelli che lo compongono, laddove devono essere trattati temi di loro competenza.

Negli ultimi periodi si sono mosse critiche nei confronti di quest'organo dovute ai recenti cambiamenti avvenuti a livello eurounitario. In *primis* l'istituzione del Comitato europeo per il rischio sistemico²¹, ha fatto vacillare la

²⁰ L'intervento diretto spetterà al Ministro dell'economia e delle finanze e alla Banca d'Italia, della cui struttura il CICR si avvale istituzionalmente, non disponendo di un apparato proprio.

²¹ Cfr. ESRB, *Chi Siamo*, su <https://www.esrb.europa.eu/about/html/index.it.html>. CERS è stato istituito nel 2010 con l'obiettivo di sorvegliare il sistema finanziario dell'Unione europea e di prevenire o mitigare il rischio sistemico.

ragione giustificatrice dell'esistenza stessa del CICR. Invero, al Comitato di cui sopra, è stata riconosciuta la facoltà di emanare *risk warnings*²² e raccomandazioni di diversa natura, sia generale che particolare; inoltre, è stato attivato un processo di formazione della normativa che, con riferimento all'Italia, tende a sostituire alle "direttive" del CICR quelle di provenienza europea.

Se ne deduce il sostanziale svuotamento (ridimensionamento per lo meno) della funzione del CICR, con connessa diminuzione della forza delle sue deliberazioni di incidere sulle determinazioni della Banca d'Italia, ormai definitivamente attratta nel circolo virtuoso di un'attività eurocentrica.

1.2.2 Il Ministro dell'Economia e delle Finanze

Tale ministro ha due tipi di competenze a seconda del tipo di funzioni assunte, se inerenti alla funzione di Presidente del CICR o se riguardanti funzioni prettamente autonome.

Le **funzioni autonome** che spettano al Ministero dell'economia e delle finanze hanno carattere regolamentare e di vigilanza (previa richiesta o dopo aver sentito la Banca d'Italia).

Tra le attribuzioni (riguardati le funzioni autonome) ricordiamo i poteri di:

- Determinare con decreto (sentita la Banca d'Italia) i requisiti ed i criteri per partecipare al capitale;
- disporre con decreto (sempre su proposta della Banca d'Italia) la liquidazione coatta amministrativa e di approvare il provvedimento della Banca d'Italia che dispone l'avvio della risoluzione di una banca;
- irrogare, con decreto, sanzioni amministrative previste in materia di antiriciclaggio.
- emanare provvedimenti d'urgenza (motivando le ragioni dell'urgenza);
- irrogare sanzioni amministrative pecuniarie in materia valutaria, previa istruttoria e parere della commissione consultiva per le infrazioni valutarie ed antiriciclaggio.

²² Per un'analisi più dettagliata delle funzioni del CERS: Cfr. CESR's *Guidelines on Risk Measurement and the Calculation of Global Exposure and Counterparty Risk for UCITS*.

Ove lo ritenga opportuno, il Ministro dell'economia e delle finanze può sottoporre preventivamente i provvedimenti che intende adottare alla valutazione del CICR.

I poteri riguardanti le funzioni del Ministro, quale **presidente del CICR**, sono di: **disporre la convocazione delle assemblee e determinare la composizione**, il presidente ha il potere di invitare ministri o altre Autorità di vigilanza che non fanno istituzionalmente parte dell'organizzazione; **fissare l'ordine del giorno di ciascuna riunione**, nonostante gli argomenti siano già vincolati dalla Banca d'Italia; **condurre le sedute; emanare delibere** con proprio provvedimento (decreto) o attraverso la pubblicazione del verbale della seduta. La pubblicazione di regola avviene nel Bollettino Ufficiale della Banca d'Italia.

1.2.3 La Banca d'Italia

Il ruolo della Banca d'Italia nel settore della vigilanza è stato da sempre dirimente.

Oggi considerata autorità amministrativa indipendente ed istituita nel 1893²³ nell'ambito di un riordino complessivo degli istituti di emissione²⁴, essa ridefinì il sistema della circolazione cartacea, basato sulla copertura metallica dei biglietti (per il 40% delle banconote in circolazione) e sulla istituzione di limite assoluto sull'emissione di banconote. La legge bancaria del 1893 pose le basi per il processo di transizione che portò, nel 1926, ad una banca di emissione unica.

Suddetta legge introdusse inoltre norme a tutela dell'interesse pubblico, il quale doveva prevaricare le esigenze di profitto degli azionisti.

Nel 1907 la Banca d'Italia intervenne, efficacemente, per arginare una grave crisi finanziaria, stabilendo la propria funzione di prestatore di ultima istanza e consolidando sempre più la propria posizione.

Alla vigilia della Prima guerra mondiale la Banca d'Italia rivestiva una posizione centrale nel panorama finanziario nazionale: questo era dovuto all'importanza del suo credito nell'economia del Paese, per le opere volte a

²³ Cfr. legge bancaria del 10 agosto 1893, n.449 ha istituito la Banca d'Italia.

²⁴ I cenni storici sulla Banca d'Italia sono tratti dal sito ufficiale nella sezione “*Chi siamo*” e poi “*Storia*”, in <https://www.bancaditalia.it/chi-siamo/storia/index.html?dotcache=refresh>.

favorire la stabilità finanziaria, per il rafforzamento delle riserve metalliche, per il concorso fornito al Tesoro nella gestione del debito pubblico²⁵.

Nel 1926 la Banca d'Italia (organo sostanzialmente pubblico) venne riconosciuta come unico istituto autorizzato all'emissione di banconote e le furono affidati poteri di vigilanza sulle altre banche, successivamente ampliati e potenziati dalla legge bancaria del 1936. Quest'ultima riconobbe formalmente la Banca come istituto di diritto pubblico e le affidò definitivamente la funzione di emissione (ora non più in capo ad essa), gli azionisti privati vennero espropriati delle loro quote, le quali erano riservate ad enti finanziari di rilevanza pubblica.

La seconda parte della legge fu dedicata alla vigilanza creditizia e finanziaria: essa ridisegnò l'intero assetto del sistema creditizio nel segno della separazione fra banca e industria e della separazione fra credito a breve e a lungo termine; definì inoltre l'attività bancaria come funzione di interesse pubblico.

La legge bancaria del 1936 costituì la norma fondamentale del sistema bancario italiano fino al 1993, anno di entrata in vigore del vigente Testo Unico in materia bancaria e creditizia.

La disciplina della Banca d'Italia è stata rinnovata nel 2005²⁶, introducendo importanti novità riguardo all'organizzazione interna, alle competenze ed al Governatore.

La Banca d'Italia, nell'esercizio delle proprie funzioni e con particolare riferimento a quelle di vigilanza, opera nel rispetto del principio di trasparenza, naturale complemento dell'indipendenza dell'autorità di vigilanza. Per poter assicurare la tenuta del sistema, essa trasmette al Parlamento e al Governo, entro il 30 giugno di ogni anno, una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente.

Gli atti emessi dagli organi della Banca d'Italia devono avere forma scritta ed essere motivati: ogni provvedimento amministrativo deve essere motivato, ovvero deve prevedere le ragioni giuridiche che hanno portato alla decisione. La motivazione non è richiesta (solo) per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale. Se le ragioni della decisione risultano da un altro atto dell'amministrazione, tale atto deve essere comunicato, indicato e reso disponibile.

²⁵ Cfr. BANCA D'ITALIA: *Dall'istituzione della Banca d'Italia alla legge bancaria del 1936*.

²⁶ L'innovazione è venuta a seguito dell'entrata in vigore della legge 28 dicembre 2005, n.262, la quale, viene disciplinata dagli artt. 19 e ss. della presente legge.

Oggi la Banca d'Italia svolge le funzioni di emissione della moneta, di vigilanza creditizia e finanziaria; inoltre, congiuntamente alla BCE, compiti di supervisione dei mercati, di autorità di risoluzione in caso di crisi bancarie, di analisi, ricerca e studio in materia economica e istituzionale.

Nel campo della politica economica, essa esercita attività di alta consulenza per gli organi costituzionali e svolge il servizio di tesoreria dello Stato.

Secondo le previsioni statutarie, la *governance* della Banca d'Italia si fonda sui principi di autonomia e di indipendenza ed è affidata ai seguenti organi:

- 1) **Governatore:** ha una durata della carica di 6 anni, con possibilità di (un solo) rinnovo del mandato (di cui la durata è anche il mandato degli altri membri del direttorio²⁷). Un governatore può essere sollevato dall'incarico solo se non ha più i requisiti necessari per espletare il suo incarico o si è reso colpevole di gravi mancanze²⁸. Per quanto concerne le funzioni, il governatore rappresenta l'istituto bancario verso i terzi, presiede l'assemblea, e informa il governo italiano in materia finanziaria estera o interna;
- 2) **Direttorio:** Organo collegiale composto da: Governatore, Direttore generale e tre Vice direttori generali, le deliberazioni avvengono a maggioranza²⁹. Al Direttorio spetta l'assunzione di provvedimenti aventi rilevanza esterna relativi all'esercizio delle funzioni pubbliche attribuite dalla legge alla Banca per il perseguimento delle finalità istituzionali;
- 3) **Consiglio superiore:** spetta l'amministrazione generale, la vigilanza sull'andamento della gestione e il controllo interno della Banca. Ha competenze su aspetti gestionali, organizzativi e contabili: Delibera riguardo l'articolazione territoriale e l'assetto organizzativo generale della Banca, inoltre approva il bilancio annuale. È composto dal Governatore e da tredici consiglieri nominati nelle Assemblee dei partecipanti presso le Sedi della Banca;
- 4) **collegio sindacale:** controlla la parte amministrativa della Banca: l'osservanza della legge, dello Statuto e del Regolamento generale. È

²⁷Per gli altri membri del Direttorio, oltre al Governatore, si intendono: un Direttore generale e 3 Vice Direttori generali.

²⁸BANCA CENTRALE EUROPEA, *Protocollo sullo statuto del Sistema Europeo di banche centrali e della Banca Centrale Europea*, Art.14.2, 2002.

²⁹In caso di parità di voti, il voto del Governatore vale doppio (art.19, comma 6 della legge 262/2005).

composto da cinque membri effettivi, tra cui il Presidente, e due supplenti, rimangono in carica tre anni e sono rieleggibili al massimo tre volte. Verifica, nel corso dell'esercizio, la regolare tenuta della contabilità e la corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili, esamina il bilancio ed esprime un proprio parere sulla destinazione dell'utile netto.

- 5) **Assemblee dei partecipanti (al capitale):** Il capitale della Banca d'Italia è di 7,5 miliardi di euro. Le assemblee dei partecipanti possono essere ordinarie o straordinarie: straordinarie deliberano sulle modificazioni dello Statuto, le assemblee ordinarie deliberano sulle altre materie indicate dallo Statuto.

Tornando alle funzioni della Banca d'Italia, esse si concretizzano nell'emanazione di tre generi di provvedimenti³⁰:

I **regolamenti** sono atti normativi generali ed astratti, emanabili solo nei casi previsti dalla legge³¹. Sono destinati alla generalità dei consociati. Devono essere motivati ed è necessaria una relazione che illustra le conseguenze dei provvedimenti. Si adotta il principio di proporzionalità: raggiungere il fine prefissato con il minor sacrificio possibile degli interessi dei destinatari.

I **provvedimenti amministrativi generali** (istruzioni) danno regole, norme, precetti, a tutti i soggetti sottoposti all'attività di vigilanza, la mancata osservanza non influisce sulla validità degli atti compiuti ai destinatari della vigilanza, ma comporta l'applicazione di sanzioni amministrative.

I **provvedimenti particolari** sono destinati a singoli soggetti (determinati). Alcuni esempi possono risultare chiarificatori: il potere di adottare provvedimenti specifici nei confronti di una o più banche o dell'intero sistema bancario riguardanti restrizione all'attività, alla struttura territoriale, il divieto di effettuare determinate operazioni, di distribuire utili, di pagare interessi; il potere di disporre la rimozione di uno o più esponenti aziendali quando la loro carica mina la sana e prudente gestione della banca.

³⁰ I provvedimenti emanabili dalla Banca d'Italia non possono contrastare né le deliberazioni del CICR né i decreti del Ministro dell'economia e delle finanze nelle materie di sua competenza.

³¹ La legge 262/2005 all'articolo 23 disciplina espressamente i provvedimenti della Banca d'Italia avente natura regolamentare.

1.2.4 La Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB)

La CONSOB, con sede principale a Roma, ma con una sede operativa anche a Milano, è l'organo di vigilanza istituito³² allo scopo di provvedere all'organizzazione ed alla vigilanza delle borse valori ha sede a Roma.

La Commissione è composta da un presidente e quattro membri, scelti tra persone di specifica e comprovata competenza ed esperienza e di indiscussa moralità ed indipendenza. La durata della carica è di cinque anni e possono essere rieletti una sola volta.

Alla CONSOB spetta il controllo sulle società e sugli enti quotati nella borsa ufficiale ed il controllo sull'attività di sollecitazione del pubblico risparmio ai fini di investimento in strumenti finanziari.

L'organo ha assunto un'importanza determinante a seguito dell'emanazione del T.U. sull'intermediazione finanziaria (il d.lgs. n. 58/1998), ma anche con l'introduzione di poteri ispettivi e sanzionatori nei casi di abuso di mercato³³.

La Banca d'Italia e la CONSOB possono effettuare ispezioni e richiedere l'esibizione dei documenti e il compimento degli atti ritenuti necessari nei confronti dei soggetti abilitati³⁴ e di coloro ai quali i soggetti abilitati abbiano esternalizzato funzioni aziendali essenziali o importanti e al loro personale.

La Banca d'Italia e la CONSOB esercitano inoltre poteri di vigilanza nei confronti dei soggetti abilitati al fine di: salvaguardare la fiducia del sistema finanziario, tutelare gli investitori, garantire la stabilità e il buon funzionamento del sistema finanziario, garantire la competitività del sistema stesso e rispettare l'osservanza delle disposizioni in materia finanziaria.

La Consob deve garantire la trasparenza e la correttezza dei comportamenti (mentre la Banca d'Italia ha competenze a riguardo del contenimento del rischio, la stabilità patrimoniale e la sana e prudente gestione degli intermediari).

Per quanto concerne i poteri informativi e di indagine, la CONSOB, **nell'ambito delle sue competenze**, può chiedere a chiunque la comunicazione di dati, notizie e la trasmissione di atti e documenti pertinenti ai fini dell'esercizio

³² Cfr. legge del 7 giugno 1974, n. 216.

³³ Cfr. Legge n.62/2005, articolo 9.

³⁴ Per soggetti abilitati si intendono gli operatori finanziari, ovvero gli intermediari bancari e finanziari (Banche, Poste Italiane S.p.A., istituti di moneta elettronica, società di intermediazione mobiliari, SGR, SICAV, SICAF, ...) articolo 11 Gazzetta Ufficiale.

della propria funzione di vigilanza e può procedere ad audizione personale nei confronti di chiunque può possedere informazioni pertinenti. Verso i soggetti abilitati, la Consob può:

- a) procedere a perquisizioni (nelle modalità previste dalla legge);
- b) richiedere registrazioni esistenti relative a conversazioni telefoniche, comunicazioni elettroniche o scambi di dati conservate o da un soggetto abilitato o da un operatore di telecomunicazioni;
- c) avvalersi della collaborazione delle P.A., richiedendo la comunicazione di dati e informazioni, oltre alla possibilità di accedere all'anagrafe tributaria secondo le modalità previste dalle normative in vigore;
- d) richiedere la comunicazione di dati personali anche in deroga dai vigenti divieti;
- e) avvalersi, se necessario, dei dati contenuti all'anagrafe dei conti e dei depositi, oltre alla possibilità di acquisire mediante accesso diretto ai dati contenuti nell'archivio;
- f) accedere direttamente in modo telematico ai dati contenuti nella Centrale dei rischi della Banca d'Italia;
- g) avvalersi dei dati contenuti all'anagrafe tributaria;
- h) procedere al sequestro di beni che possono formare oggetto di confisca.

Alla Consob inoltre, sono state attribuite competenze in riferimento alle agenzie di *rating* del credito. Le agenzie di *rating* sono persone giuridiche, le quali rilasciano e diffondono al pubblico, a livello professionale, pareri relativi al merito creditizio di emittenti o di strumenti finanziari emessi, al fine di consentire decisioni informate sui relativi investimenti³⁵.

Per la copertura delle spese di funzionamento si provvede, senza nuovi o maggiori oneri in capo alla finanza pubblica, determinando l'ammontare delle contribuzioni dovute dai soggetti sottoposti alla sua vigilanza. Per fare ciò si utilizzano parametri che tengono conto dei costi sostenuti da ciascuna categoria di soggetti.³⁶

³⁵ Previste e disciplinate dal regolamento CE n.1060/2009 e successive modificazioni.

³⁶ Rif.: legge n.724/1994, Articolo 40: Sistema di finanziamento CONSOB.

1.2.5 L'Unità di Informazione Finanziaria (UIF)

Questo organo è stato istituito presso la Banca d'Italia³⁷; l'organizzazione e il suo funzionamento sono disciplinati con regolamento della Banca d'Italia medesima.

Le **funzioni** dell'UIF riguardano le **attività di vigilanza** sul corretto adempimento degli obblighi antiriciclaggio da parte degli intermediari e degli altri soggetti obbligati all'adeguata verifica della clientela, nonché la **segnalazione delle operazioni sospette**; analisi dei flussi finanziari indicati nelle segnalazioni, al fine di prevenire fenomeni di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo.

Per l'efficace svolgimento dei compiti fissati dalla legge e dagli obblighi internazionali, presso la UIF è costituito un Comitato di esperti del quale fanno parte il Direttore e quattro membri, dotati di adeguati requisiti di onorabilità e professionalità.

La UIF svolge le seguenti attività:

- a) Analizza i flussi finanziari al fine di individuare e prevenire fenomeni di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo;
- b) riceve segnalazioni di operazioni sospette e ne effettua l'analisi finanziaria;
- c) acquisisce ulteriori dati e informazioni, finalizzati allo svolgimento delle proprie funzioni;
- d) riceve comunicazione dei dati aggregati;
- e) si avvale dei dati presenti nell'anagrafe dei conti e dei depositi e nell'anagrafe tributaria.

Le informazioni raccolte dallo svolgimento delle proprie attività, permettono alla UIF di svolgere analisi e studiare le singole anomalie in tema di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, su specifici settori/categorie a rischio, elaborare e diffonde modelli e schemi rappresentativi di comportamenti anomali sul piano economico e finanziario, sospendere, per un massimo di cinque giorni lavorativi, operazioni sospette di riciclaggio o finanziamento al terrorismo.

³⁷ Tramite d.lgs n.231/2007, articolo 6.

1.3 *L'attività di vigilanza: cenni storici.*

Prima del 1926, in Italia, non esisteva un vero e proprio meccanismo di supervisione dell'attività bancaria, tanto da constatare che prima di allora “era più difficile aprire una taverna rispetto ad una banca³⁸”.

La necessità di una più forte regolamentazione nasce dalla crescita del numero di banche tra il 1913 ed il 1925, ovvero si passa da circa 4.200 banche a più di 11.400. Tuttavia, la completa mancanza di regolamentazione bancaria permise a banche con capitale “insignificante” di raccogliere discrete somme in depositi, i quali finivano spesso in speculazioni.

La prima legge in materia, nel 1926, è legata alla Banca Italiana di Sconto (BIS) una delle principali banche italiane dell'epoca. Questa banca era strettamente collegata ad un gruppo industriale, Ansaldo, il quale in quegli anni ha avuto sofferenze connesse alla Prima Guerra mondiale. Per mitigare la situazione, e tutelare i risparmi dei cittadini, la Banca d'Italia intervenne per liquidare gli attivi della BIS. Questo è stato il primo caso dei morbosi legami che hanno legato le banche alle imprese³⁹. Nel medesimo periodo si proposero diversi disegni di legge che prevedevano un meccanismo di regolamentazione e supervisione: tuttavia, non fu il periodo adatto per promuovere progetti volti a regolare l'attività bancaria, tanto che nessun progetto in quegli anni venne portato avanti.

Negli anni a seguito della Prima Guerra mondiale, dopo aver “risolto” le problematiche connesse al conflitto mondiale (*in primis*, inflazione incontrollata e deficit pubblico), nel 1926 si centralizzava l'emissione di moneta, la quale diventava di competenza della Banca d'Italia. Nello stesso periodo, Bankitalia ha iniziato a lavorare su una proposta di legge per regolare tutti i depositi presso le

³⁸ Cfr. COSTI R., *l'ordinamento bancario*, 2007, pp. 25 e ss. Questa constatazione è un'amplificazione della realtà e non è propria dell'autore, ma nasce dal fatto che prima del 1926 mancava una disciplina speciale per l'attività bancaria, nel senso che questa era sottoposta al diritto comune, applicabile a tutti gli imprenditori. In effetti, le uniche norme “generali” applicabili erano quelle degli articoli 3 e 177 del Codice di commercio del 1882. In forza a questi articoli i banchieri venivano considerati “commercianti” e non erano previsti controlli pubblici sull'attività bancaria in quanto tale.

³⁹ Cfr. BRUNO F., *La crisi bancaria degli anni Venti e l'utile rilettura di Piero Sraffa*, in “Il Sole 24 Ore”, https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2016/07/12/la-crisi-bancaria-degli-anni-venti-e-lutile-rilettura-di-piero-sraffa/?refresh_ce=1, 2016.

istituzioni creditizie, la quale entra in vigore nel novembre del 1926 come Decreto-legge.

A partire da allora, l'apertura di una nuova banca o filiale doveva essere autorizzata dal Ministero, dopo aver sentito la Banca d'Italia. Inoltre, le banche dovevano inviare regolarmente relazioni contabili e bilanci alla Banca d'Italia, incaricata alla vigilanza. Possiamo vedere come la vigilanza coinvolga diverse istituzioni: le banche commerciali, la Banca d'Italia ed il Ministero delle Finanze.

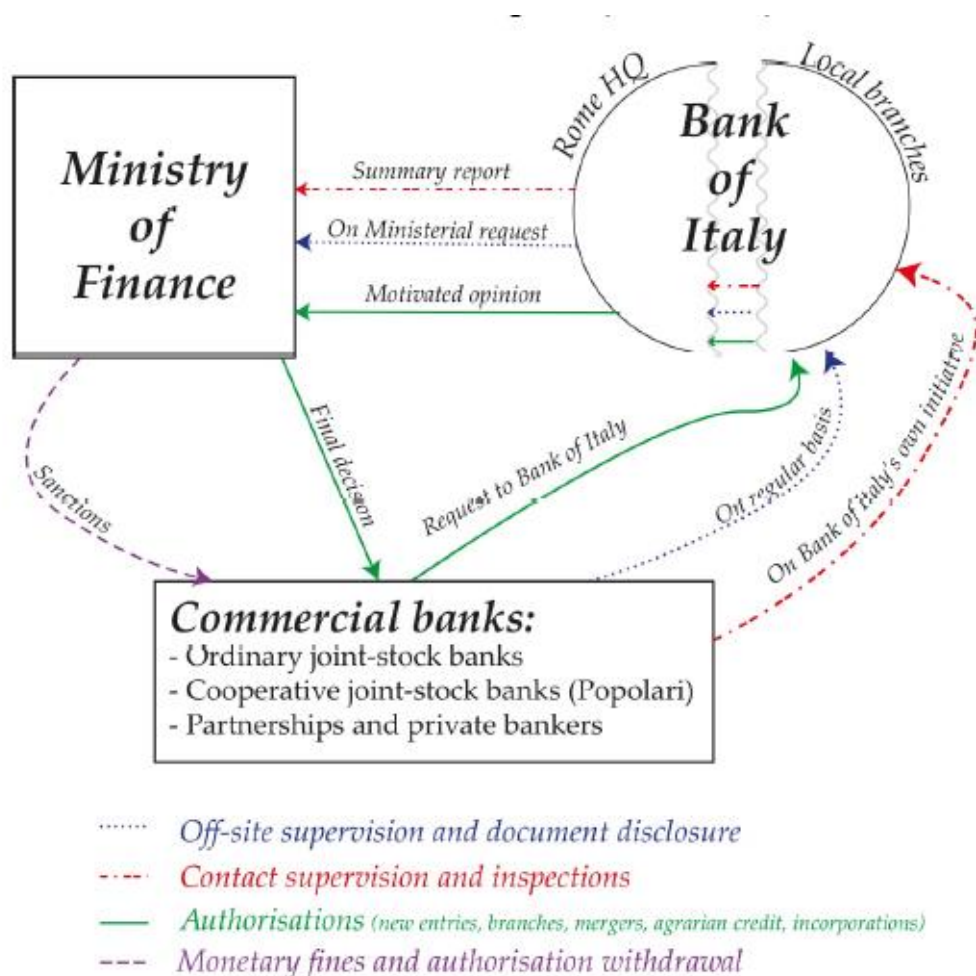


Figura 1. Vigilanza delle banche commerciali a seguito della l. bancaria del 1926. Fonte: BdI.

Tra il 1927 ed i 1935 la Banca d'Italia effettuò più di tremila ispezioni; non tutte le tipologie di banche venivano ispezionate allo stesso modo o avevano le stesse attenzioni, in quanto ispezioni *ad hoc* venivano predisposte per le banche più a rischio. Si può dire però nel 1930 erano stati ispezionati più del 70% degli istituti di credito⁴⁰.

Il 1936 fu un anno di cambiamento, perché entrò in vigore la legge bancaria, la quale sottolinea la natura pubblica delle banche e la qualifica di “pubblico ufficiale” in capo ai relativi operatori. Suddetta legge restò in vigore fino al 1993, ovvero l'anno dell'entrata del già citato Testo Unico bancario.

Norme internazionali, comunitarie e nazionali regolano l'attività di vigilanza: si tratta di un insieme in continua evoluzione, per la crescente integrazione dei mercati e degli operatori finanziari, spinta dall'internazionalizzazione della finanza e dalla sempre maggiore complementarità fra i prodotti bancari e finanziari.

Il quadro regolamentare della vigilanza si articola in base alle fonti: nazionali, comunitarie e internazionali: conviene pertanto ai fini di una più chiara trattazione suddividere lo studio del macrocosmo della vigilanza a seconda del formante che lo interessa.

1.4 La vigilanza a livello nazionale

Una fra i pregi del T.U. bancario è quello di aver introdotto una serie di norme dirette a porre dei principi generali e delle finalità che indirizzano l'azione di vigilanza. Nell'ambito di queste finalità si muovono le attività regolamentari delle Autorità creditizie che danno corpo e specificità ai principi generali.

Le finalità dell'azione di vigilanza⁴¹ sono:

- la sana e prudente gestione degli enti vigilati;
- la stabilità complessiva del mercato creditizio;
- l'efficienza e competitività del sistema finanziario;
- l'osservanza delle disposizioni in materia creditizia.

⁴⁰Cfr. MOLteni M.-PELLEGRINO D., *Quaderni di Storia Economica*, in “Banca d'Italia”, pp. 16 e ss., 2021, in <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni-storia/2021-0048/QSE-48.pdf>.

⁴¹ Cfr. articolo 5 del T.U. bancario.

Tali finalità sono assicurate anche tramite il continuo scambio di informazioni tra le varie Autorità di vigilanza nazionali, interne ed esterne, e le Autorità di vigilanza dell'UE. A questo proposito la Banca d'Italia è tenuta a collaborare con le Autorità creditizie degli altri paesi comunitari mediante lo scambio di informazioni necessarie a consentire il controllo degli enti creditizi, finanziari ed assicurativi. Un ulteriore rafforzamento della collaborazione tra le Autorità di vigilanza è avvenuto nel 2005⁴² con l'introduzione della vigilanza supplementare sui conglomerati finanziari⁴³.

Tornando al tema della vigilanza domestica, non si può prescindere dall'analisi dei modi in cui esplica la medesima, i quali, da una lettura del T.U.B. sono sostanzialmente riconducibili a tre tipi: **vigilanza informativa, ispettiva e regolamentare**.

In linea del tutto generica, si può certamente affermare che la definizione delle regole, in attuazione delle norme e dei principi stabiliti dalla legge riguarda la vigilanza regolamentare. L'acquisizione di dati di bilancio e altre informazioni sulla gestione della banca, al fine della valutazione periodica della situazione finanziaria della banca riguarda la vigilanza informativa. L'effettuazione di controlli presso le sedi degli intermediari per verificare l'esattezza dei dati forniti e gli aspetti della gestione non conoscibili senza l'osservanza è compito della vigilanza ispettiva.

Conviene entrare nel merito delle singole attività di vigilanza per poterne cogliere le caratteristiche identificative.

⁴²Cfr. D.lgs. 30 maggio 2005 n.142

⁴³ I conglomerati finanziari sono gruppi di imprese dove all'interno almeno una opera nel settore assicurativo, una nel settore bancario o dei servizi di investimento e hanno a capo un'impresa regolamentata o non regolamentata se le attività del gruppo si svolgono principalmente nel settore finanziario.

In presenza di un conglomerato finanziario, si prevede che una delle autorità competenti alla vigilanza delle società del gruppo svolga funzioni di "responsabile per il coordinamento" e l'esercizio della vigilanza supplementare (coordinatore).

Il ruolo che il coordinatore svolge è sostanzialmente quello di raccogliere e curare lo scambio di informazioni tra le autorità di vigilanza di ciascuna società del gruppo.

La vigilanza informativa

La vigilanza informativa⁴⁴ comporta la trasmissione periodica e spontanea di dati, notizie⁴⁵ e documenti da parte dei soggetti vigilati alla Banca d'Italia.

La Banca d'Italia inoltra alla BCE le segnalazioni ricevute, quando esse riguardano soggetti significativi o violazioni di regolamenti o decisioni della BCE; tuttavia, la Banca d'Italia può ricevere dalla BCE comunicazioni riguardanti soggetti meno significativi.

Scopo della vigilanza informativa è quello di consentire alla Banca d'Italia un controllo ed un potere di intervento sull'andamento della gestione; l'intervento può manifestarsi con l'emanazione di un provvedimento di carattere generale o particolare⁴⁶.

Anche il collegio sindacale delle banche ha un ruolo importante in tema di vigilanza informativa: deve informare "senza indugio" l'organo di vigilanza riguardo tutte le irregolarità nella gestione di cui venga a conoscenza durante l'esercizio delle proprie funzioni. Si nota da qui che il collegio sindacale svolge un'attività di ausilio agli organi di vigilanza per il perseguimento delle finalità della vigilanza⁴⁷.

In aggiunta, il controllo informativo è attuato mediante l'istituzione di organi di controllo interno, ai quali è attribuito il compito di verificare il corretto andamento della gestione aziendale, di rilevare eventuali irregolarità e di segnalarle agli organi competenti sia della banca che della Banca d'Italia. Quest'ultima, ha poi disciplinato come **responsabili del controllo interno**⁴⁸:

- 1) Il governo societario (chi detiene la funzione *governance*), mediante regole che impongono la divisione tra supervisione strategica, di gestione e di controllo, al fine di separare questi tre comportanti ritenuti di rilevanza nell'operatività bancaria, affidandoli quindi a soggetti indipendenti;

⁴⁴ Prevista negli artt. 51-52-ter del T.U. bancario.

⁴⁵ Tra le comunicazioni che le banche fanno alla Banca d'Italia, vi sono: nomina/mancata nomina del soggetto incaricato alla revisione legale dei conti; le dimissioni del soggetto incaricato alla revisione legale dei conti; la risoluzione consensuale del mandato; la revoca dell'incarico di revisione legale dei conti, fornendo adeguata spiegazione sulle ragioni che l'hanno determinata.

⁴⁶ Previsti agli artt. 53 e 53-bis del T.U. bancario, in tema di vigilanza regolamentare.

⁴⁷ Finalità previste dall'art. 5 del T.U. bancario "*Finalità e destinatari della vigilanza*".

⁴⁸ Con la circolare n.285 del 2013 parte I, Tit. IV).

- 2) La struttura (interna o esterna) che svolge la funzione di verificare la conformità dell'operato e dell'organizzazione della banca con la normativa di settore (c.d. funzione di *compliance*);
- 3) La struttura che provvede a realizzare adeguati controlli interni, a tutela della gestione del rischio di credito, della trasparenza e della normativa antiriciclaggio (funzione di *auditing*).

Vigilanza regolamentare

La vigilanza regolamentare comporta l'emanazione, da parte della Banca d'Italia, di disposizioni di carattere generale e particolare.

I provvedimenti di carattere generale riguardano: l'adeguatezza patrimoniale, il contenimento del rischio, le partecipazioni detenibili in altre società, l'organizzazione gestionale e di controllo dei soggetti vigilati, l'informazione al pubblico oltre ai sistemi di remunerazione e incentivazione.

Al fine di perseguire l'adeguatezza patrimoniale delle banche, si applicano regole che pongono livelli di patrimonializzazione minimi per fronteggiare i rischi tipici legati all'attivo: rischio di credito, rischio di controparte, rischi di mercato e rischi operativi, di cui si tratterà specificamente in seguito.

Una delle principali aree di intervento della vigilanza regolamentare è l'organizzazione interna della banca: per quanto le norme di vigilanza non indicano quale sia l'assetto organizzativo migliore, queste stabiliscono che le banche devono avere una funzione articolata dedicata ai controlli interni, formalizzata in specifiche disposizioni da parte dell'organo amministrativo e le scelte organizzative devono essere coerenti con la strategia aziendale ed il volume delle attività svolte.

Nelle disposizioni di vigilanza sono individuabili alcune linee guida riguardo l'assetto degli organi, come: la distinzione netta fra organi di gestione e organi di controllo interno e il rafforzamento dell'organo preposto al controllo interno, in quanto referente dell'organo di vigilanza.

La *governance* societaria è sottoposta a vigilanza principalmente per quanto riguarda la remunerazione: deve essere coerente con gli obiettivi di medio-lungo periodo. Se gli amministratori godessero di forme di incentivazione legate ad obiettivi di liquidità di breve termine, ci sarebbe il rischio di ricadere in una crisi simile a quella del 2007.

La vigilanza, in ottica di perseguire gli obiettivi di sana e prudente gestione degli intermediari, prevede una serie di limiti volti a ridurre i rischi derivanti dall'acquisto di partecipazioni: mira a verificare la capacità della banca di investire in nuovi comparti e valutare l'impatto dell'operazione a livello tecnico e organizzativo, per esempio è necessario l'intervento autorizzativo della Banca d'Italia per acquisire partecipazioni di altre imprese bancarie e finanziarie.

Vigilanza ispettiva

La vigilanza ispettiva⁴⁹ comporta l'acquisizione di dati e notizie da parte della Banca d'Italia mediante l'accesso presso i soggetti vigilati o presso soggetti a cui siano state esternalizzate funzioni aziendali essenziali (si differenzia dalla vigilanza informativa in quanto l'acquisizione avviene sempre ad opera di iniziative della Banca d'Italia e non per attivazione spontanea del soggetto vigilato). In sede di ispezione la Banca d'Italia può richiedere tutte le informazioni, dati e documenti ritenuti necessari ai fini dell'accertamento, senza che possa essere posto il segreto d'ufficio o il segreto bancario.

Le verifiche ispettive presso gli intermediari integrano il patrimonio conoscitivo dell'autorità di vigilanza sulla situazione aziendale, consentendo di osservare in maniera diretta alcuni aspetti della gestione che non sarebbero facilmente apprezzabili tramite la vigilanza informativa.

Lo scambio di informazioni tra le due funzioni di vigilanza (informativa e ispettiva) assume un ruolo fondamentale per l'esercizio di controlli efficaci⁵⁰.

Sia per le ispezioni avente carattere generale (periodiche) sia per quelle aventi carattere particolare (riguardanti comparti specifici dell'attività aziendale), la preparazione spetta agli ispettori in collaborazione con gli uffici che svolgono in via ordinaria la vigilanza informativa.

Infine, la vigilanza ispettiva può evidenziare carenze gestionali che impongono una verifica presso la sede della banca della situazione effettiva. Le verifiche ispettive, inoltre, servono a controllare l'esattezza delle informazioni inviate dagli intermediari all'organo di vigilanza.

⁴⁹ Prevista dall'articolo 54 del T.U. bancario.

⁵⁰ A livello europeo questo è possibile grazie all'articolo 54 del T.U. bancario, il quale regola la possibilità per la Banca d'Italia di richiedere accertamenti presso le succursali di banche italiane in territorio comunitario alle autorità competenti dello Stato europeo interessato.

Capitolo 2. La vigilanza comunitaria e internazionale.

2.1 Il SEVIF e l'Unione Bancaria Europea

In seguito alla crisi del 2007 e alle raccomandazioni della relazione del *team di de Larosière*¹ su come rafforzare i meccanismi europei di vigilanza, nel 2010 è stato istituito il **SEVIF**², operativo dal gennaio 2011 comprendente le tre Autorità Europee di Vigilanza (AEV), il Comitato Europeo per il Rischio Sistemico e le Autorità Nazionali di Vigilanza. Il SEVIF **si occupa di vigilanza micro e macroprudenziale**: ha il compito primario di assicurare una vigilanza finanziaria coerente e adeguata in tutta l'UE.

L'obiettivo della **vigilanza macroprudenziale**, cioè della **sorveglianza sul sistema finanziario nel suo complesso**, è prevenire o attenuare i rischi per tale sistema. Questo compito spetta al Comitato europeo per il rischio sistemico, i cui principali compiti sono:

- a) raccogliere e analizzare le informazioni rilevanti per individuare rischi sistemici;
- b) emettere segnalazioni qualora tali rischi siano considerati significativi;
- c) emettere raccomandazioni per l'adozione di misure in risposta ai rischi individuati;
- d) tenere sotto osservazione il seguito dato a segnalazioni e raccomandazioni;
- e) cooperare e coordinare la propria attività con le AEV e i consessi internazionali.

Con "**vigilanza microprudenziale**" si intende la **vigilanza esercitata sui singoli istituti**, quali banche, compagnie di assicurazione o fondi pensione.

Questo tipo di vigilanza, svolta dalle AEV³, consiste nell'armonizzare la vigilanza finanziaria di competenza dell'UE mediante lo sviluppo di un *corpus* unico di norme: un **insieme di standard prudenziali per le singole istituzioni finanziarie**. Le Autorità Europee di Vigilanza contribuiscono inoltre ad applicare

¹ *Jacques de Larosière de Champfeu, Ex Governatore della Banca di Francia*

² Sistema europeo di vigilanza finanziaria, per la composizione del SEVIF vedere paragrafo 1.2.

³ Le AEV sono: Autorità bancaria europea (ABE); Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA); l'Autorità degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA).

coerentemente tale *corpus* normativo affinché si creino condizioni di parità concorrenziale.

Con la creazione del SEVIF il regolatore europeo ha voluto ricondurre **all'unitarietà della funzione di controllo** la condizione essenziale per una "sana e prudente gestione" nello svolgimento dell'attività bancaria.

Come si è potuto notare, gli organismi di vertice hanno tardato nell'avvertire l'esigenza di assicurare la stabilità finanziaria dell'Unione attraverso nuove riforme strutturali necessarie per affrontare i rischi ricorrenti delle crisi. Per superare questa problematica, **il Consiglio Europeo, nel giugno 2012**, ha assunto la decisione di dar vita al "**Meccanismo di Vigilanza Unico per la zona euro**", raggiungendo un accordo per la realizzazione di **un'Unione Bancaria** Europea, contraddistinta da un significativo intervento della BCE.

Essa rappresenta un **sistema unico europeo di supervisione e risoluzione delle crisi** in grado di fornire un quadro d'insieme e una maggiore presa sui rischi del sistema bancario europeo.

Gli obiettivi che perseguono i Capi di Stato e di Governo appartenenti l'Unione Bancaria sono⁴:

- a) spezzare il legame tra rischio sovrano e fragilità dei sistemi bancari nazionali;
- b) rafforzare l'integrazione tra i sistemi bancari in Europa;
- c) dare una dimensione europea all'attività di supervisione sulle banche, attraverso un nuovo assetto istituzionale nello svolgimento dell'attività di vigilanza sul sistema bancario europeo.

Per quanto l'Unione Bancaria abbia inciso nella definizione di un quadro normativo generale europeo, stando all'intervento di De Polis⁵, risulterebbe necessario approfondire alcuni punti:

- una effettiva vigilanza consolidata, nel recente passato ostacolata da condotte nazionali poco inclini a considerare i possibili effetti negativi e le ricadute delle proprie azioni nel più ampio contesto del mercato comune;

⁴ Euro Area Summit Statement, 29 Giugno 2012, Brussels.

⁵ Cfr. DE POLIS S., *Unione Bancaria e gestione delle crisi: un modello di Banca in trasformazione Italia e UE a confronto*, in "Banca d'Italia", 2014.

- rimuovere gli ostacoli per un'efficace gestione del capitale, della liquidità e dell'operatività dei gruppi bancari *cross-border*⁶;
- una più rapida ed efficace gestione delle crisi, specie dei grandi intermediari operanti in più paesi, limitando il ricorso a fondi pubblici, grazie alla progressiva costituzione, mediante versamenti delle banche, del Fondo Unico di Risoluzione europeo.

L'Unione Bancaria Europea è la base per un buon funzionamento del MVU.

2.2 La Banca Centrale Europea e il SEBC

È necessario, in primo luogo, richiamare velocemente il ruolo della BCE e la sua composizione.

Per quanto concerne i compiti della BCE, essa:

- fissa i tassi di interesse ai quali concede prestiti alle banche commerciali dell'eurozona, controllando l'offerta di moneta e l'inflazione;
- gestisce le riserve di valuta estera dell'eurozona e l'acquisto o vendita di valuta per mantenere l'equilibrio dei tassi di cambio;
- **si accerta che le istituzioni e i mercati finanziari siano adeguatamente controllati dalle autorità nazionali** e che i sistemi di pagamento funzionino correttamente;
- **garantisce la sicurezza e la solidità del sistema bancario europeo;**
- autorizza l'emissione di euro in banconote da parte dei paesi dell'eurozona;
- monitora le tendenze dei prezzi e valuta i rischi che derivano per la stabilità dei prezzi.

Per quanto riguarda la sua composizione, invece, i **tre organi decisionali sono:**

- 1) **Consiglio direttivo:** principale organo decisionale, comprende il Comitato esecutivo e i governatori delle banche centrali nazionali dei paesi dell'eurozona. Esso valuta gli sviluppi economici e monetari, stabilisce la politica monetaria dell'eurozona e fissa i tassi di interesse applicabili ai prestiti erogati dalla BCE alle banche commerciali;

⁶ Con *cross-border* si intendono i flussi bancari transfrontalieri.

- 2) **Comitato esecutivo:** gestisce gli affari correnti della BCE. Comprende il presidente ed il vicepresidente della BCE e altri quattro membri nominati dai leader dei paesi dell'eurozona. Attua la politica monetaria, gestisce gli affari correnti, prepara le riunioni del consiglio direttivo ed esercita i poteri che gli vengono delegati dal Consiglio direttivo;
- 3) **Consiglio generale:** svolge perlopiù funzioni consultive e di coordinamento. Comprende presidente e vicepresidente della BCE e i governatori delle banche centrali nazionali di tutti i paesi UE. Concorre all'adempimento delle funzioni consultive e di coordinamento oltre ai preparativi necessari per un futuro allargamento dell'area euro.

Il **Consiglio di vigilanza** invece, presenta progetti di decisione al Consiglio direttivo in base alla procedura di non obiezione⁷. È composto da: Presidente (nominato con mandato quinquennale non rinnovabile), vicepresidente (scelto fra i membri del Comitato esecutivo della BCE), quattro rappresentanti della BCE e rappresentanti delle autorità di vigilanza nazionali (uno per ogni paese).

È bene ricordare che la BCE è un'istituzione indipendente dell'UE e sovrintende la vigilanza bancaria in una prospettiva europea tramite l'istituzione di un approccio comune di vigilanza, il ricorso ad azioni di vigilanza e misure correttive armonizzate o ancora con l'applicazione coerente della regolamentazione e delle politiche di vigilanza. Inoltre, la Banca Centrale Europea ha il potere di: condurre valutazioni prudenziali, ispezioni *in loco* ed indagini; concedere o revocare licenze bancarie; valutare l'acquisto e la cessione di partecipazioni qualificate in enti terzi; assicurare la conformità alla normativa prudenziale dell'UE.

Prima di definire le caratteristiche primarie del MVU, appare necessario approfondire il tema del **Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC)**, cui già si è fatto cenno.

Il SEBC viene istituito con il trattato di Maastricht⁸, nel 1992, ed è formato dalla Banca Centrale Europea e dalle Banche centrali nazionali dei paesi membri dell'Unione Europea.

⁷ La procedura di non obiezione verrà trattata di seguito.

⁸ Trattato di Maastricht o TUE: Trattato sull'Unione Europea.

Come è comunemente noto, gli **obiettivi** del trattato sono il mantenimento della **stabilità dei prezzi** e il **sostegno alle politiche economiche** dell'UE, al fine di raggiungere e mantenere un elevato livello di occupazione negli Stati membri.

Ed è proprio nel seno di tali obiettivi che si individua il compito principale del SEBC è quello di svolgere le operazioni sui cambi, detenere e gestire le riserve ufficiali in valute estere degli Stati membri, definire ed attuare la politica monetaria dell'Unione, ma soprattutto, in un'ottica di vigilanza, quello di sorvegliare e assicurare solidità degli enti e sul sistema bancario e finanziario.

2.3 Il Meccanismo di Vigilanza Unico

Tra i paesi appartenenti all'Unione europea l'intensità del coordinamento e della cooperazione è maggiore e tende sempre più verso un assetto accentrato di scelte e decisioni comuni, basate su nuove regole e nuove istituzioni.

Le nuove regole vengono recepite tramite il *single rulebook* e hanno spesso rilevanza diretta nei singoli Stati membri; quindi, non c'è necessità di atti nazionali volti a recepire tali norme.

Nel concreto, il Meccanismo di Vigilanza Unico fonda le basi per una solida Unione bancaria, istituita tra i paesi dell'eurozona, si configura dal 2014 un esercizio congiunto, di compiti e poteri di vigilanza sulle banche da parte della BCE e delle Autorità di vigilanza dei paesi aderenti al piano.

L'Unione adotta misure destinate all'instaurazione e/o al funzionamento del mercato interno (macro-oggetto della vigilanza), conformemente alle disposizioni pertinenti dei trattati.

Il mercato interno è uno spazio senza frontiere, dove si assicura la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati.

Il settore finanziario è soggetto a un rigoroso quadro di regolamentazione e vigilanza volto a promuovere la stabilità finanziaria e a proteggere gli utilizzatori dei servizi finanziari. La vigilanza è un processo volto a garantire che gli istituti finanziari applichino correttamente le suddette regole e norme⁹.

⁹ Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Note tematiche sull'Unione Europea*, su <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/84/sistema-europeo-di-vigilanza-finanziaria-sevif->

Il concetto di vigilanza si è evoluto nel tempo; si colloca al 1973 la prima direttiva in materia di mercato unico bancario¹⁰. Essa ha portato alla soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi nel campo dell'attività non salariate delle banche e di altri istituti finanziari. La direttiva successiva¹¹, denominata "Prima direttiva", concerne il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio; in seguito, la "seconda direttiva"¹², ha aggiunto i temi di coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative per l'accesso all'attività degli enti creditizi ed il suo esercizio.

Si è compresa l'importanza della vigilanza bancaria europea soltanto a seguito della crisi finanziaria sviluppatasi nel 2007, la quale ha mostrato con quanta velocità e forza i problemi nel settore finanziario possano diffondersi e colpire direttamente gli individui in tutta Europa.

L'intensificarsi delle tensioni sui debiti sovrani nell'Eurozona, a partire dal 2011, ha portato ad ulteriori risposte alla crisi, la più importante è rappresentata dall'Unione Bancaria, la quale a sua volta si regge su tre pilastri: **Meccanismo Unico di Vigilanza** (*Single Supervisory Mechanism* – SSM), al quale si trasferisce, a partire dal 2014, la vigilanza sulle banche¹³, il Meccanismo di risoluzione unico (*Single Resolution Mechanism* – SRM), il quale svolgerà funzioni accentrate in materia di risoluzione delle crisi bancarie; un **sistema comune di garanzia dei depositi**.

Il primo elemento dell'Unione bancaria è stato il **Meccanismo di Vigilanza Unico**, il quale a partire dal dicembre 2014 ha iniziato ad operare tramite l'assunzione dei compiti di vigilanza, esercitati poi attraverso le autorità nazionali. I Paesi aderenti a tale meccanismo sono quelli della zona euro e quelli dell'Unione che tuttavia, non adottano l'euro.

Al fine di creare un meccanismo di vigilanza realmente integrato si dovrebbe procedere ad uno scambio e un distacco adeguato di personale tra tutte le autorità nazionali competenti e la BCE. Per assicurare un controllo *inter pares* su base continuativa, in particolare nella vigilanza sui grandi enti creditizi, la BCE

¹⁰Direttiva 73/183/CEE, emanata dal Consiglio.

¹¹Direttiva 77/780/CEE, del Consiglio nel 1977.

¹² Direttiva 89/646/CEE del Consiglio del 1989.

¹³ Cfr. regolamento UE n.1024/2013 che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi.

deve coinvolgere anche il personale proveniente dalle autorità competenti di altri Stati membri partecipanti, consentendo l'istituzione di gruppi di vigilanza diversificati geograficamente con profili e competenze specifici. Lo scambio e il distacco di personale dovrebbero instaurare una cultura comune di vigilanza.

Il Regolamento sul MVU istituisce tale meccanismo composto dalla BCE e dalle autorità nazionali competenti (ANC) degli Stati membri partecipanti. In seguito, viene istituito un quadro di cooperazione tra la BCE e le ANC nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico.

I principali obiettivi della vigilanza unica bancaria sono: garantire la sicurezza e la solidità del sistema bancario europeo, aumentare l'integrazione e la stabilità finanziaria e garantire una supervisione coerente.

Lo scopo della vigilanza è contribuire alla fiducia del settore bancario europeo e aumentare la resilienza delle banche¹⁴. La BCE, nell'ambito della vigilanza, ha un ruolo chiave. Essa ha il potere di: condurre revisioni di vigilanza, ispezioni e indagini *in loco*; concedere o revocare licenze bancarie; valutare l'acquisizione e la cessazione da parte delle banche di partecipazioni qualificate¹⁵; garantire il rispetto delle norme prudenziali dell'UE¹⁶ e fissare requisiti patrimoniali elevati per contrastare eventuali rischi finanziari¹⁷.

Attualmente sono 110 le banche significative dei paesi partecipanti ad essere vigilate direttamente dalla BCE; banche che detengono circa 82% delle attività bancarie dei rispettivi paesi, per un totale di 4900 soggetti negli Stati membri partecipanti.

La BCE effettua revisioni periodiche di tutte le banche autorizzate nei paesi partecipanti; lo *status* delle banche può cambiare.

¹⁴ Cfr. BANCA CENTRALE EUROPEA, *Guida alla vigilanza bancaria*, 2014, reperibile su <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ssmguidebankingsupervision201409it.pdf>.

¹⁵ Una partecipazione in una banca può essere definita "partecipazione qualificata" quando rappresenta il 10% o più delle azioni e/o dei diritti di voto della banca.

Rientra nell'ambito di una "partecipazione qualificata" anche l'ottenimento dei diritti di nomina del consiglio di amministrazione (di maggioranza) o di altri mezzi atti a esercitare un'influenza notevole sulla gestione della banca.

¹⁶ Cfr. Regolamento UE 575/2013, *Requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento*. Lo scopo di questo regolamento è costituire un insieme unico di norme prudenziali armonizzate a livello europeo sulla base di Basilea III.

¹⁷ Le banche devono disporre di una somma totale di capitale che corrisponda almeno all'8% delle proprie attività misurate in base ai rischi di ciascuna attività.

La vigilanza continuativa sulle banche significative è svolta **dai gruppi di vigilanza congiunti (GVC)**¹⁸. Ciascuna banca significativa dispone di un GVC dedicato, composto da personale della BCE e delle autorità di vigilanza nazionali.

Il GVC esegue un processo di riesame e valutazione prudenziale; propone il programma di esame di vigilanza, compreso un piano di ispezioni *in loco*; attenua il programma di esame di vigilanza approvato e le eventuali decisioni di vigilanza; assicura il coordinamento con i gruppi di ispezione *in loco* e mantenere i contatti con le autorità di vigilanza nazionale.

La dimensione, la composizione complessiva e l'organizzazione di GVC sono adattate alla specifica banca in base alle dimensioni, al modello di business e al profilo di rischio della banca che vigila.

Entrando più nel dettaglio dei JSTs¹⁹, ogni JST è composto da: un coordinatore presso la BCE, sub-coordinatori nazionali e un *team* di esperti.

Il coordinatore del JST (o GVC) guida il *team* e le attività di vigilanza; può essere nominato per un periodo che va da 3 a 5 anni.

I sub-coordinatori invece sono responsabili di aree tematiche o geografiche definite. Supportano anche il coordinatore nella supervisione continua.

Nei GVC di dimensioni maggiori, coordinatore e i sub-coordinatori nazionali formano un gruppo centrale che assegna compiti ai membri del *team*.

Si può vedere graficamente il funzionamento dei *team* di controllo comune:

¹⁸I gruppi di vigilanza congiunti (GVC) rappresentano una delle principali forme di cooperazione tra la BCE e le autorità di vigilanza nazionali. Fonte: Banca Centrale Europea.

¹⁹ Cfr. BANCA CENTRALE EUROPEA, *How does banking supervision work?*, reperibile su <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/approach/cycle/html/index.it.html>. Gruppi di vigilanza congiunti, supervisor (Joint Supervisory Teams, JST o GVC).

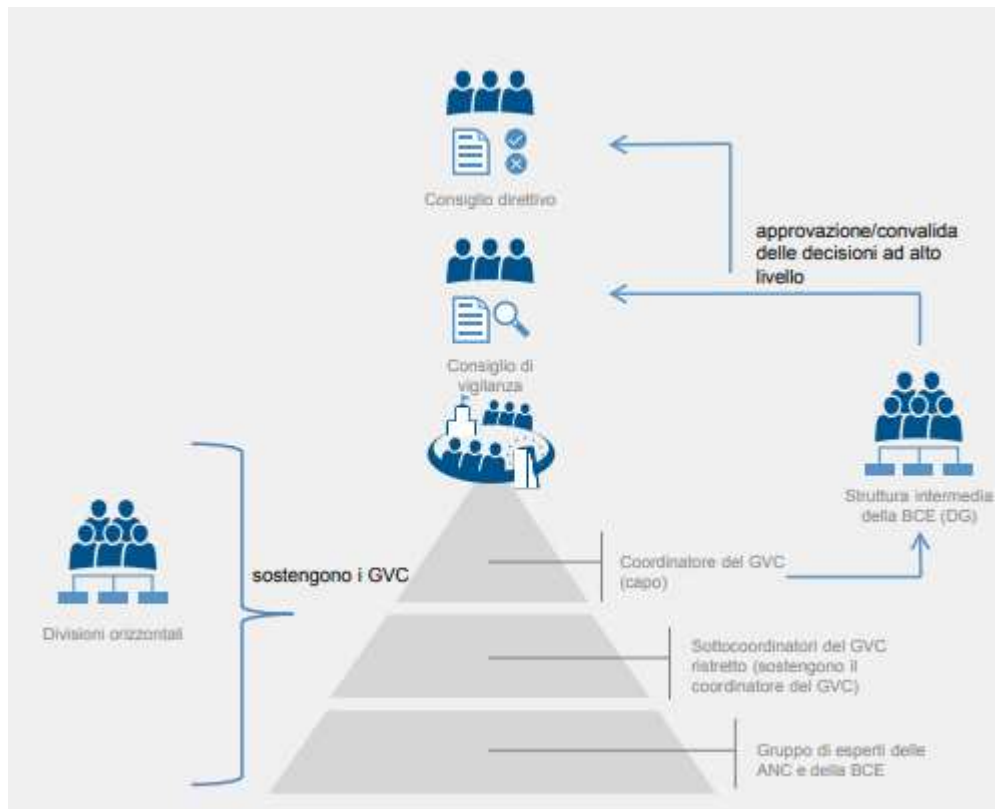


Figura 2, “Funzionamento dei gruppi di vigilanza congiunti. Fonte: Banca Centrale Europea

Per quanto concerne le banche a vigilanza indiretta (c.d. “meno significative”), esse continuano ad essere vigilate dalle rispettive autorità nazionali di vigilanza, in stretta collaborazione con la BCE.

La BCE in qualsiasi momento può decidere di vigilare direttamente una di queste banche per garantire che gli elevati standard di vigilanza siano applicati in modo coerente.

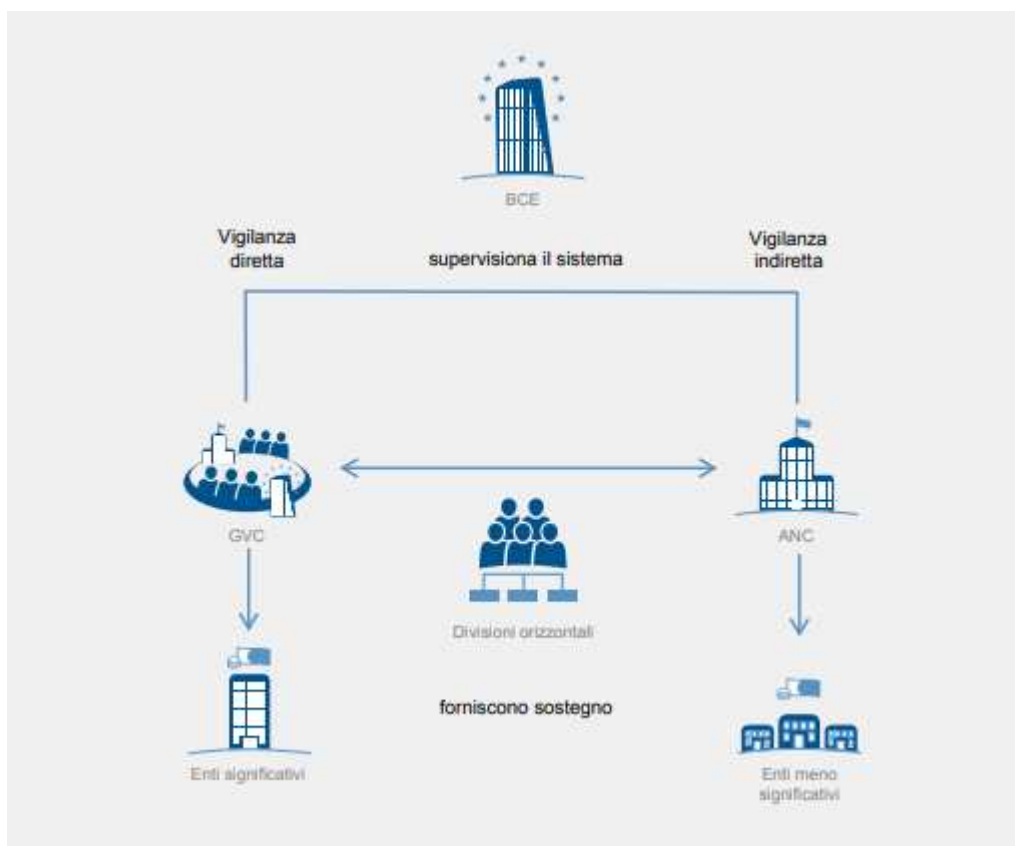


Figura 3, “La ripartizione dei compiti nell'ambito del MVU”. Fonte: BCE.

Il Consiglio di vigilanza²⁰ pianifica e svolge i compiti di vigilanza del Meccanismo di vigilanza unico, intraprende attività preparatorie e propone progetti di decisione per l’adozione da parte del consiglio direttivo della BCE.

Il processo di vigilanza del Consiglio si basa su una procedura di **“non obiezione”** (vedi figura 4). Una decisione si considera adottata quando il Consiglio direttivo non muove obiezioni ad un progetto proposto dal Consiglio di vigilanza entro un termine stabilito, comunque non superiore a 10 giorni lavorativi.

²⁰ Viene definito nel sottocapitolo 1.3.2.1 quando viene illustrata la composizione della BCE.

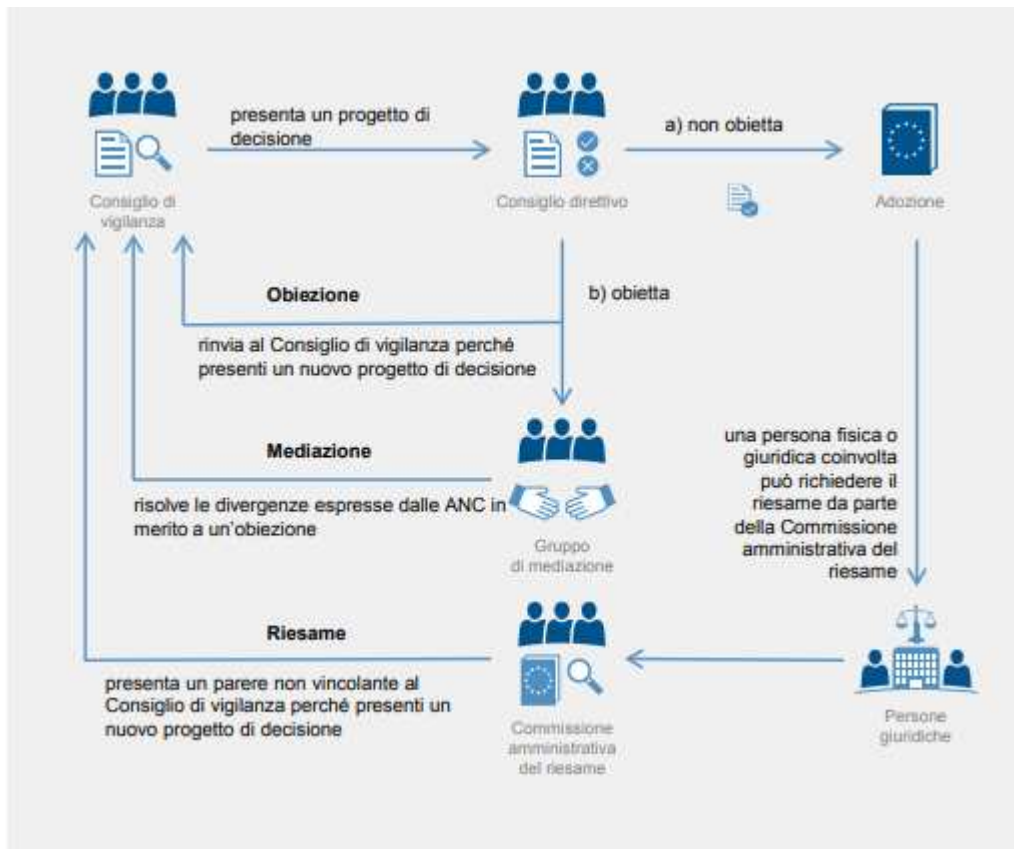


Figura 4, "Procedura di non obiezione". Fonte: BCE.

Per quanto concerne la struttura organizzativa del MVU, si analizza la suddivisione delle attività di vigilanza in base alla significatività. Si nota che la BCE ha istituito quattro Direzioni Generali (DG) per svolgere i compiti di vigilanza in cooperazione con le Autorità Nazionali Competenti (figura 5).

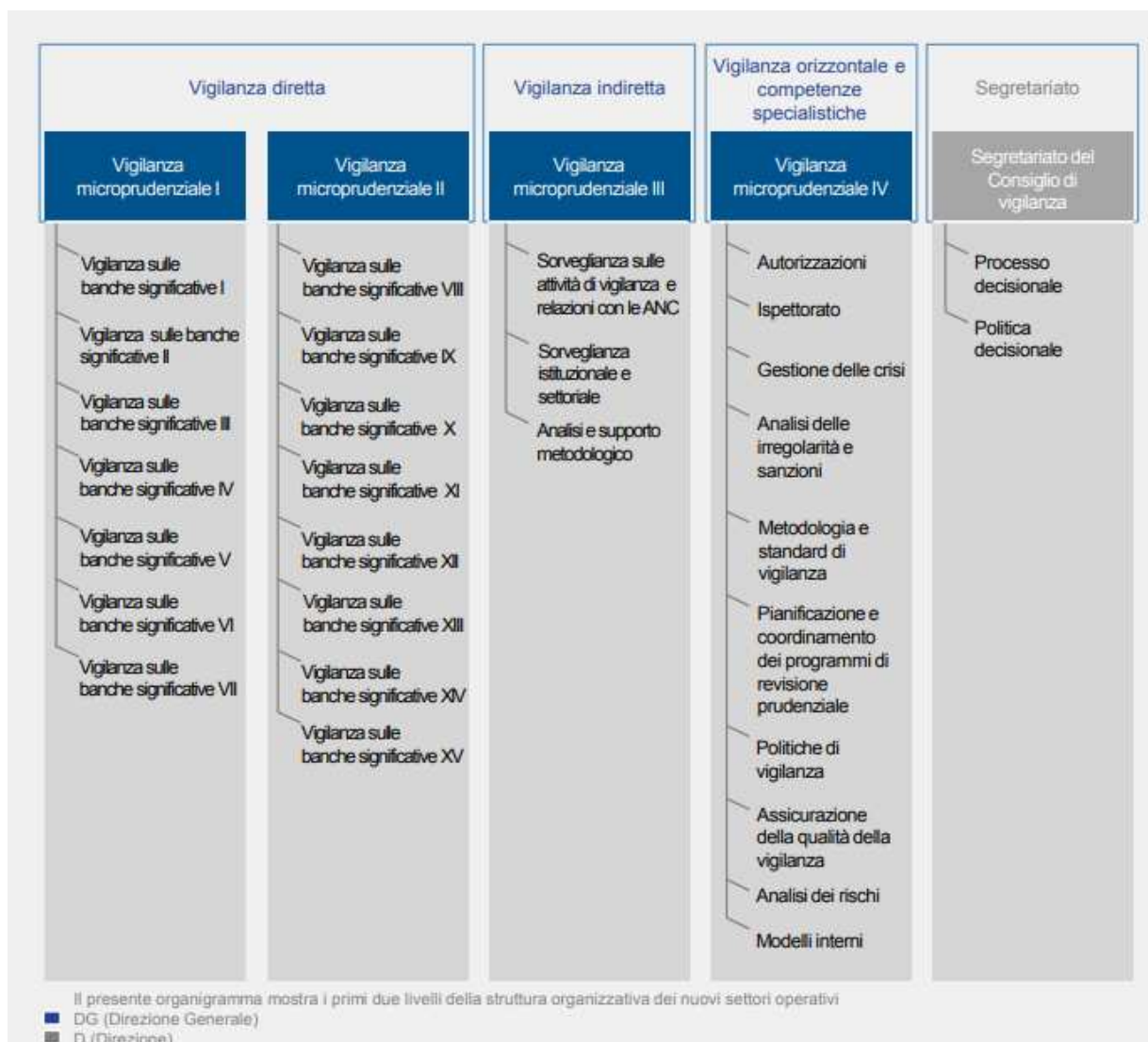


Figura 5 "organizzazione delle unità di vigilanza del MVU nella BCE. Fonte: Guida alla vigilanza bancaria, BCE.

- Le Direzioni Generali per la Vigilanza microprudenziale I e II sono responsabili della vigilanza diretta su base giornaliera degli enti significativi;
- La DG di Vigilanza microprudenziale III è incaricata della supervisione della vigilanza condotta dalle ANC sugli enti meno significativi;
- La DG di Vigilanza microprudenziale IV svolge funzioni orizzontali e specialistiche nei confronti di tutti gli enti creditizi sottoposti a vigilanza nell'ambito del Meccanismo Unico di Vigilanza e mette a disposizione

competenze specialistiche su particolari aspetti della vigilanza, come i modelli interni e le ispezioni *in loco*;

- Un apposito Segretario offre sostegno al Consiglio di vigilanza nello svolgimento delle sue attività, fornisce assistenza nella preparazione delle riunioni e per questioni giuridiche collegate.

La DG di Vigilanza microprudenziale I è responsabile della vigilanza dei gruppi più significativi (circa 30); la DG Vigilanza microprudenziale II gestisce i restanti gruppi significativi. La vigilanza giornaliera dei gruppi significativi viene condotta da gruppi di vigilanza congiunti (GVC), coadiuvati dalle divisioni con funzioni orizzontali e competenze specialistiche della DG Vigilanza microprudenziale IV.

Le divisioni con funzioni orizzontali e competenze specialistiche della DG Vigilanza microprudenziale IV coadiuvano i GVC e le ANC nell'esercizio della vigilanza degli enti creditizi significativi e meno significativi. Le dieci divisioni che compongono questo "gruppo di vigilanza" sono quelle elencate nella figura 5. Le divisioni orizzontali interagiscono strettamente con i GVC, nella definizione e nell'attuazione della metodologia e standard comuni, offrendo sostegno riguardo a problemi metodologici e aiutandoli a perfezionare il loro approccio. L'obiettivo è quello di assicurare coerenza tra gli approcci dei GVC in materia di vigilanza.

Identificate le divisioni funzionali della vigilanza, conviene occuparsi del processo di vigilanza che, avvenendo in maniera ciclica, assume la denominazione di **Ciclo di vigilanza**, come analizzato in seguito (fig. 6).

Le metodologie e gli standard costituiscono il fondamento della vigilanza giornaliera che viene esercitata su tutti gli enti creditizi.

L'esperienza che nasce dall'attuazione pratica di metodologie e standard si riflette sulla pianificazione delle attività di vigilanza per il ciclo successivo. Suddetta pianificazione integra anche l'analisi dei rischi e delle vulnerabilità fondamentali e le priorità di vigilanza strategiche.

Di seguito, un'esplicitazione grafica del ciclo di vigilanza.

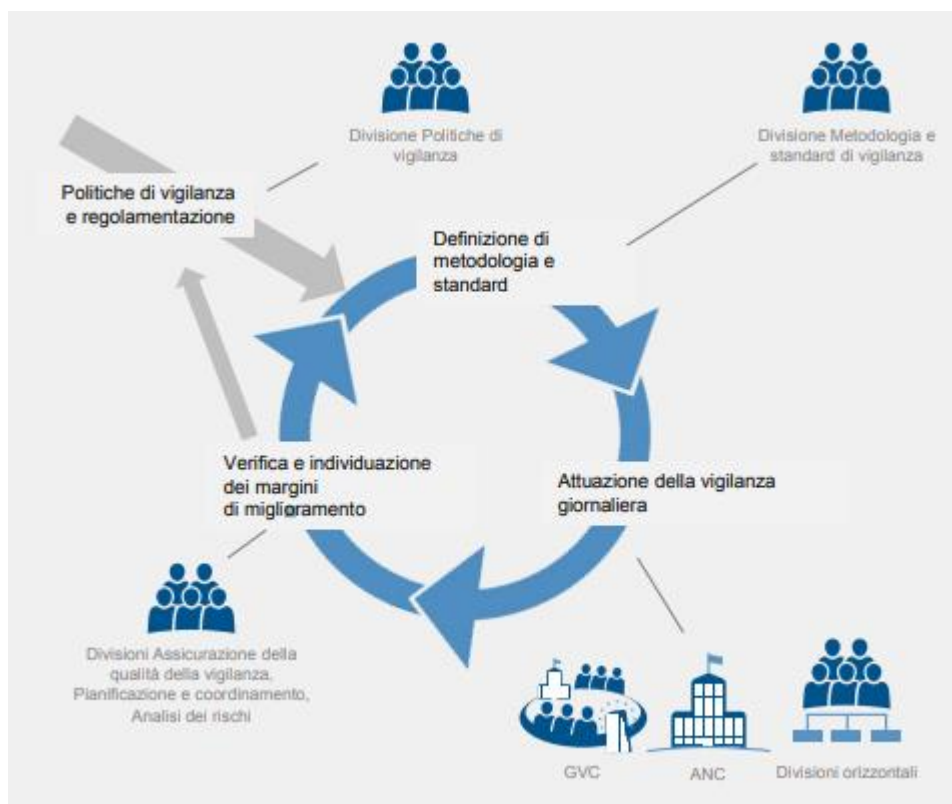


Figura 6. Il ciclo di vigilanza. Fonte: Guida alla vigilanza bancaria.

Il MVU si affianca ad un sistema accentrato di risoluzione delle crisi bancarie, il “Meccanismo Unico di Risoluzione”. Tale meccanismo prevede l’accentramento delle funzioni relative alla gestione della crisi, ripartite tra Commissione, autorità nazionali ed il nuovo istituto formato nel 2014 “Comitato Unico di Risoluzione”, con compiti preparatori e istruttori.

Si precisa che anche dopo l’introduzione del MVU a livello Europeo, la Banca d’Italia è rimasta e rimarrà pienamente responsabile dei compiti relativi alla trasparenza delle condizioni contrattuali e alla correttezza dei rapporti con la clientela, nonché dell’esercizio delle funzioni in materia di prevenzione dell’utilizzo del sistema finanziario a fini di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

2.4 La vigilanza internazionale

Un quadro unitario di regole e tecniche di vigilanza viene costantemente aggiornato con l'obiettivo di promuovere la stabilità finanziaria, migliorare il funzionamento dei mercati e ridurre il rischio sistemico, promuovere lo scambio di informazioni e la cooperazione internazionale tra le autorità di vigilanza.

Gli organismi attivi in questo campo sono il *Financial Stability Board*, il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, il Sistema europeo di vigilanza finanziaria, e l'*International Organization of Securities Commissions* (IOSCO) che agiscono autonomamente su impulso del Gruppo dei Venti(G20), sede di dibattito sui temi finanziari ed economici fra i paesi più rilevanti sul piano economico²¹.

In questa sede, per ragioni di economia di trattazione, ci si limiterà a trattare della vigilanza che promana dal Comitato di Basilea, il cui mandato si incentra sul rafforzamento della regolamentazione, della supervisione delle pratiche delle banche in tutto il mondo allo scopo di accrescere la stabilità finanziaria²².

A partire dalla crisi finanziaria del 2007-2008, il G20 ha dedicato (e continua a prestare) particolare attenzione alle azioni necessarie per il continuo rafforzamento della regolamentazione e della supervisione sul sistema finanziario, inclusa la gestione delle crisi delle istituzioni finanziarie globalmente sistemiche.

A differenza dell'attuale pandemia da Covid-19, nella crisi del 2008 il sistema nazionale non aveva retto le turbolenze finanziarie, le quali si riversarono sull'economia reale causando anche una stretta creditizia. Alcuni degli elementi significativi che hanno tutelato il contesto economico durante il periodo pandemico sono stati: l'indice di copertura della liquidità ed il coefficiente di finanziamento stabile. Queste due misure, non presenti durante la crisi del 2008 e introdotte da Basilea III, erano mediamente superiori ai minimi previsti e, la raccolta bancaria, costituita per più del 60% dai risparmi della clientela nazionale,

²¹ Per un quadro di regole e tecniche di vigilanza, cfr. BANCA D'ITALIA, *Normativa*, reperibile su <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/index.html?dotcache=refresh>.

²² Come affermato nell'*overview* del sito *web* del Comitato, reperibile su <https://www.bis.org/bcbs/>.

ha permesso di finanziare i prestiti necessari nel mercato dei capitali, seppur in misura limitata.

Gli accordi di Basilea nascono dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (CBVB): quest'ultimo è il principale organismo di definizione degli standard internazionali per la regolamentazione prudenziale del settore bancario; esso fornisce una sede per la cooperazione in materia di vigilanza bancaria.

I principali compiti che svolge il CBVB riguardano: lo scambio di informazioni sull'evoluzione del settore bancario e finanziario, al fine di individuare i rischi esistenti o emergenti, la condivisione di tematiche ed approcci in tema di vigilanza per promuovere una cooperazione internazionale, definizione e promozione di standard internazionali per la vigilanza delle banche, analisi delle lacune che possono portare ad instabilità nei mercati, il coordinamento e la cooperazione con altri organismi di definizione degli standard.

Il primo accordo arriva nel 1988, più di dieci anni dopo la nascita del Comitato (1974), su iniziativa del G10 in occasione di una crisi tedesca. Tuttavia, il primo accordo viene recepito nelle principali giurisdizioni solo nel 1992 e grazie ad esso nasce la vigilanza prudenziale²³, la quale mira a controllare il grado di rischio dell'attività e il grado di stabilità in caso di dissesto oltre a garantire la stabilità patrimoniale delle banche e del sistema finanziario.

La regolamentazione prudenziale si basa su “**tre pilastri**” previsti dalla disciplina di Basilea II (i cd. *Basel Pillars*). In particolare, il primo introduce un **requisito patrimoniale** per fronteggiare i rischi tipici dell'attività finanziaria (di credito, di controparte, di mercato, di cambio e operativi); il secondo richiede agli intermediari di dotarsi di una **strategia** e di un **processo di controllo dell'adeguatezza patrimoniale**, attuale e prospettica, rimettendo all'Autorità di vigilanza il compito di verificare l'affidabilità e la coerenza dei relativi risultati e di adottare, ove la situazione lo richieda, le opportune misure correttive; il terzo introduce **obblighi di informativa al pubblico** riguardanti l'adeguatezza patrimoniale, l'esposizione ai rischi e le caratteristiche generali dei relativi sistemi di gestione e controllo.

Al fine di perseguire l'adeguatezza patrimoniale delle banche, si applicano regole che pongono **livelli di patrimonializzazione minimi** per fronteggiare i rischi tipici legati all'attivo: rischio di credito, rischio di controparte, rischi di

²³Prevista dall'articolo 53 del T.U. bancario.

mercato e rischi operativi. Per ciascuno di questi rischi si prevede un coefficiente patrimoniale ritenuto adeguato alla relativa neutralizzazione prudenziale e si stabilisce poi un coefficiente patrimoniale complessivo ritenuto necessario per far fronte alle quattro tipologie di rischi, più sopra già solamente accennate e che ora meritano una compiuta trattazione.

Il **rischio di credito** è il rischio che la banca corre quando eroga un finanziamento, ossia una perdita per inadempimento dei debitori. Per fronteggiare questo rischio, gli istituti di credito mantengono costantemente un patrimonio di vigilanza pari ad almeno l'8% delle esposizioni ponderate per il rischio. Tuttavia, la violazione di tale coefficiente non incide sulla validità dei contratti posti in essere, ma determina esclusivamente la possibilità per il soggetto inadempiente di essere sottoposto a provvedimenti di rigore da parte dell'organo di vigilanza.

Il **rischio di controparte** è il rischio che la controparte della banca, in una transazione che riguardi strumenti finanziari, risulti inadempiente prima della data prevista per il regolamento del contratto. A differenza del rischio di credito dove la perdita è unilaterale (ovvero è in capo alla sola banca finanziatrice), nel rischio di controparte la perdita è bilaterale, visto che il valore di mercato della transazione finanziaria poteva essere positivo o negativo per entrambe le parti. Il coefficiente di tale rischio è l'8% delle attività di rischio, ovvero è dato dal rapporto fra patrimonio di vigilanza e rischio complessivo di controparte.

Il **rischio di mercato** consiste nel rischio di perdite derivanti dall'operatività sui mercati di strumenti finanziari, merci e valute. In questa categoria troviamo: il rischio di posizione, ossia il rischio derivante dalle oscillazioni di borsa; il rischio di regolamento, ovvero che la posizione della controparte non risulti regolata alla data di scadenza; il rischio di concentrazione, inteso come la presenza nel portafoglio di titoli di un singolo cliente in quantità superiore ad una soglia prefissata; il rischio di cambio, ossia il rischio di subire perdite per la variazione del valore delle valute estere ed il rischio di posizioni in merci, ovvero eventuali perdite di valore di queste ultime.

Il **rischio operativo** consiste nella possibilità che la banca subisca perdite derivanti dall'inadeguatezza o dalla disfunzione di procedure, risorse umane e sistemi interni, oppure da eventi esogeni. Nel rischio operativo è compreso il rischio legale sono previsti tre metodi di calcolo per determinare il requisito patrimoniale necessario per fronteggiare il rischio operativo, per l'utilizzo di tali metodi è necessario che la banca disponga di adeguati sistemi di *governance* e di sistemi di controllo interno.

Ulteriore regola prudenziale consiste nel limitare i rischi di instabilità derivanti dalla concessione di singoli finanziamenti di importo rilevante rispetto al patrimonio di vigilanza. Al fine di arginare la concentrazione dei rischi sono stati stabiliti dei **limiti di conferimento**, sia a livello di singola controparte che a rispetto all'ammontare complessivo delle esposizioni di maggiore importo. Il rischio di concentrazione è legato alla possibilità che l'insolvenza di un grande prestatore di credito, o diversi prestatori di credito collegati tra loro, possa determinare perdite tali da compromettere la stabilità della banca.

L'obiettivo di questo strumento è evitare un eccessivo coinvolgimento della banca nelle sorti del titolare di una partecipazione di rilievo, e, più in generale, limitare le pressioni che potrebbero coinvolgere il *management* bancario da parte del medesimo soggetto.

Una delle principali aree di intervento della vigilanza regolamentare è l'organizzazione interna della banca: per quanto le norme di vigilanza non indicano qual è l'assetto organizzativo migliore, queste stabiliscono che le banche devono avere una funzione articolata dedicata ai controlli interni, formalizzata in specifiche disposizioni da parte dell'organo amministrativo e le scelte organizzative devono essere coerenti con la strategia aziendale ed il volume delle attività svolte. Nelle disposizioni di vigilanza sono individuabili alcune linee guida riguardo l'assetto degli organi, come: la distinzione netta fra organi di gestione e organi di controllo interno e il rafforzamento dell'organo preposto al controllo interno, in quanto referente dell'organo di vigilanza.

La *governance* societaria è sottoposta a vigilanza principalmente per quanto riguarda la remunerazione: deve essere coerente con gli obiettivi di medio-lungo periodo. Se gli amministratori godessero di forme di incentivazione legate ad obiettivi di liquidità di breve termine, ci sarebbe il rischio di ricadere in una crisi simile a quella del 2007.

La vigilanza, in ottica di perseguire gli obiettivi di sana e prudente gestione degli intermediari, prevede una serie di limiti volti a ridurre i rischi derivanti dall'acquisto di partecipazioni: mira a verificare la capacità della banca di investire in nuovi comparti e valutare l'impatto dell'operazione a livello tecnico e organizzativo. Per esempio è necessario l'intervento autorizzativo della Banca d'Italia per acquisire partecipazioni di altre imprese bancarie e finanziarie.

La disciplina europea prevede vincoli quantitativi connessi al patrimonio della banca partecipante (limite complessivo e di concentrazione) a tutela della solvibilità degli intermediari.

Fino al 2008 inoltre vigeva un ulteriore limite quantitativo: nessuna banca poteva possedere azioni di controllo di un'impresa non finanziaria, nemmeno partecipazioni di rilievo (maggiori o uguali al 15%): è il cd. **limite di "separatezza"** tra banche e industrie. Oggi questo principio non è più in vigore, si favoriscono i vantaggi che una relazione più "stretta" tra banca e impresa, per esempio un monitoraggio più efficace del debitore²⁴.

Nel concreto, dalla seconda metà degli anni Ottanta, sono state introdotte misure di vigilanza che hanno mirato a controllare il rischio delle banche allo scopo di assicurare la solvibilità delle stesse, in particolare, sono state introdotte misure di patrimonializzazione minima in rapporto all'operatività.

Ripercorrendo l'evoluzione storia degli accordi di Basilea, nel 1988 (**Basilea I**), sono state introdotte nel nostro ordinamento **regole in tema di patrimonio e il coefficiente di solvibilità**. Quest'ultimo impone alle banche **l'obbligo** di rispettare un determinato rapporto²⁵, fra il patrimonio e il complesso delle attività ponderate in relazione al rischio di credito (c.d. inadempimento del debitore).

Le "prime due direttive"²⁶ oggi non più in vigore, sono state le basi di una legge bancaria comunitaria sovranazionale e sono state denominate "direttive comunitarie di coordinamento bancario"²⁷, hanno costituito il quadro di riferimento per una serie di normative successive riguardanti: il patrimonio di vigilanza, il coefficiente di solvibilità degli enti creditizi e la vigilanza su base consolidata degli enti creditizi.

²⁴ Per evitare possibili conflitti di interessi derivanti da questa situazione, si rimettono le condizioni e i limiti da applicare alla Banca d'Italia come disciplinato nel punto 4 dell'articolo 53 del T.U. bancario.

²⁵ L'Accordo di Basilea obbligava le banche ad accantonare l'8% del capitale erogato, non investibile in attività creditizia tipica, né in attività para-assicurative, né in operazioni finanziarie sui mercati mobiliari, al fine di garantire solidità e fiducia nel sistema creditizio.

²⁶ Cfr. Direttiva 77/780/CEE concerne il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio; in seguito la direttiva 89/646/CEE del Consiglio del 1989, "seconda direttiva", riguarda il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative per l'accesso all'attività degli enti creditizi ed il suo esercizio.

²⁷ Cfr. ASSOCIAZIONE NAZIONALE ENCICLOPEDIA DELLA BANCA E DELLA BORSA, *Direttive europee in materia bancaria*, https://www.bankpedia.org/termine.php?c_id=19738, 2018.

Nel marzo del 2000, entrava in vigore una nuova direttiva²⁸ per accesso e l'esercizio all'attività degli enti creditizi: che codificava e raggruppava le direttive precedenti.

Con quest'ultima vengono disciplinate: le disposizioni relative alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi; le relazioni con i Paesi terzi; i principi e gli strumenti di vigilanza prudenziale; l'istituzione presso la Commissione di un comitato consultivo bancario dell'autorità competenti degli Stati membri.

Nel corso degli anni, il primo Accordo di Basilea si è rilevato inadatto per fronteggiare le nuove sfide riguardanti le nuove tecnologie, prodotti finanziari, mercati bancari e tecniche di gestione dei rischi: in particolare non vengono presi in considerazione i rischi derivanti da operazioni su mercati immobiliari e non sono accuratamente misurati i rischi di credito, che piuttosto vengono sottostimati.

Tra i limiti che hanno portato l'evoluzione di Basilea I vengono ricordati: il fatto di prendere in considerazione il solo rischio di credito e un sistema di ponderazione troppo grossolano, basato sulla natura giuridica della controparte, ma privo di criteri per approssimarne la rischiosità effettiva a livello individuale. Per superare il primo limite, nel 1996 venne adottato il *Market Risk Amendment*, che introduceva requisiti minimi a fronte dei rischi di mercato, e prevedeva una nuova categoria di strumenti di capitale per la relativa copertura.

Il *management* bancario, per rispettare in maniera apparente i vincoli di Basilea I, ricorreva all'arbitraggio²⁹, concedeva prestiti tradizionali alle controparti relativamente più rischiose e intraprendeva operazioni finanziarie sempre più sofisticate con basso/nullo onere del capitale.

Per ovviare a queste problematiche, nel 2004, si è giunti al Nuovo Accordo di Basilea: Basilea II.

Visto che dal primo accordo risultavano penalizzate le banche con portafogli di clientela con un merito creditizio più elevato, il nuovo accordo tende a fissare una correlazione più stretta tra l'adeguatezza patrimoniale e i principali

²⁸ Cfr. Direttiva 2000/12/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio.

²⁹ In economia (e finanza) l'arbitraggio è un'operazione che concerne l'acquisto di un bene/attività finanziaria sul mercato per rivenderlo sfruttando le differenze di prezzo al fine di ottenere profitto. In pratica, si sfruttano le differenze di prezzo di uno stesso bene presenti in luoghi diversi, a differenza della speculazione, la quale il profitto dipende dal fattore "tempo", nell'arbitraggio il profitto dipende dal fattore "spazio", l'acquisto e la vendita avvengono su due mercati diversi.

elementi di rischio dell'attività, attraverso la previsione di un coefficiente per i rischi operativi; inoltre propone incentivi alle banche al fine di potenziare la loro capacità di misurazione e gestione dei rischi³⁰.

Il nuovo Accordo non rappresenta soltanto un aggiornamento dello strumento dei coefficienti patrimoniali, ma definisce un articolato sistema di vigilanza sugli intermediari bancari fondato sui **tre “pilastri”** già enunciati in tema di vigilanza prudenziale. Nel definire requisiti più sensibili al rischio, Basilea II perseguiva anche un maggior allineamento di obiettivi tra banche e vigilanza, creando incentivi per affinare le procedure interne di gestione del rischio.

In seguito, nel 2007, è iniziata la nota crisi finanziaria di carattere globale: i primi problemi si sono verificati nel mercato interbancario globale e nelle *asset backed Securities* emesse nell'ambito delle operazioni di cartolarizzazione.

In questo elaborato non approfondiremo tutti gli aspetti di suddetta crisi: è sufficiente sapere che negli USA, per agevolare i cittadini statunitensi nell'acquisto delle abitazioni, sono state create distorsioni nel mercato del credito. La possibilità di trasferire facilmente al mercato il rischio creditizio aveva indotto le banche a diminuire il loro livello di prudenza, concedendo prestiti in maniera indiscriminata, senza effettuare una corretta valutazione del merito creditizio.

Inoltre, la difficoltà del recupero dei mutui *subprime*³¹ dovuto dalla caduta dei prezzi delle abitazioni³², hanno portato incertezza ed insolvibilità delle cartolarizzazioni emesse: dato che queste cartolarizzazioni erano state distribuite ad ampio raggio nel contesto globale, sono nate tensioni e problematiche di solvibilità anche nel mercato interbancario.

La globalizzazione in atto ha consentito l'innescare di un effetto domino nella maggioranza dei paesi europei, colpendo soprattutto quei paesi che presentavano già una situazione di fragilità economica.

La *deregulation*, avviata in tutti gli ordinamenti, aveva indebolito le autorità di controllo, non consentendo loro di intervenire in maniera tempestiva. Le stesse Autorità avevano criticato la scelta di consentire alle grandi banche di attuare metodi interni per calcolare il proprio grado di rischio dell'attivo; le società di

³⁰ Cfr. CAPRIGLIONE F., *Manuale di diritto bancario e finanziario*, 2019, pp. 136 e ss.

³¹ *Subprime*: mutui erogati a soggetti con merito creditizio dubbio.

³² La caduta dei prezzi delle abitazioni è stata causata anche da un aumento dei tassi di interesse.

rating, invece, avevano mostrato la loro scarsa capacità di controllo nell'ambito dei giudizi sui titoli legati alle cartolarizzazioni³³.

A differenza della tempestiva risposta americana, l'Unione Europea, si contraddistingue(va) per una limitata coesione nel processo decisionale, la quale ha portato a conflitti interni e l'assunzione di provvedimenti a favore degli Stati in difficoltà è avvenuta a suon di contrasti e tensioni. Questo, di conseguenza, ha portato ad un ritardo nel recupero dei valori pre-crisi, causando disagi e debolezza economica.

In ogni caso, la crisi segnalò in modo chiaro la presenza di lacune negli *standard*, su aspetti importanti. Tra questi, in primo luogo, la quantità e la qualità dei requisiti di capitale, che si rivelarono insufficienti. La seconda lacuna consisteva nello squilibrio nel trattamento prudenziale tra rischi creditizi e finanziari, questi ultimi all'origine della crisi. Mancavano poi requisiti di liquidità e limiti al rischio di concentrazione.

Nel 2009 si predisposero strumenti di vigilanza macroprudenziale, che insieme alle linee guida ed agli *standard* tecnici vincolanti dell'EBA, costituiscono il *single rulebook*, ovvero un *corpus* normativo di regole prudenziali applicabili a tutti gli intermediari europei.

Il *single rulebook*, nasce in seguito alle problematiche che si sono sviluppate negli anni precedenti, ovvero:

- La legislazione bancaria europea si basava in precedenza su Direttive che lasciavano spazio a significative divergenze nelle norme nazionali. Ciò ha portato a interpretazioni diverse di tali norme e all'incertezza giuridica;
- la crisi finanziaria ha dimostrato che nei mercati finanziari integrati queste divergenze possono avere effetti molto dirompenti: l'impatto non può essere contenuto all'interno dei confini nazionali ma si diffonde in tutto il mercato dell'UE.

Per questo motivo si reputa fondamentale utilizzare le stesse definizioni e le stesse metodologie di calcolo dei requisiti chiave, come i coefficienti patrimoniali e gli standard di liquidità; il codice unico mira a portare più resilienza, trasparenza ed efficienza:

³³ Questi titoli ad oggi vengono individuati come “titoli spazzatura”, mentre al tempo, le società di rating nelle loro valutazioni li consideravano titoli di massima affidabilità.

- 1) Settore bancario più resiliente: il codice unico garantisce che le salvaguardie prudenziali siano (ove possibile) applicate in tutta l'UE e non limitate ai singoli Stati membri, poiché la crisi ha mostrato come le economie degli Stati siano interconnesse;
- 2) Settore bancario più trasparente: il codice unico porta ad una situazione finanziaria più trasparente e comparabile in tutta l'UE per le autorità di vigilanza, i detentori di depositi e gli investitori. Precedentemente alla crisi c'era una opacità dei requisiti normativi previsti nei diversi Stati membri, ciò ha portato instabilità, mentre la mancata trasparenza è un ostacolo ad una vigilanza efficace, alla fiducia del mercato e degli investitori.
- 3) Settore bancario europeo più efficiente: il codice unico garantisce che le istituzioni non si devono conformare a ventotto insiemi diversi di regole.

Dalla consapevolezza di presidiare i rischi di natura sistemica è derivata l'istituzione del **Comitato Europeo per il Rischio Sistemico**³⁴, responsabile della vigilanza macroprudenziale, al fine di prevenire/attenuare i rischi che minacciano la stabilità del sistema finanziario dell'UE.

Inoltre, per venir meno alle inefficienze del secondo accordo di Basilea, si giunse, nel 2010, a Basilea III³⁵, il quale fissa livelli più elevati per i coefficienti patrimoniali delle banche ed introduce un nuovo schema internazionale per la liquidità secondo una tabella di marcia graduale corredata di disposizioni transitorie. In poche parole, gli elementi essenziali della riforma furono: più capitale, capitale di miglior qualità, nuovi requisiti a fronte di rischi prima non considerati, requisiti di liquidità e limiti alla leva finanziaria.

In particolare, si prevede l'obbligo per le banche e le imprese di investimento di detenere un livello di capitale quantitativamente e qualitativamente più elevato che consenta di assorbire autonomamente eventuali perdite, senza ricorrere a ricapitalizzazioni a carico di fondi pubblici e di assicurare la continuità nell'operatività. A questo scopo, si tiene fermo l'attuale requisito per cui le banche devono detenere un patrimonio di vigilanza totale dell'8% in rapporto alle attività ponderate per il rischio ma, al tempo stesso, ne viene modificata la composizione, stabilendo:

³⁴ Cosiddetto *European Systemic Risk Board* – ESRB.

³⁵ Diventò operativo nel 2013. questo testo subì ulteriori modifiche negli anni a venire.

- Che una parte del patrimonio includa soltanto il *common equity* (capitale azionario e riserve di bilancio provenienti da utili non distribuiti al netto delle imposte);
- Un innalzamento del requisito minimo relativo al *common equity* al 4,5% (al fronte del 2% stabilito precedentemente da Basilea II).

Vennero inoltre introdotte altre due riserve come tutela contro le perdite³⁶. Con la versione finale di Basilea III, adottata a fine 2017, il processo di revisione post-crisi si è concluso. Si affronta il “rischio da modello”; si rivede il trattamento standardizzato per il rischio di credito; in parallelo, si affinano le regole sulle cartolarizzazioni.

Per le operazioni di concentrazione bancaria, il potere di autorizzazione delle è ripartito tra:

- BCE: controlla la sana e prudente gestione;
- Autorità Garante della concorrenza e del mercato: verifica che l’operazione di concentrazione non leda l’assetto concorrenziale del mercato, non comporti un’intesa restrittiva della libertà di concorrenza o un abuso di posizione dominante.

Può essere necessaria l’autorizzazione della BCE qualora la banca in questione sia considerata significativa. L’autorizzazione presuppone la valutazione della qualità del potenziale acquirente e la solidità finanziaria del progetto di acquisizione.

Nel 2017 Basilea III continuava ad essere aggiornata, inoltre in ottica futura si intravedevano cambiamenti significativi da giustificare una futura entrata in vigore di un ulteriore accordo, Basilea IV³⁷, il quale fa riferimento a normative di diversa origine e natura che modificano le precedenti regole prudenziali adottate dalle banche, prevedendo una semplificazione di tali regole per la gestione dei rischi. Si adotteranno nuovi modelli e standard per la misurazione dei rischi creditizi, di mercato ed operativi.

Il nuovo metodo *Standard*, adottato principalmente dalle banche medie e piccole, per la determinazione dei fondi propri atti a fronteggiare il rischio

³⁶ Riserva di conservazione del capitale e riserva di capitale anticiclica.

³⁷ Cfr. FERFOGLIA M., *Basilea 4: il frame work normativo*, 2019, reperibile su [https://www.riskcompliance.it/news/basilea4-il-framework-normativo/#:~:text=Con%20la%20denominazione%20%E2%80%9CBasilea%204,vigore%20dal%202021%20al%202027](https://www.riskcompliance.it/news/basilea4-il-framework-normativo/#:~:text=Con%20la%20denominazione%20%E2%80%9CBasilea%204,vigore%20dal%202021%20al%202027.). Entra in vigore il 1° gennaio 2022, in maniera progressiva fino al 2027.

creditizio, prevede essenzialmente una modifica dei fattori di ponderazione degli attivi (*Risk Weighted Assets*) maggiormente articolata e granulare.

Il metodo avanzato, prevede che i modelli di valutazione del rischio creditizio basati sull'applicazione dei rating interni (*IRB-Foundation, IRB-Advanced*) saranno modificati dal 2022 nel tentativo di renderli meno "personalizzabili" e quindi più confrontabili tra le banche *significant*.

2.5 La risoluzione e la gestione della crisi dell'impresa bancaria quale veicolo di vigilanza

Nel corso degli ultimi anni il sistema bancario è stato oggetto di diversi interventi, anche sotto forma di provvedimenti d'urgenza³⁸ (attuati anche dalle Autorità di vigilanza), volti a fronteggiare le difficoltà delle banche italiane nel quadro della disciplina UE degli aiuti di Stato al settore creditizio.

La valutazione dei rischi e delle vulnerabilità principali per il settore bancario costituisce il punto di partenza per la definizione delle priorità di vigilanza, che sono a loro volta prese in considerazione nell'ambito del processo di pianificazione strategica.

Le banche svolgono un ruolo fondamentale nelle economie di mercato, ma la loro natura, la struttura dei loro bilanci e la loro operatività le espongono a rischi che possono sfociare in episodi di dissesto, anche su larga scala. Gli episodi di crisi possono essere talora inevitabili, quando sono innescati da fattori in larga parte esogeni al sistema bancario; in ogni caso il compito principale delle autorità di vigilanza è contenere i rischi senza compromettere la capacità delle banche di finanziare famiglie e imprese. A questo fine e per assicurare una gestione efficace delle crisi, le autorità devono disporre di strumenti adeguati³⁹.

³⁸ Si fa riferimento a provvedimenti cautelari volti ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione di merito, evitando che il tempo occorrente a far valere il proprio diritto nel processo ordinario di cognizione possa produrre un pregiudizio imminente e irreparabile.

Esempio: il decreto d'urgenza del Ministro dell'Economia e delle Finanze – Presidente del CICR del 27 luglio 2011, n. 675, per la disciplina delle partecipazioni in banche, capogruppo, intermediari finanziari, istituti di moneta elettronica e istituti di pagamento. Altri interventi sono quelli adottati negli anni 2015, 2016 e 2017 per arginare problematiche come i crediti deteriorati, le crisi delle banche o facilitare procedure liquidative.

³⁹ Cfr. VISCO I., *Banche e finanza dopo la crisi: lezioni e sfide*, 2018. L'azione della Banca d'Italia si è articolata su più fronti, in risposta alle diverse sfide presentatesi nel corso degli anni. Dal 2007, all'insorgere delle tensioni sui mercati interbancari, venne avviato uno stretto monitoraggio della condizione di liquidità delle banche, incoraggiandole ad accrescere la disponibilità di titoli utilizzabili come garanzia nelle operazioni di rifinanziamento presso l'Eurosistema. Dal 2011, con l'estensione al nostro paese della crisi dei debiti sovrani, il monitoraggio venne intensificato fino a divenire in alcuni casi infragiornaliero. Alla fine di quell'anno fu varato un decreto legge che consentiva allo Stato di fornire la propria garanzia sulle obbligazioni emesse dalle banche. Dal 2012 fu rafforzata l'azione di vigilanza sui crediti deteriorati

La Banca d'Italia è l'autorità di risoluzione e svolge i compiti di risoluzione e gestione delle crisi nei confronti degli intermediari bancari e non bancari attribuiti dalla legislazione nazionale. Da inizio 2016 questi compiti sono svolti nell'ambito del Meccanismo di risoluzione unico, complementare al MVU, così da assicurare una gestione ordinata e centralizzata delle crisi degli enti creditizi significativi; inoltre, il MRU è composto da un Fondo di risoluzione unico, finanziato dagli stessi enti che partecipano al Meccanismo.

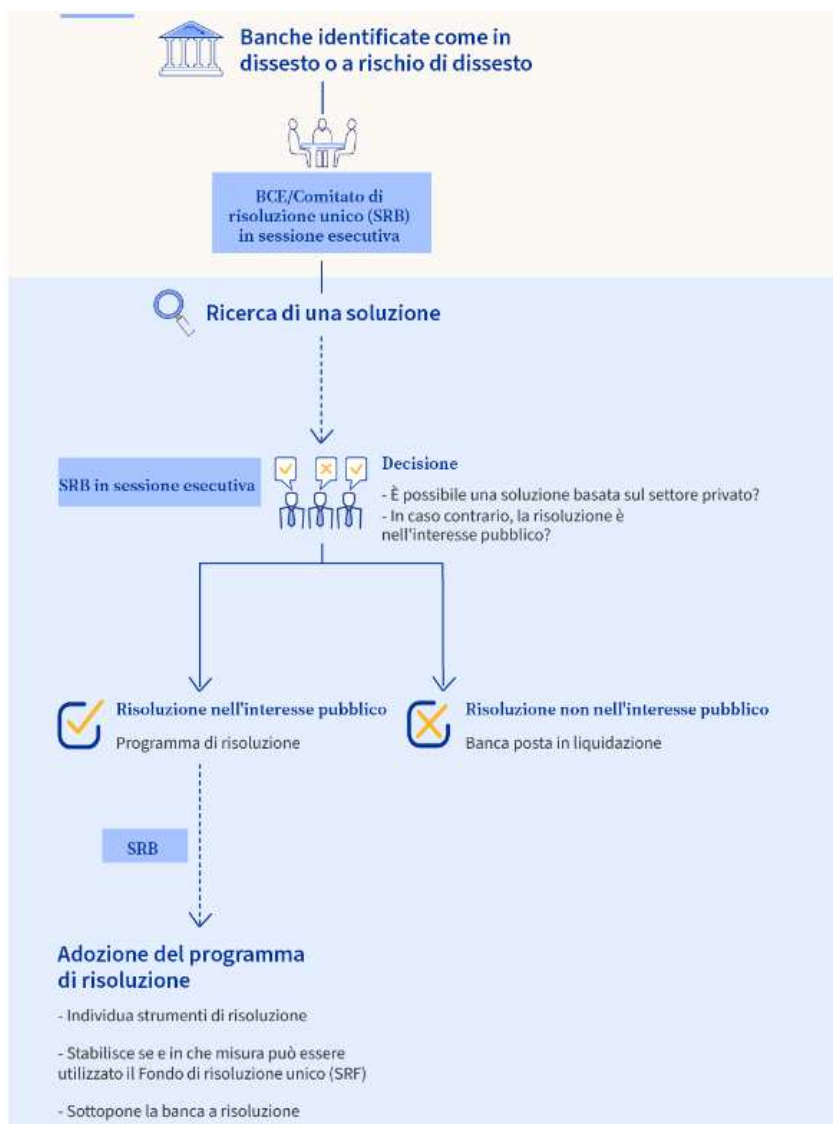


Figura 7. Il MRU nelle banche in dissesto

Le procedure concorsuali ordinarie si sono rilevate inadatte a fronteggiare le crisi del settore finanziario, questo perché hanno un'impostazione principalmente liquidativa e indirizzata a proteggere gli specifici interessi del ceto creditorio attraverso il riparto concorsuale.

Con l'entrata in vigore della direttiva UE 59/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio, lo scopo diviene quello di prevenire situazioni di crisi nelle banche, attraverso la predisposizione di regole organizzative e la pianificazione di indicatori che consentano di evidenziare anticipatamente l'eventuale presenza di un significativo deterioramento della situazione patrimoniale e finanziaria e di misura da adottare per superare tali criticità (c.d. piani di risanamento, con finalità di prevenzione della crisi ma anche di *governance* aziendale).

A cambiare non è solo la dimensione geografica della vigilanza⁴⁰, che vedrà la contemporanea presenza di autorità nazionali e sovranazionali (Banca d'Italia, BCE e EBA). La vigilanza non è più solo micro ma anche macroprudenziale, volta a presidiare i rischi di natura sistemica, l'interconnessione tra intermediari, l'esposizione a fattori comuni di rischio. Le regole e i controlli non sono più attenti solo ai profili che attengono direttamente alla sana e prudente gestione delle banche, ma anche ai temi dell'integrità dell'attività bancaria e della trasparenza e correttezza delle relazioni con i clienti.

In caso di dissesto, o possibile dissesto, si prevedono procedure specifiche che mirano, se possibile, ad un risanamento tramite meccanismi di *amministrazione straordinaria* o di *risoluzione*. Nei casi più gravi si arriva alla liquidazione coatta amministrativa.

L'obiettivo comune delle procedure di risanamento è quello di tutelare il risparmio, la stabilità del sistema bancario e di contenere gli oneri a carico delle finanze pubbliche, fermo restando il divieto di aiuti di Stato imposto dalla normativa comunitaria⁴¹. Prima di analizzare le procedure di crisi, si ricordano alcune operazioni attuabili nel tentativo di superare le situazioni di crisi: fusione o cessione delle partecipazioni di controllo; trasferimento di attività e passività al di fuori di una procedura di risoluzione bancaria; operazioni di rifinanziamento

⁴⁰ Per un'analisi dettagliata, cfr. BARBAGALLO C., *La vigilanza bancaria tra presente e futuro*, in "Banca d'Italia", 2014, reperibile su https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2014/barbagallo_230114.pdf.

⁴¹ Gli aiuti di stato sono ritenuti incompatibili con le regole della concorrenza all'interno del mercato comunitario, articoli 101 e ss. del TFUE.

attraverso la Banca d'Italia o BCE ad un tasso prestabilito, fissato periodicamente dalla BCE⁴².

L'ordinamento bancario prevede, come accennato, un sistema di gestione delle crisi diverso da quello indicato nella legge fallimentare prima e nel Codice della crisi oggi, in quanto composto da procedure speciali: amministrazione straordinaria, provvedimenti straordinari o ingiuntivi, procedure di riduzione o conversione di azioni o altre partecipazioni in strumenti di capitale, procedure di risoluzione che comprendono: la vendita di azioni o altri titoli, la creazione di un "ente-ponte": una persona giuridica appositamente costituita, la separazione delle attività non in sofferenza dell'ente in dissesto da quelle deteriorate o in sofferenza trasferite ad un ente di nuova costituzione; il ricorso al *bail-in*, ovvero l'azzeramento delle partecipazioni e la conversione forzata di parte dell'indebitamento bancario in capitale o la decurtazione del valore nominale dei debiti al fine di assorbire le perdite, la liquidazione coatta amministrativa.

Queste iniziative sono realizzate dalla Banca d'Italia.

Per gli intermediari finanziari è prevista una procedura analoga all'amministrazione straordinaria, con la sospensione degli organi amministrativi e di controllo e la nomina di uno o più commissari da parte della Banca d'Italia, in caso di gravi irregolarità, di gravi violazioni di disposizioni di legge, amministrative o statutarie ovvero in presenza di motivi di urgenza.

Nel caso le irregolarità o le violazioni siano particolarmente gravi, o siano previste perdite del patrimonio di eccezionale gravità o ancora vi sia la motivata richiesta da parte degli organi della società, è prevista la revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività finanziaria⁴³ e la possibilità di applicare la procedura di liquidazione coatta amministrativa in caso di irregolare svolgimento della liquidazione ordinaria che succede la revoca.

Nel 2003 è entrata in vigore una disciplina armonizzata a livello comunitario per la gestione delle situazioni di crisi riguardanti banche aventi succursali in più Stati membri. Suddetta direttiva è stata recepita in Italia nel 2004, introducendo il **principio di unità nella gestione della crisi**.

Secondo tale principio la gestione delle situazioni di difficoltà che investono banche con succursali in diversi Stati membri dell'Unione deve essere affidata

⁴² In base allo statuto della Banca d'Italia, SEBC e BCE, esse possono effettuare operazioni di credito con gli istituti creditizi.

⁴³ Cfr. Articolo 113-ter del T.U. bancario.

all'Autorità amministrativa, o giudiziaria competente del paese d'origine⁴⁴, al fine di avviare e gestire la procedura di risanamento o di liquidazione.

Si introduce il **principio di universalità**, secondo cui viene riconosciuta **l'efficacia automatica in tutti i Paesi membri ai provvedimenti adottati per il risanamento o la liquidazione dell'ente**, si applica quindi il diritto del Paese comunitario che ha disposto l'apertura della procedura.

Si prevede poi **una procedura per il coordinamento e lo scambio di informazioni tra Autorità giudiziaria penale e Autorità di Vigilanza**⁴⁵ (principalmente Banca d'Italia o Consob).

Nella disciplina delle crisi finanziarie, troviamo applicabili due metodologie:

- Una disciplina globale dedicata alle materie della crisi, la quale si applica alle banche italiane e alle succursali italiane di banche extracomunitarie.
- Un ambito soggettivo di applicazione della disciplina in materia di crisi, si è posto il problema dell'assoggettabilità alle disposizioni delle leggi speciali di quei soggetti che esercitano "di fatto" un'attività bancaria o finanziaria, in violazione delle norme di riserva. In caso ci sia un fondato sospetto che una società svolga attività bancaria in maniera abusiva, la Banca d'Italia può denunciare i fatti al pubblico ministero.

Per quanto concerne la prevenzione di crisi bancarie e finanziarie, l'intero sistema di vigilanza prudenziale⁴⁶ è diretto a questo scopo, al verificarsi di anomalie la disciplina offre strumenti specifici alle autorità competenti.

⁴⁴ Ovvero l'Autorità che ha rilasciato l'autorizzazione unica all'esercizio dell'attività.

⁴⁵ Scambio di notizie ed informazioni **in riferimento all'ipotesi di responsabilità amministrativa** di una banca in caso di **commissione di uno dei reati previsti** dal D.Lgs n.231 del 2001.

⁴⁶Cfr. DOLCI N, *Gli effetti della Vigilanza prudenziale sulla performance di esercizio delle banche italiane nell'ambito del nuovo modello di governance economica europea*, 2020. L'attività di vigilanza unica prudenziale viene svolta tanto nei confronti degli istituti bancari della zona euro quanto di quelli degli altri stati membri. Le competenze sono ripartite sulla base della significatività degli enti vigilati.

Il piano di risanamento delle banche

L'ordinamento prevede che ciascuna banca debba dotarsi di un piano di risanamento individuale che prevede l'adozione di misure volte a riequilibrare la situazione patrimoniale e finanziaria nel caso in cui si verificano situazioni di significativo deterioramento.

Il contenuto del piano di risanamento si articola in ventidue punti indicando le misure, le azioni e gli indicatori che un piano di risanamento deve contenere⁴⁷, inoltre, esistono appositi provvedimenti da parte della Banca d'Italia, della Commissione Europea e dell'ABE.

In seguito il piano va approvato dall'organo amministrativo dell'ente creditizio e sottoposto a giudizio di completezza e adeguatezza della Banca d'Italia, il tutto prima del manifestarsi di situazioni di crisi. Una volta verificato ed approvato il piano, va posto a verifiche ed aggiornamenti periodici⁴⁸.

È prevista la possibilità di concludere accordi all'interno di un gruppo bancario, al fine di assicurare il **sostegno finanziario** tra imprese infragruppo, nel caso in cui si verificano i presupposti per un intervento precoce in capo ad una delle società del gruppo. Il sostegno finanziario può consistere in finanziamenti, garanzie personali o reali concesse nell'interesse di una società del gruppo⁴⁹.

L'approvazione di un piano di risanamento, non esclude che la banca possa essere assoggettata a procedure di risoluzione previste dall'ordinamento.

Si possono inoltre riscontrare dei casi che portano alla **procedura di amministrazione straordinaria**. Tali procedimenti sono diretti a ripristinare la legalità. I presupposti necessari per l'apertura della procedura di amministrazione straordinaria sono:

- 1) Gravi violazioni di disposizioni, gravi irregolarità nell'amministrazione, il deterioramento significativo della situazione della banca, laddove la situazione non sia superabile attraverso uno degli interventi previsti dalla Banca d'Italia⁵⁰ o mediante il piano di risarcimento prestabilito;

⁴⁷ Cfr. Articolo 159-bis del T.U. bancario.

⁴⁸ Con cadenza annuale, o cadenza più ridotta fissata dalla Banca d'Italia.

⁴⁹ Suddetto accordo deve essere autorizzato dalla Banca d'Italia approvato dall'assemblea straordinaria di ciascuna società aderente e che la decisione sulla concreta esecuzione spetti poi all'organo amministrativo delle società che ne sono parte.

⁵⁰ I poteri di intervento della Banca d'Italia sono:

- a) Convocare gli amministratori, i sindaci e il personale delle banche;

- 2) previsione di gravi perdite di patrimonio;
- 3) richiesta di scioglimento degli organi della banca con istanza motivata dagli organi amministrativi o dall'assemblea straordinaria.

La procedura si apre con provvedimento della Banca d'Italia e comporta: lo scioglimento degli organi amministrativi e di controllo della banca; la sospensione⁵¹ dell'assemblea, degli organi diversi dal consiglio di amministrazione e dal collegio sindacale.

Una volta avviata la procedura di amministrazione straordinaria, le funzioni del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale sono svolte dagli organi della procedura nominati dalla Banca d'Italia, ovvero:

- a) Uno o più (tre solitamente) **commissari straordinari** che, in qualità di pubblici ufficiali, esercitano le funzioni degli amministratori. Ma non sono sottoposti a controllo dei poteri dei titolari delle partecipazioni, possono essere chiamati a rispondere del proprio operato solo in caso di dolo o colpa grave e con azione promuovibile solo con previa autorizzazione della Banca d'Italia.
- b) Un comitato di sorveglianza, 3 o 5 membri, esercita la funzione di consulenza (fornendo pareri ai commissari straordinari) e di controllo.

Gli organi della procedura devono possedere **requisiti e criteri di idoneità** allo svolgimento dell'incarico, quali: onorabilità, professionalità ed indipendenza a seconda del loro incarico, competenza, correttezza, limite al cumulo degli incarichi e cause che comportano la sospensione temporanea della carica.

Le **finalità della procedura** ed i compiti attribuiti ai commissari sono: l'accertamento della situazione aziendale, la rimozione delle irregolarità, la promozione delle soluzioni utili nell'interesse dei depositanti e della sana e prudente gestione.

-
- b) Ordinare la convocazione degli organi collegiali delle banche fissare l'ordine del giorno e proporre l'assunzione di determinate decisioni;
 - c) Procedere direttamente alla convocazione degli organi collegiali delle banche quando gli organi competenti non lo fanno;
 - d) Disporre la rimozione di uno o più esponenti aziendali qualora la loro permanenza sia di pregiudizio per la sana e prudente gestione della banca.

⁵¹ La sospensione comporta il fatto che tali organi restano in vita e sono convocabili solo dal commissario straordinario.

Finita l'attività di risanamento occorre procedere alla chiusura della procedura mediante la redazione del bilancio finale, il quale deve essere approvato dalla Banca d'Italia, e la ricostruzione degli organi societari che erano stati sostituiti dai commissari.

Situazione simile all'amministrazione straordinaria è quella dei **provvedimenti straordinari**, i quali però si connotano per una minore gravità, consistono nella chiusura di succursali di banche sia italiane che comunitarie che extracomunitarie e nel divieto di intraprendere nuove operazioni.

In caso di violazione o rilevante rischio di violazione da parte di banche comunitarie delle disposizioni relative alle succursali o alla prestazione di servizi nel territorio della Repubblica, la Banca d'Italia comunica alle autorità competenti la necessità di intraprendere provvedimenti. In situazioni d'urgenza la Banca d'Italia può adottare misure provvisorie (comunicandolo all'autorità competente) per la tutela dei risparmiatori e degli altri soggetti.

La Banca d'Italia può adottare provvedimenti "precoci" nei confronti di una banca o di una società capogruppo al fine di porre rimedio a situazioni di irregolarità particolarmente contingenti e rilevanti. Le situazioni previste sono:

- a) Risultino **violazioni dei requisiti richiesti per l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria o d'investimento**, delle regole di gestione prudentiale o delle regole di trasparenza delle sedi di negoziazione degli strumenti finanziari e delle attività di investimento oppure si preveda una violazione di tali requisiti a seguito di una situazione di rapido deterioramento della situazione della banca.
- b) Risultino **gravi violazioni** di disposizioni o gravi irregolarità nell'amministrazione, oppure si presenti un deterioramento della situazione della banca particolarmente significativo.

Nel primo caso (violazioni dei requisiti richiesti per l'autorizzazione all'esercizio di attività bancaria o di investimento), oltre alla possibilità di emanare provvedimenti specifici, la Banca d'Italia può chiedere alla banca o alla società capogruppo di dare attuazione, anche parziale, del piano di risanamento adottato o di predisporre un piano per negoziare la ristrutturazione del debito con la totalità, o solo alcuni dei creditori, o di modificare la forma societaria.

Nel secondo caso, gravi violazioni, la Banca d'Italia può procedere alla rimozione degli esponenti aziendali (organi amministrativi, alta direzione e organi

di controllo) ed ordinare il rinnovo di tutti i componenti, riservandosi l'approvazione delle nuove nomine.

Nel 2014 sono state introdotte le cd. "Misure di intervento precoce"⁵²: provvedimenti destinati ad affrontare difficoltà dell'impresa bancaria, che tipicamente precedono il manifestarsi del dissesto, con l'obiettivo di prevenire una crisi irreversibile. Si tratta di strumenti intermedi tra gli interventi di vigilanza e quelli di gestione della crisi, i quali attribuiscono alla Banca d'Italia poteri di intervento sugli esponenti aziendali e sulla struttura dell'impresa bancaria; trovano giustificazione nell'esigenza di sanare carenze ed irregolarità gestionali che potrebbero pregiudicare la stabilità della banca, degli interessi dei risparmiatori e del sistema finanziario in generale.

Procedura di risoluzione

Viene superata la precedente forma di risoluzione della crisi bancaria, la quale prevedeva una "socializzazione delle perdite", la quale indicava un intervento pubblico volto a fermare le crisi bancarie senza che il dissesto di queste potesse coinvolgere i risparmiatori. Il rinnovo riguarda il raccordo dei costi di risoluzione della crisi degli enti creditizi ai principi di mercato, tali costi vengono posti a carico di coloro che hanno confidato nella solidità degli appartenenti al settore con i quali si sono attivati ed intrattenuti i rapporti.

Durante la fase di normale operatività della banca, le autorità di risoluzione devono preparare piani di risoluzione che individuino le strategie e le azioni da intraprendere in caso di crisi; possono intervenire, con poteri assai estesi, già in questa fase, per creare le condizioni che facilitino l'applicazione degli strumenti di risoluzione, cioè migliorare la risolvibilità delle singole banche⁵³.

⁵² Cfr. direttiva UE 59/2014 *Bank Recovery and Resolution Directive*.

⁵³ Cfr. BANCA D'ITALIA, *Come gestire le crisi bancarie*, <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2015/gestione-crisi-bancarie/index.html#:~:text=%C3%88%20invece%20compito%20delle%20autorit%C3%A0,deterioramento%20delle%20condizioni%20della%20banca,2015>. L'obiettivo è quello di gestire le crisi in modo ordinato attraverso strumenti efficaci e utilizzando le risorse private, evitando così di gravare sui contribuenti.

La BRRD⁵⁴ ha messo, inoltre, a disposizione delle autorità di vigilanza strumenti di intervento tempestivo che integrano le tradizionali misure prudenziali e sono graduati in funzione della problematicità dell'intermediario: nei casi più gravi, si può disporre la rimozione dell'intero organo di amministrazione e dell'alta dirigenza e, se ciò non basta, nominare uno o più amministratori temporanei.

Sottoporre una banca a risoluzione significa avviare un processo di ristrutturazione gestito da autorità indipendenti - le autorità di risoluzione - che, attraverso l'utilizzo delle tecniche e dei poteri offerti dalla BRRD, mira a evitare interruzioni nella prestazione dei servizi essenziali offerti dalla banca (ad esempio, i depositi e i servizi di pagamento), a ripristinare condizioni di sostenibilità economica della parte sana della banca e a liquidare le parti restanti.

I presupposti necessari ad attivare la procedura di risoluzione sono: l'esistenza di una situazione di dissesto della banca, o rischio di dissesto e l'inesistenza di alternative che permettano di superare tale situazione.

La banca è considerata in dissesto o a rischio di dissesto in una o più delle seguenti situazioni:

- a) risultano irregolarità nell'amministrazione o violazioni di disposizioni che regolano l'attività della banca di gravità tale da giustificare la revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività;
- b) risultano perdite patrimoniali di eccezionale gravità, di un importo significativo del patrimonio;
- c) le sue attività sono inferiori alle passività;
- d) essa non è in grado di pagare i propri debiti alla scadenza;
- e) elementi oggettivi indicano che una o più delle situazioni indicate nelle lettere a), b), c) e d) si realizzeranno nel prossimo futuro;
- f) è prevista l'erogazione di un sostegno finanziario pubblico straordinario a suo favore.

Nel caso si presentasse almeno una delle situazioni descritte, sono previsti due rimedi:

Il **primo**, mira ad un'eliminazione tempestiva delle perdite di una banca in crisi, si attua una riduzione del capitale sociale con un provvedimento della Banca

⁵⁴ Cfr. par. "Liquidazione coatta amministrativa", C.d. *Banking Recovery and Resolution Directive*, costituisce un insieme di regole armonizzate per prevenire e gestire le crisi delle banche e delle imprese di investimento.

d'Italia che **estingue i diritti patrimoniali ed amministrativi delle azioni** e, **se non fosse sufficiente, si passerebbe all'estinzione dei diritti patrimoniali dei depositanti non garantiti dallo Stato**. Questo esito comporta la riduzione o la conversione delle riserve, delle azioni, delle altre partecipazioni e degli strumenti di capitale emessi dalla banca in crisi fino a recuperare le perdite, ne consegue l'estinzione dei diritti amministrativi e patrimoniali incorporati nelle azioni.

Il **secondo** esito, più grave, si verifica quando la misura dell'assorbimento delle perdite risulta insufficiente a superare lo stato di dissesto o il rischio di dissesto, in tale caso si apre una procedura di risoluzione della banca, in alternativa alla liquidazione coatta amministrativa.

La risoluzione mira alla prosecuzione dell'attività bancaria (salvaguardando il principio di continuità delle funzioni essenziali), strumento per la miglior protezione della stabilità finanziaria e per un miglior contenimento degli oneri a carico delle finanze pubbliche oltre alla tutela dei risparmiatori ed investitori.

La procedura di risoluzione viene disposta dalla Banca d'Italia, previa **autorizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze**. All'avvio della procedura si predispone un programma per il superamento della crisi (c.d. programma di risoluzione), nel quale si indicano le procedure di risoluzione da adottare. Le procedure di risoluzione adottabili sono sostanzialmente quattro:

- 1) La **cessione di beni e rapporti giuridici**⁵⁵ della banca in crisi **ad un soggetto terzo** già esistente;
- 2) La **cessione di beni e rapporti giuridici** della banca in crisi **ad un ente-ponte** appositamente costituito, il quale ottiene un trasferimento transitorio di tali *assets*, propedeutico ad una collocazione futura dell'azienda bancaria;
- 3) La **cessione di beni e rapporti giuridici** della banca in crisi **ad una "società veicolo"**, destinataria solo di quelle attività che vanno separate dalla più ampia cessione effettuata ad un terzo o all'ente-ponte.
- 4) Il **bail-in** ("garanzia interna"), ovvero scaricare le passività della banca su azionisti e creditori non garantiti⁵⁶, secondo un ordine di priorità.

⁵⁵ Tutte le cessioni previste nella procedura di risoluzione sono disciplinate da un provvedimento della Banca d'Italia e prescindono dal consenso del cedente, ma non quello del cessionario.

⁵⁶ Si escludono quindi i depositanti protetti, titolari di obbligazioni bancarie garantite, ...

Per quest'ultimo punto, l'ordine con la quale vengono assorbite le perdite della banca, è (progressivamente) composto da: riserve; capitale rappresentato da azioni; altri strumenti di capitale (es. obbligazioni convertibili); obbligazioni subordinate ed altri crediti subordinati; obbligazioni *senior*, con la diversa graduazione tra le diverse categorie; depositi di grandi imprese e interbancari; depositi di importo unitario superiore a €100.000,00 intestati a persone fisiche, microimprese, piccole e medie imprese, le somme dovute ai fondi di garanzia che siano intervenuti per pagare i depositanti garantiti.

Restano escluse da tale meccanismo (*bail-in*), i **depositi protetti**⁵⁷, le passività garantite (es. obbligazioni garantite), le disponibilità facenti parte di patrimoni separati o di rapporti fiduciari riconducibili alla clientela, ecc.

La procedura di risoluzione è concorsuale, distribuisce le perdite in modo uniforme con un criterio a tutela della *par condicio creditorum*⁵⁸.

La liquidazione coatta amministrativa

L'alternativa alla risoluzione è la liquidazione coatta amministrativa. In particolare, in Italia, qualora venga accertato il dissesto o il rischio di dissesto, non siano individuabili soluzioni di mercato e non sussista un interesse pubblico per la sottoposizione di una banca a risoluzione, trova applicazione la procedura liquidatoria coatta disciplinata dal Testo unico bancario, quale procedura speciale per le banche e gli altri intermediari finanziari.

La liquidazione coatta amministrativa⁵⁹, viene disposta solo nei casi **espressamente** previsti dalla legge, in quanto normalmente, al verificarsi di tali presupposti, dovrebbe seguire la dichiarazione di fallimento. Per quanto riguarda le procedure concorsuali ordinarie, vale il principio secondo cui quando la legge prevede la liquidazione coatta amministrativa (l.c.a.), si esclude di regola la dichiarazione di fallimento, salvo esplicita disposizione legislativa.

⁵⁷ Rientrano nei depositi protetti, ovvero esclusi dal *bail-in*, ovvero quei depositi che godono di massima protezione per i depositanti, quei depositi entro la soglia di €100.000,00.

⁵⁸ Regola del *no creditor worse-off* (NCWO) prevista dall'articolo 22, comma 1, lettera c), del d.lgs 180/2015.

⁵⁹ È la più grave delle procedure previste dal T.U. bancario, disciplinata agli articoli da 80 a 95.

Essa comporta l'uscita dell'intermediario dal mercato o con il trasferimento di attività e passività a un intermediario bancario idoneo a proseguirne la gestione, oppure, se la cessione non è possibile, attraverso la liquidazione dell'attivo e il pagamento dei creditori, nei limiti in cui la realizzazione dell'attivo lo consenta; i depositi fino a 100.000 euro sono comunque salvaguardati dall'intervento del fondo di garanzia dei depositi.

L'apertura della procedura viene disposta con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze su proposta della Banca d'Italia.

I presupposti sono gli stessi previsti dalla procedura di risoluzione (banche in dissesto o a rischio di dissesto ed impossibilità di prospettare ragionevolmente misure alternative idonee al superamento di tale situazione), laddove non sussista l'interesse pubblico ad avviare una procedura di risoluzione.

La procedura può essere avviata su richiesta motivata dell'organo amministrativo, dell'assemblea straordinaria, dei commissari straordinari (se è in corso una procedura di amministrazione straordinaria) o dei liquidatori (in caso di liquidazione ordinaria).

Nel caso in cui la banca sia in uno stato di insolvenza, su richiesta di uno o più creditori, su istanza del P.M., o d'ufficio, si dichiara lo stato di insolvenza. Da quel momento si possono applicare le norme relative alla revocatoria fallimentare ed ai reati della crisi d'impresa. Con l'apertura della procedura di liquidazione coatta amministrativa, viene disposta la revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, la quale è di competenza della BCE su proposta della Banca d'Italia.

Il primo effetto che segue la procedura di liquidazione coatta amministrativa è a cessazione delle funzioni degli organi amministrativi, di controllo e assembleari.

Gli organi amministrativi e di controllo vengono sostituiti dagli organi della procedura, che sono:

- a) Uno o più (solitamente 3) commissari liquidatori, sono pubblici ufficiali che diventano i legali rappresentanti della banca;
- b) Il comitato di sorveglianza, che ha funzioni consultive e di controllo del regolare svolgimento della procedura.

La nomina degli organi della procedura spetta alla Banca d'Italia con provvedimento che viene pubblicato sul sito della banca stessa.

Una volta aperta la procedura di liquidazione coatta amministrativa, si apre la fase di “accertamento del passivo”.

Mentre nel fallimento sono i creditori che cercano di far riconoscere i propri crediti, nella liquidazione coatta amministrativa sono i commissari liquidatori a prender iniziativa e comunicare l'ammontare dei crediti spettanti ai creditori. I creditori possono contestare l'ammontare del credito a loro comunicato.

Accertato il passivo, si provvede a **liquidare l'attivo** così che i commissari liquidatori possano procedere alla **ripartizione** di quanto realizzato. La ripartizione dell'attivo spetta l'ordine di attuazione del *bail-in*.

Nel **caso di gruppi bancari**, la crisi di essi è fortemente influenzata dai profondi legami esistenti tra le varie società del gruppo e dalla rilevanza di questi legami. **La capogruppo può essere sottoposta ad amministrazione straordinaria** non solo per ciò che riguarda la propria situazione patrimoniale e gestionale, ma anche per: le gravi inadempienze nell'attività di direzione e coordinamento di altre società del gruppo; la grave alterazione dell'equilibrio finanziario o gestionale del gruppo stesso.

Nel caso di una violazione di compiti di indirizzo e coordinamento di eccezionale gravità, la capogruppo può essere assoggettata a **liquidazione coatta amministrativa**.

A seguito della crisi finanziaria del 2008 e la protratta fase di recessione economica che ne è scaturita hanno portato nuovamente il tema della prociclicità all'attenzione generale⁶⁰: vi è stato poi ampio consenso sul fatto che sia necessario contenere i rischi che derivano da un'eccessiva estensione di credito all'economia nei periodi di maggiore espansione economica e crescita dei profitti, alla quale generalmente segue una contrazione della disponibilità di finanza altrettanto brusca quando il ciclo si inverte.

Numerosi sono stati i limiti del quadro regolamentare. Tra i principali: l'inadeguatezza del perimetro delle regole; la debolezza della definizione di capitale utilizzata a fini di vigilanza; l'assenza di regole condivise in materia di liquidità; la tendenza della regolamentazione prudenziale e degli *standard* contabili a esacerbare la prociclicità del settore finanziario.

La definizione di “patrimonio di vigilanza” riconosciuta a livello internazionale non era sufficientemente armonizzata; molti degli strumenti inclusi

⁶⁰ Cfr. Visco I., *Banche, regole e vigilanza dopo la crisi*, 2010, <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2010/Visco-13-03-10.pdf>.

nel patrimonio di vigilanza hanno dimostrato, alla prova dei fatti, di non possedere una qualità sufficiente per assorbire le perdite. Nell'Unione europea le autorità di vigilanza hanno assunto orientamenti assai diversi⁶¹ di fronte al processo di innovazione finanziaria sugli strumenti di capitale.

In attuazione dei suddetti principi, nel 2014 le Istituzioni comunitarie hanno approvato due importanti provvedimenti legislativi: la Direttiva 2014/59/UE (*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD), che istituisce un quadro armonizzato a livello europeo in tema di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento, e il Reg. (UE) 806/2014 per i soli partecipanti al *Single Supervisory Mechanism* fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e le imprese di investimento nell'ambito del Meccanismo di risoluzione unico.

Ciascun piano di risanamento deve inoltre includere un *set* di indicatori, definito dalla banca e concordato con l'Autorità di vigilanza, che identifichino il momento in cui attivare le azioni indicate nel piano per il superamento della crisi.

Gli episodi di crisi possono essere talora inevitabili, quando sono innescati da fattori in larga parte esogeni al sistema bancario; in ogni caso il compito principale delle autorità di vigilanza è contenere i rischi senza compromettere la capacità delle banche di finanziare famiglie e imprese. A questo fine e per assicurare una gestione efficace delle crisi, le Autorità devono disporre di strumenti adeguati.

⁶¹ Cfr. VISCO I., *Banche, regole e vigilanza dopo la crisi*, 2010. In alcuni paesi le banche hanno potuto ricorrere a strumenti ibridi in misura molto elevata; in Italia, l'orientamento dell'autorità di vigilanza è sempre stato particolarmente prudente.

Crisi bancarie e meccanismi di vigilanza

A seguito della crisi pandemica da Covid-19, non si sono (ancora) riscontrate criticità bancarie nei parametri monitorati. Per valutare la capacità di tenuta del sistema bancario, si utilizza un **processo di revisione e valutazione prudenziale** (*Supervisory Review and Evaluation Process*, o **SREP**)⁶², il quale è finalizzato a promuovere la capacità di tenuta del sistema bancario.

Il SREP viene introdotto nel 2004, a seguito degli accordi di Basilea II, e da allora vi aderiscono le varie Autorità nazionali di vigilanza; in precedenza tale compito era affidato direttamente a quest'ultime⁶³.

In questo processo di revisione e valutazione prudenziale si valuta: il modello imprenditoriale, la *governance* e la gestione del rischio, il rischio di capitale ed il rischio di liquidità; il tutto calibrato in base al profilo della singola banca. Nello specifico, lo SREP mette a fuoco la situazione dell'intermediario in termini di requisiti patrimoniali nonché di gestione dei rischi. Nella decisione SREP, che l'autorità di vigilanza invia alla banca a conclusione del processo, si definiscono gli obiettivi fondamentali per fronteggiare le problematiche riscontrate. La banca deve quindi effettuare un intervento correttivo nei tempi previsti⁶⁴.

I risultati delle prime analisi condotte dopo la pandemia, nel 2021, hanno dimostrato che il contesto macroeconomico, rispetto al 2020, si è stabilizzato e le previsioni macroeconomiche sono migliorate nel corso del 2021, tanto da

⁶² Cfr. BANCA CENTRALE EUROPEA, *Il processo di revisione e valutazione prudenziale nel 2018*, 2018, reperibile su <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/srep/2018/html/index.it.html#:~:text=Lo%20SREP%20prevede%20una%20valutazione,per%20coprire%20i%20propri%20rischi.Lo> SREP prevede una valutazione approfondita delle strategie, dei processi e dei rischi delle banche, adottando un approccio prospettico per determinare il livello di capitale di cui ogni banca ha bisogno per coprire i rischi.

⁶³ Cfr. BANCA CENTRALE EUROPEA, *Cos'è lo SREP?*, 2017, su <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/srep.it.html>. La novità dello SREP nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico è l'applicazione di una metodologia e una tempistica comuni a tutte le banche significative sottoposte alla vigilanza bancaria europea.

⁶⁴ Cfr. Redazione "QuiFinanza", *Ecco le banche più solide in Italia: la classifica*, 2022, in <https://quifinanza.it/economia/video/banche-piu-solidi-italia-classifica/603551/>. Nel processo SREP inoltre, vengono valutati il modello imprenditoriale, la *governance*, la gestione del rischio, il rischio di capitale ed il rischio di liquidità.

prevedere una forte crescita economica fino al 2024. Tuttavia, vanno considerati altri rischi, come quelli legati ad attacchi informatici o legati al clima e l'ambiente, con la possibilità di colpire i tassi di interesse portando uno *shock* sui tassi⁶⁵ e/o sugli *spread* creditizi.

Inoltre le banche, su indicazione della BCE, avevano mantenuto una certa prudenza nel decidere dividendi e riacquisti azioni, in base a ciascun modello di *business*. Fino al 30 settembre 2021, le banche hanno limitato il pagamento dei dividendi proprio come da raccomandazione della BCE. Il mantenimento dei dividendi durante il picco pandemico ha consentito alle banche di aumentare il livello di capitalizzazione, mettendo le stesse banche in una buona posizione per superare il periodo di incertezza. Dopo suddetta data si è registrato un recupero, comunque sia il linea con i livelli pre-pandemici.

Per monitorare la solidità di una banca, tra i vari indici, spunta il *CET1 Ratio*⁶⁶; quest'ultimo viene controllato dalla BCE e rappresenta uno dei parametri più importanti per la valutazione della salute e solidità di una banca. Tale indice è rappresentato dal rapporto tra il patrimonio di una banca e quello dei rischi ponderati (c.d. prestiti), maggiore sarà questo rapporto e tanto più solida, o meno esposta, sarà considerata la banca. In linea generale tale indice deve essere pari almeno a 10,5%.

Volendo fare un paragone, a fine 2019 il *CET1 Ratio* risultava pari al 13,9% ed al 16% rispettivamente per le banche significative e quelle meno significative⁶⁷. Nel 2022, la media si è confermata intorno al 15%.

⁶⁵ Parzialmente in corso a seguito dei rischi connessi al conflitto Ucraino-Russo.

⁶⁶ Cfr. BANCA CENTRALE EUROPEA, *La BCE pubblica le statistiche di vigilanza bancaria per il secondo trimestre del 2022*, 2022, reperibile su: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ssm.pr221007~61240d6f67.en.html>.

⁶⁷ Cfr. BANCA D'ITALIA, *Le banche e gli anni di Basilea III*, 2021. Nello scritto vengono indicati diversi valori di *CET1 Ratio*, oltre ad una breve analisi della situazione bancaria in periodo di crisi.

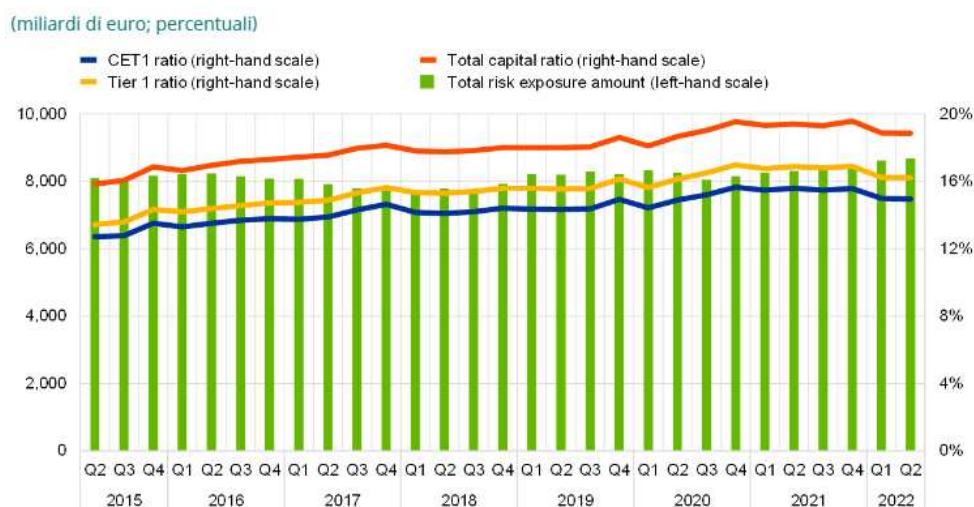


Figura 8. Evoluzione dei principali indici in osservazione. Fonte: BCE⁶⁸.

Analizzando esclusivamente il 2022, si può notare come i paesi UE analizzati siano oltre il livello minimo di *CET1 Ratio*:

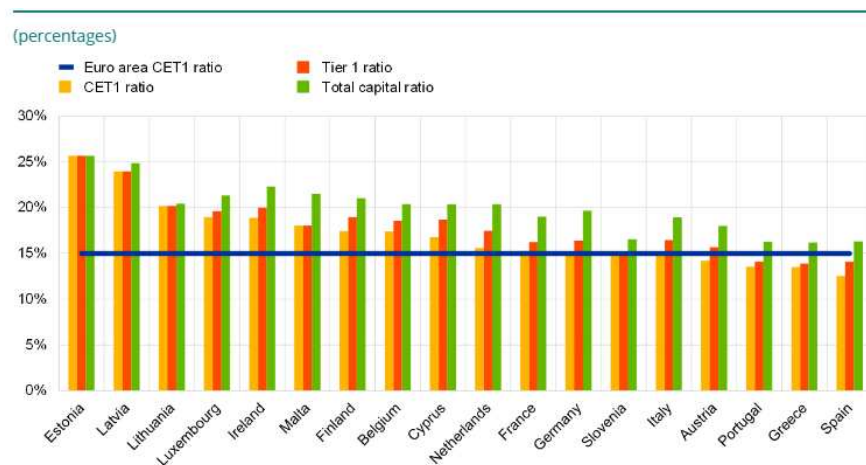


Figura 9. *CET1 Ratio* per ogni paese nel 2022. Fonte: BCE.

⁶⁸Cfr. BANCA CENTRALE EUROPEA, *ECB publishes supervisory banking statistics for the second quarter of 2022*, 2022 e Borsa Italiana, *Tier 1*, 2011. Il Tier 1, altro indice considerato, è il “patrimonio base” perché costituisce il nocciolo duro del capitale di ogni banca, è composto da: capitale versato, riserve e utili non distribuiti.

Se invece consideriamo le sofferenze bancarie, i cosiddetti NPL (*non-performing loans*), si nota un continuo calo dal 2015, raggiungendo addirittura, nel 2022, un risultato paragonabile soltanto ai livelli *pre*-crisi del 2008, tuttavia nel periodo Covid-19 è parzialmente fuorviante in quanto molte scadenze sono state posticipate.

Bisogna poi considerare che tale indice, per quanto importante, non è per forza sinonimo di buona salute bancaria: basti considerare il caso Monte Paschi di Siena. Nonostante a settembre 2022 il *CET1 Ratio* era pari al 15,7% e altri indici erano buoni, MPS ha chiuso i primi 9 mesi dell'anno con una perdita di oltre 360 milioni di euro, chiusura di svariate filiali e conseguente contrazione di personale.

L'indebolimento di MPS è tutt'altro che recente, anzi, è iniziato nel 2007, a seguito dell'acquisizione di Antonveneta per 9 miliardi di euro⁶⁹ e della crisi mondiale evolutasi nel 2008.

Nel 2012 Monte Paschi chiude con una pesante perdita, più di due miliardi di euro, ai quali bisogna aggiungere i 4,6 miliardi di rosso registrati nel 2011, tali perdite sono state causate da due operazioni su derivati⁷⁰ che avrebbero dovuto proteggere i bilanci, fatte da Antonveneta. In questo momento di difficoltà, il Governo Monti approvò i "Monti bond", per un valore di 3,9 miliardi, di cui 2 sono finalizzati al rafforzamento del capitale di vigilanza e 1,9 vanno a sostituire i Tremonti bond⁷¹ emessi da MPS.

Mps inoltre, è stata "trascinata a fondo" da un'enorme massa di crediti deteriorati, oltre 42 miliardi, vanno poi considerati gli oltre 10 miliardi di aumenti di capitale andati in fumo⁷². Si è cercata la soluzione di mercato dato che in quegli anni, ovvero tra il 2015 e il 2016, la situazione bancaria era critica a seguito delle quattro banche saltate⁷³.

⁶⁹ Ai quali bisogna aggiungere 7 miliardi di debiti in capo alla società.

⁷⁰ L'istituto cercò infatti di coprire le perdite con operazioni finanziarie sempre più complesse e speculative.

⁷¹ I Tremonti bond sono obbligazioni bancarie speciali emesse dagli istituti di credito quotati che siano in sane condizioni finanziarie. Si tratta di titoli sottoscritti dal ministero dell'Economia, con l'obiettivo di rafforzare il capitale di vigilanza delle banche italiane nel momento di difficoltà del credito nel 2009.

⁷² L'ennesima svolta per Mps avviene a fine luglio 2016: la banca viene bocciata agli *stress test* della Bce risultando la peggiore dell'Eurozona. Per salvarsi l'istituto propone la vendita di tutti i crediti in sofferenza, circa 28 miliardi, e un ennesimo aumento di capitale da 5 miliardi di euro per coprire l'ammanto patrimoniale.

⁷³ Ci si riferisce alla Banca Etruria, Banca Marche, CrChieti e CrFerrara.

Ad inizio 2023, MPS, sembra aver superato i dubbi sulla continuità aziendale relativi al bilancio presentato a settembre 2022. La comunicazione è stata effettuata dalla banca stessa in una nota inviata alla Consob. Tale svolta sembra esser data dalla positiva conclusione dell'operazione di aumento di capitale per 2,5 miliardi di euro avvenuta ad inizio novembre 2022 e la presenza di elementi che fanno ritenere che siano superati i dubbi significativi sulla continuità aziendali segnalati invece nelle rendicontazioni precedenti.

A prescindere dalle future evoluzioni di Monte Paschi, all'interno di questo scritto si vuole far notare come a volte situazioni conclamate e prolungate di difficoltà e crisi non portano necessariamente ad un fallimento bancario e, come situazioni bancarie apparentemente in buona salute possano, in poco tempo, degenerare e sfociare in una liquidazione bancaria.

L'interrogativo che ci si pone è come la vigilanza bancaria possa agire per migliorare le proprie *prassi* per evitare crisi bancarie post-pandemiche attualmente non evidenziabili o nascoste.

Nella *prassi* di vigilanza, una situazione problematica emerge generalmente a seguito di un'ispezione della Vigilanza, disposta o in via ordinaria o per ragioni speciali, come l'esito negativo di analisi a distanza, eventi giudiziari o altre informazioni esterne. Se vengono rilevate problematiche come una cattiva organizzazione, pratiche inadeguate o violazioni di norme/regolamenti, ma la banca ispezionata rispetta i requisiti patrimoniali, allora si procede con una comunicazione formale (c.d. "lettera di intervento") al CdA della banca, contestualmente si consegna il rapporto ispettivo indicando i provvedimenti correttivi da adottare.

Se la Vigilanza ha successivamente motivo di ritenere che le misure correttive non siano state adottate o siano insufficienti, l'Autorità provvede a nuove ispezioni o lettere di intervento. Quando le azioni poste in essere non appaiono risolutive dei problemi e si manifesta il rischio di un ulteriore peggioramento, si dà luogo ad un'ispezione i cui esiti saranno determinanti per una successiva, e decisiva, azione di vigilanza.

Se quest'ultima evidenzia un peggioramento della situazione, fino al 2015 la Vigilanza valutava se sussistevano i presupposti di legge per avviare il commissariamento della banca (c.d. amministrazione straordinaria) previsto nei casi di gravi perdite patrimoniali e/o irregolarità o violazioni normative. Se sussistevano i presupposti per entrare in amministrazione straordinaria, la Banca

d'Italia procedeva a chiedere al Ministro dell'Economia e delle Finanze di disporre, con proprio decreto, il commissariamento dell'istituto⁷⁴.

La disciplina cambia nel 2015⁷⁵ con il meccanismo di risanamento e risoluzione delle banche (c.d. *Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD).

La BRRD confermava la Comunicazione della Commissione europea sul tema degli aiuti di Stato nel settore bancario: qualunque intervento pubblico nella gestione di una crisi bancaria deve essere preceduto dalla condivisione dell'onere da parte degli azionisti e obbligazionisti subordinati della banca, concetto analogo a quello poi introdotto dal *Bail-in*.

È proprio nella seconda metà del 2015 che avviene *exploit* della crisi di Banca delle Marche⁷⁶: tuttavia, i primi seri problemi erano stati individuati da una serie di ispezioni, tre per l'appunto, condotte a cavallo fra il 2010 e il 2011, ciascuna mirata ad esaminare uno specifico aspetto gestionale. Per ciascuno di questi controlli gli ispettori espressero un giudizio “parzialmente sfavorevole”, ovvero 4 in una scala di negatività crescente che arriva fino a 6. È necessario puntualizzare che questi giudizi non vengono mai dati a “cuor leggero” o grossolanamente, in quanto un giudizio espressamente negativo, che si rilevasse poi infondato, arrecherebbe gravi danni e perdite all'istituto creditizio, senza considerare poi le possibili evoluzioni legali.

In seguito ad analisi condotte da Consob e Banca d'Italia, a metà 2012, sempre nell'ambito di una ispezione, emersero operazioni anomale a carico dell'allora Direttore generale, il quale a seguito di una richiesta da parte delle Autorità, venne sostituito qualche mese dopo. Da lì a breve venne inviata una nuova ispezione, volta a valutare l'adeguatezza degli accantonamenti a fronte del rischio di credito: venne giudicato largamente insufficiente. Venne dato qualche mese all'istituto per compensare il problema, ma nell'ispezione successiva,

¹ Il CdA e il Collegio sindacale dell'intermediario venivano sciolti e sostituiti da Commissari straordinari e da un Comitato di sorveglianza appositamente nominati. I compiti dei Commissari era quello di stabilire se la banca potesse tornare alla normalità, anche attraverso una fusione, o se dovesse essere posta in liquidazione.

⁷⁵ Cfr. BANCA D'ITALIA, *Risoluzione e gestione delle crisi*, reperibile su <https://www.bancaditalia.it/compiti/risoluzione-gestione-crisi/index.html?dotcache=refresh>. Decreti legislativi 180 e 181 pubblicati il 16 novembre 2015 in G.U. la direttiva era stata deliberata dal Consiglio e dal Parlamento europeo nel maggio 2014.

⁷⁶ Cfr. per una visione più completa: BANCA D'ITALIA, *La crisi di Banca delle Marche*, reperibile su <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2016/crisi-banca-marche/index.html?dotcache=refresh>.

svoltasi tra il sesto ed il nono mese successivo, il giudizio fu complessivamente sfavorevole: venne dato un voto di 6 in una scala di negatività che va da 1 a 6.

Nel 2013, a seguito della relazione portata dagli ispettori⁷⁷, la Banca venne sottoposta a gestione provvisoria e successivamente, su proposta della Banca d'Italia, il MEF predispose il commissariamento. I commissari cercarono di portare una soluzione di mercato come risposta alla crisi della Banca, ricercando acquirenti, ma dopo i primi sondaggi quest'ultimi rinunciarono all'incarico.

Nel 2014 si fu vicini ad una soluzione che prevedeva una relazione tra il Credito Fondiario (Fonspa) e il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi, tuttavia non si concretizzò poiché bloccata dalla Commissione UE. Le consultazioni tra i funzionari italiani e la Commissione Europea si protrassero nel tempo, cercando una soluzione nella convinzione da parte delle Autorità italiane che l'ipotesi degli aiuti di Stato, presunta dalla Commissione, fosse infondata, e che di ciò si potesse convincere l'organo Europeo. Purtroppo, visto anche un atteggiamento di rifiuto proveniente dall'Europa, ciò non avvenne, e venne ufficialmente confermato da una lettera di due Commissari europei nel novembre 2015, proprio nel periodo che ha portato l'introduzione del BRRD sopracitato.

Il 21 novembre 2015 la Banca delle Marche, insieme ad altre tre banche note, venne assoggettata alla *neo* procedura dettata dalla *Bank Recovery and Resolution Directive*, in vigore da appena cinque giorni.

La coincidenza tra l'avvento della BRRD e il fallimento di quattro banche potrebbe essere dovuta anche alla contestuale e contemporanea evoluzione delle situazioni di crisi in questi quattro istituti, e la connessa impossibilità da parte dello Stato di salvare tutti gli enti creditizi e decidere a quale banca indirizzare maggiori aiuti, e, nel concreto, decidere quale banca salvare e quale no.

Tuttavia, parlare di una decisione italiana di non salvare le banche è errato, in quanto, come precedentemente detto, il BRRD è un progetto sovranazionale sul quale ogni singolo paese europeo ha contribuito, ma allo stesso tempo ciascuno ha limitata capacità di incisione. Poi, non ci sarebbero stato interesse a far fallire suddette banche.

La BRRD e la legge italiana di recepimento non lasciavano all'Autorità di Risoluzione (in Italia inquadrata nella Banca d'Italia) alcun margine di discrezionalità nel decidere l'entità del sacrificio che doveva essere sopportato

⁷⁷ Tale relazione mostrava gravi perdite patrimoniali oltre a gravi irregolarità.

dagli azionisti e dai titolari di obbligazioni subordinate, i quali erano tenuti a coprire tutte le perdite.

Invece, nel caso di Monte dei Paschi di Siena, il 23 dicembre 2016 il governo adottò il d.l. n. 237, recante *Disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio*, che disponeva la possibilità di avvalersi della deroga prevista dall'art. 18, d.lgs. 180 del 2015, in base al quale, a determinate condizioni, è consentito il salvataggio di una banca in crisi mediante l'intervento pubblico volto a evitare o a rimediare "a una grave perturbazione dell'economia di uno Stato membro e a preservare la stabilità finanziaria".

In virtù di tale deroga, fu effettuata una ricapitalizzazione precauzionale del Monte dei Paschi, che fu approvata dalla Commissione europea il 4 luglio 2017, insieme al piano di ristrutturazione presentato dallo stesso Monte Paschi diversi mesi prima. Di conseguenza, la partecipazione del MEF nel capitale della Banca per effetto dell'aumento di capitale e dell'operazione di ristoro è oggi pari al 68% e, in base alla vigente normativa, dovrà essere ceduta entro 5 anni⁷⁸.

Richiamando la vigilanza prudenziale, si ricorda che viene introdotta con i tre pilastri di Basilea, ben prima della crisi che nel 2015 coinvolse quattro banche tra cui Banca delle Marche. La vigilanza prudenziale ha lo scopo di prevenire le cause che portano alle situazioni di crisi, è basata sull'assunto che il conformarsi a certi *standard* e certi coefficienti di bilancio possa ridurre sia il rischio che i costi di insolvenza. Tuttavia, non è chiaro come nonostante la vigilanza prudenziale svolga il suo dovere correttamente e colga gli squilibri per tempo, non si riesca comunque ad intervenire in maniera efficiente, così da arginare le difficoltà presenti negli istituti interessati.

Il limite di suddetta vigilanza potrebbe manifestarsi quando, una volta "rotti" determinati livelli di capitale e capitalizzazione, di indebitamento, di liquidità e finanziamento, l'attività di vigilanza prudenziale termina, lasciando spazio a quella che si può definire come vigilanza "effettiva", ovvero con l'entrata in "gioco" di ispezioni e linee guida applicate direttamente dalle Autorità competenti agli enti interessati. Si rischia quindi, è trasformare l'attività di

⁷⁸ Per un quadro completo delle crisi bancarie che hanno coinvolto le banche richiamate, cfr. SALMONI F., *l'inchiesta parlamentare sulle banche: tanto tuonò che non piovve...*, 2018. Secondo l'autrice, su tutto, risaltano i problemi che sono derivati dal sistema della vigilanza e dei controlli, che, secondo la relazione conclusiva, non sarebbero stati all'altezza di scongiurare il dissesto delle sette banche italiane (le sette banche includono oltre alle cinque già nominate, due banche venete sottoposte a procedura di liquidazione coatta amministrativa).

vigilanza prudenziale in una *mera* attività di controllo di indici e indicatori, i quali valori, una volta usciti fuori *range*, portano l'intervento delle Autorità, scavalcando difatti la *prudenzialità* della vigilanza.

Potrebbe essere risolutivo, almeno in parte, utilizzare indicatori prospettici, o analizzando, periodicamente, l'evoluzione dei principali parametri di riferimento. Se per esempio, lo stesso indicatore patrimoniale che si utilizza con cadenza annuale per analizzare la solidità dell'intermediario, venisse utilizzato anche su base mensile/bimestrale, si riuscirebbero a cogliere gradualmente i cambiamenti e le evoluzioni in atto, senza doverlo fare, più difficilmente, in seguito investendoci una maggior quantità tempo, risorse e con un ritardo maggiore.

Oltre che permettere un'analisi più che tempestiva delle evoluzioni bancarie, questo approccio permetterebbe di analizzare "indirettamente" i principali valori di bilancio⁷⁹ ancora prima che i bilanci (annuali, semestrali, trimestrali) siano resi disponibili dagli stessi istituti di credito.

Per ottimizzare al meglio questo processo, sarebbe opportuno creare un collegamento tra i principi della vigilanza prudenziale ad un meccanismo automatico di gestione, collegato ai dati elaborati nei *database* degli stessi intermediari. In questo modo, gli istituti di vigilanza non sarebbero costretti a esercitare pressioni presso gli intermediari, visto che si ritroverebbero (quasi) automaticamente, con la periodicità prefissata, i *reports* necessari ad esplicitare i fini della vigilanza prudenziale. Inoltre, con un sistema automatizzato, le banche si ritroverebbero sì a subire la vigilanza, ma senza sentirne il peso o accorgersene, con il vantaggio di individuare con precisione eventuali *trend* negativi, capirne l'origine e predisporre fin da subito un metodo di compensazione, ben prima di raggiungere un livello di allarme. Sarebbe poi possibile fare analisi preliminari e preventive da remoto, senza la necessità di recarsi *in loco* e senza creare falsi allarmi o incidere sul *market sentiment* in modo fuorviante.

⁷⁹ Questo è possibile visto che gli stessi indicatori nascono da correlazioni di diverse voci presenti nel bilancio.

Approfondimento: MIFID & Vigilanza nei mercati finanziari

I termini “borsa” o “mercato” sono tradizionalmente utilizzati per indicare sia “l’istituzione che realizza permanentemente la riunione degli uomini d’affari e dei mediatori al fine di porre in essere contrattazioni e nella quale le contrattazioni si attuano secondo determinati principi e senza che gli oggetti siano presenti sul luogo”⁸⁰, sia il luogo o l’edificio dove si svolgono le contrattazioni. Più precisamente, questi due termini (borsa e mercato) equivalenti tra loro, indicano un sistema organizzato di strutture, regole ed istituzioni, volto a favorire l’incontro tra la domanda e l’offerta (e quindi lo scambio) di beni e servizi attraverso la prestazione di servizi diretti a ridurre i costi di transazione che si incontrano nella negoziazione dei beni stessi.

Le più grandi riforme del mercato borsistico iniziano nel 1991⁸¹ (non che prima non fossero regolamentati, anzi, la prima legge in tema di mercati e borsa risale al 1913), la quale introduce le società di intermediazione mobiliare, esse costituiranno la base per la futura categoria di “servizi di investimento”; fissa una ripartizione di competenze di vigilanza sugli intermediari fondata sulla **finalità** dei controlli svolti da Banca d’Italia e Consob.

Inoltre, con la legge del 1991:

- a) Viene istituito il Consiglio di borsa con sede principale a Milano, al quale viene trasferita la titolarità dei poteri e delle attribuzioni già spettanti alle Camere di commercio, ai comitati direttivi degli agenti di cambio, alle commissioni per il listino e alle deputazioni di borsa;
- b) vengono dettate disposizioni per la negoziazione telematica dei valori mobiliari e per il collegamento tra borse e intermediari, per la liquidazione delle operazioni, prevedendo la costituzione della cassa di compensazione e garanzia (compito di garantire il buon fine e la compensazione dei contratti stipulati);
- c) si attribuisce alla Consob il potere di istituire e disciplinare con proprio regolamento mercati locali (c.d. terzo mercato) per la negoziazione di valori mobiliari non quotati;

⁸⁰Cfr. CAPRIGLIONE F., *Manuale di diritto bancario e finanziario*, 2019, pp. 687 e ss.

⁸¹ Cfr. legge n.1 del 1991.

- d) sempre alla Consob spetta il potere di autorizzare e disciplinare, nell'ambito della borsa valori, mercati per la negoziazione di contratti uniformi a termine su strumenti finanziari derivati.

Tuttavia, anche con questa legge, non si ebbe una sostanziale innovazione dei principi governanti i mercati borsistici, i quali continuavano ad avere una doppia natura: pubblicistica e monopolistica. Si constata il fatto che i mercati nascevano come "istituzioni pubbliche" tramite atto normativo dell'autorità e questa natura pubblicistica permeava tutti gli aspetti riguardanti la loro esistenza ed il loro sviluppo.

L'innovazione arrivò con il Testo unico della finanza, essa consolidò la disciplina "Eurosif" del 1996. Il Testo unico abrogò e sostituì tutta la normativa pregressa, recepì la nuova impostazione comunitaria del 1996, ribadendo il superamento della concezione pubblicistica del mercato a favore del modello privatistico, si formarono quindi imprese private operanti nel regime della concorrenza, le quali si autoregolavano ed erano soggette ad una vigilanza esterna.

Tuttavia, il sistema doveva ancora stabilizzarsi ed erano necessari adattamenti; questi ultimi vennero portati al T.U. sulla finanza, principalmente con la prima direttiva MIFID.

Tale direttiva portò:

- Il superamento della distinzione tra mercati regolamentati e non regolamentati, insieme alla razionalizzazione della regolamentazione delle possibili sedi di negoziazioni, inizialmente individuate in: mercati regolamentati, MTF⁸² e internalizzatori sistematici, i primi due operano su base multilaterale e la terza su base bilaterali, tutte sottoposte a specifici regimi autorizzativi e di controllo.
- Estensione del novero di soggetti che possono accedere direttamente ai mercati regolamentati;
- Abolizione dell'obbligo di concentrazione degli scambi, incompatibile con la promozione della concorrenza tra le diverse sedi di negoziazione.

Nonostante il notevole passo avanti, questo non fu il punto di approdo, dato che la disciplina venne successivamente sostituita⁸³. L'approccio seguito è quello

⁸² Acronimo che sta per *Multilateral Trading Facilities*.

⁸³ Dalla direttiva 2014/65/CE, o MIFID II e dal Regolamento 600/2014 o MIFIR, entrambi emanati nel 2014 e recepiti nell'ordinamento nazionale nell'agosto 2017

di equiparare le diverse sedi di negoziazioni, dettando, ove possibile, disposizioni applicabili in linea generale ai mercati regolamentati, ai sistemi multilaterali di negoziazione e ai sistemi organizzati di negoziazione, andando solo successivamente nel dettaglio degli obblighi riferibili a ciascuna tipologia.

In questa sede non si approfondiranno ulteriormente le tematiche riguardanti MIFID o le operazioni borsistiche, ma proseguiremo analizzando le finalità e la ripartizione della vigilanza.

La disciplina delle sedi di negoziazione⁸⁴ individua le Autorità di vigilanza di riferimento (Consob, Banca d'Italia, MEF e Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico) definendone i rispettivi compiti e poteri in relazione alle diverse tipologie di strumenti finanziari che vengono adottati.

Nella vigilare le sedi di negoziazione, si deve considerare che il Testo Unico assegna ai gestori delle sedi compiti sostanzialmente normativi e di vigilanza sul corretto funzionamento del sistema e delinea una metodologia *self regulated and audited* fondata su un doppio livello di controllo: il primo privatistico (quello svolto dal gestore), il secondo pubblicistico (svolto invece dalle autorità pubbliche).

La vigilanza pubblica, si esplica sia sul soggetto gestore della sede di negoziazione (profilo soggettivo) che sulla sede medesima (profilo oggettivo). La vigilanza effettuata sul soggetto gestore, ai sensi della disciplina in tema di mercati, si sovrappone e non inficia quella esercitata dalla Autorità competenti, esercitata ai sensi della disciplina in tema di intermediari (quando ne ricorrono i presupposti).

In linea di principio, la Consob vigila tutte le sedi negoziazione, laddove la vigilanza non sia espressamente attribuita ad altre Autorità, al fine di garantire la trasparenza del mercato, l'ordinato svolgimento delle negoziazioni e la tutela degli investitori⁸⁵.

La Consob, inoltre, ha il potere di richiedere ai soggetti gestori la modifica della "regolamentazione del mercato regolamentato" e delle "regole delle altre sedi di negoziazione", da questi adottate, quando risultino in contrasto o

⁸⁴ Cfr. parte III titolo I-bis del TUF. Con sede di negoziazione si intende quella all'ingrosso: "le sedi di negoziazione di titoli di Stato o di titoli obbligazionari privati e pubblici; strumenti del mercato monetario e strumenti finanziari derivati su titoli pubblici, tassi d'interesse, valute [...]".

⁸⁵ Sono inclusi anche i mercati di crescita per le PMI disciplinati nell'articolo 69 del TUF.

incoerenti con le finalità (finalità-obiettivo e finalità-mezzo) di tutela degli investitori.

Alla Banca d'Italia invece compete la vigilanza delle sedi di negoziazione all'ingrosso di titoli di Stato (fermo restando i poteri riservati alla Consob sul complesso delle sedi di negoziazione), con riguardo all'efficienza complessiva del mercato e all'ordinato svolgimento delle negoziazioni. In questo caso la finalità è macroprudenziale, legata anche ad una efficiente gestione del debito pubblico; difatti, non vi è un riferimento diretto alla tutela degli investitori o degli operatori che operano sulla sede.

Laddove si tratti di sedi di negoziazione all'ingrosso di titoli obbligazionari privati e pubblici, diversi quindi dai titoli di Stato, o strumenti del mercato monetario e di strumenti finanziari derivati su titoli pubblici, tassi d'interesse e valute, i poteri e le attribuzioni riconosciute dalla normativa all'Autorità sono esercitati dalla Consob (come di *default*), insieme alla Banca d'Italia, questo perché c'è un'interazione e una rilevanza tra i mercati dei titoli obbligazionari e degli strumenti di mercato monetario con i livelli dei tassi d'interesse e di conseguenza con la gestione della politica monetaria⁸⁶.

È invece di competenza esclusiva della Banca d'Italia la vigilanza sull'efficienza e sul buon funzionamento dei sistemi multilaterali di scambio di depositi monetari in euro, nonché sui relativi gestori, con il potere di richiedere modifiche alle regole che governano il sistema.

Infine, si riscontra una vigilanza condivisa tra Consob e l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, sulle sedi di negoziazione di strumenti finanziari derivati sull'energia e il gas.

La vigilanza esercitata da Banca d'Italia e Consob, su tutte le sedi di negoziazione, si estende al rispetto delle disposizioni del regolamento MIFIR ed anche alla direttiva MIFID II, in particolare agli obblighi di trasparenza *pre* e *post* negoziazione e di segnalazione cui sono tenute le sedi di negoziazione e gli internalizzatori sistematici.

I poteri regolamentari di Consob e Banca d'Italia devono essere sempre esercitati nell'osservanza dei principi generali: della valorizzazione dell'autonomia decisionale dei soggetti abilitati; della proporzionalità, come criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine con il minor sacrificio possibile degli interessi dei destinatari; del riconoscimento del carattere

⁸⁶ Cfr. articolo 62-*quater*, comma 3 del TUF.

internazionale del mercato finanziario e salvaguardia della posizione competitiva dell'industria italiana; dell'agevolazione dell'innovazione e della concorrenza.

È inoltre previsto che Consob e Banca d'Italia coordinino l'esercizio delle proprie funzioni di vigilanza e riducano al minimo gli oneri gravanti sulle sedi di negoziazione all'ingrosso, stipolino un protocollo di intesa con oggetto i compiti di ciascuna e le modalità di cooperazione nello svolgimento delle rispettive competenze, nonché delle irregolarità rilevate e i provvedimenti assunti nell'esercizio della vigilanza

Le principali regole della vigilanza sono negoziate da organismi internazionali, come il *Financial Stability Board*, cui fanno capo i 20 paesi appartenenti al gruppo degli Stati più industrializzati (G20) e il comitato di Basilea, composto dai Governatori dei paesi appartenenti (e aderenti) al G10. Gli atti emanati da entrambi gli organi sono non vincolanti sul piano del diritto, ma sono *standard* normativi che per loro diffusa e costante applicazione hanno preso il nome di *soft-law*. Queste regole diventano vincolanti in Europa attraverso la loro riproduzione, con adattamenti, in direttive e regolamenti dell'UE.

Nell'ordinamento italiano le norme di vigilanza sono disciplinate principalmente nel T.U. bancario, il quale contiene la disciplina di recepimento delle norme europee che non sono direttamente applicabili. A livello europeo è importante la normativa (UE) sulla vigilanza (reg. n.1024/2013)⁸⁷. La BCE non ha poteri regolamentari (se non per quanto concerne l'organizzare le modalità di assolvimento dei compiti di vigilanza nell'ambito del MVU, oltre al fatto che può emanare linee guida non vincolanti), di conseguenza tutto il diritto dell'Unione è emanato dall'Unione stessa.

⁸⁷ Normativa che definisce il MVU, già citata nel paragrafo precedente.

Capitolo 3 Applicazioni specifiche e nuove sfide della vigilanza bancaria

3.1 La risposta della vigilanza comunitaria alla pandemia da Covid-19

La pandemia di coronavirus (COVID-19) ha avuto un impatto senza precedenti sull'economia globale nel corso del 2020. L'emergenza sanitaria ha portato in *primis* al *lockdown* in Europa, ha poi imposto un deciso rallentamento delle attività economiche e ciò ha determinato (e determinerà) significative conseguenze sulle imprese, le quali hanno affrontato gravi carenze di liquidità e una forte riduzione del fatturato; inoltre, molti lavoratori si sono ritrovati senza fonti di reddito, circostanza che ha provocato ripercussioni negative sui consumi.

In meno di 15 giorni (dal 12 marzo sino al 25 di marzo 2020), le varie autorità hanno adottato misure tra loro coerenti, finalizzate da una parte ad offrire al sistema bancario abbondanza di liquidità, da un'altra parte a rendere più flessibili i requisiti prudenziali di capitale, da un'altra parte ancora a consentire aiuti di Stato alle imprese in difficoltà¹.

Come è noto, il Governo italiano ha adottato provvedimenti tesi a sostenere le imprese e i lavoratori in difficoltà e, grazie anche alle misure eccezionali in ambito monetario, di bilancio, regolamentare e di vigilanza, nonché al rafforzamento delle posizioni patrimoniali e di liquidità, il settore bancario ha svolto un ruolo importante nella risposta alla crisi. Le banche hanno sostenuto l'economia reale continuando a fornire credito e a soddisfare il fabbisogno di liquidità di famiglie e società non finanziarie.

Il panorama globale dei rischi ha subito notevoli e rapidi cambiamenti dall'inizio della pandemia: il livello di incertezza nel breve e medio periodo è elevato.

A tal proposito la Vigilanza bancaria della BCE ha individuato, valutato e monitorato i rischi e le debolezze esistenti ed emergenti, nel settore bancario,

¹ Cfr. PISANESCHI A., *Dalla crisi Lehman Brothers alla crisi Covid. Istituzioni europee e regolazione bancaria alla prova dello stress test*, 2022. Senza considerare gli interventi di acquisto di titoli di Stato da parte della BCE. Inoltre, non coordinare le misure straordinarie sulla liquidità con le regole sul capitale e con il trattamento prudenziale dei crediti sottoposti a moratoria o a ristrutturazione, avrebbe reso difficile la circolazione della liquidità.

cercando di adeguare le proprie azioni di controllo e ridefinendo le priorità al fine di utilizzare le risorse in modo dinamico in base ai rischi.

Più che mai in questo contesto, l'attività delle Autorità di vigilanza è stata orientata non solo ad assicurare la stabilità del singolo mercato o intermediario, ma anche a consentire alle banche di finanziare l'economia reale, così da non pregiudicare la stabilità finanziaria del sistema.

La Vigilanza bancaria della BCE, in collaborazione con le Autorità nazionali competenti, ha valutato le sfide fondamentali che stanno interessando, ed interesseranno negli anni a venire, gli enti vigilati. I principali risultati di suddetta valutazione sono stati presentati nella *mappa dei rischi del Meccanismo di Vigilanza Unico*, la quale cerca di definire quali saranno le conseguenze a venire, in termini di probabilità ed impatto.

Di seguito viene data una rappresentazione grafica della Mappa dei rischi².

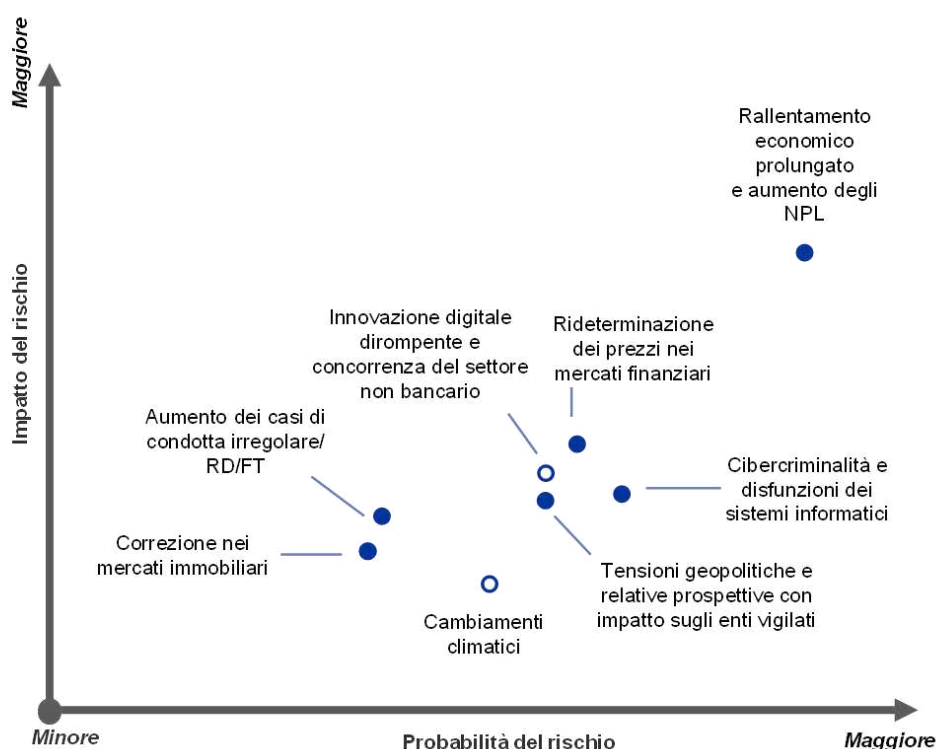


Figura 10. Mappa dei rischi del MVU.

² Con riferimento al grafico, “NPL” rappresenta i crediti deteriorati, mentre “RD/FT” il riciclaggio del denaro ed il finanziamento del terrorismo.

Per completare il quadro dei rischi bisogna considerare anche le **criticità** potenziali, **interne** ed **esterne**, delle banche: all'interno possono presentarsi debolezze nella gestione e nella copertura del rischio di credito, debolezze della *governance* e degli indirizzi strategici, livelli di reddito e redditività strutturalmente bassi, carenze dei sistemi informatici ed inefficienze in termini di costi; i rischi esterni consistono invece nell'elevato livello di debito pubblico e privato³, nell'eccesso di capacità nel settore bancario e nella frammentazione del quadro regolamentare e giuridico. Logicamente, le vulnerabilità interne possono essere affrontate dalle banche stesse, mentre quelle esterne si riferiscono al contesto operativo bancario.

Analizzando il caso italiano, nel 2019 le condizioni di salute del sistema bancario in termini di patrimonializzazione, rischiosità del credito e liquidità, erano migliorate rispetto all'anno precedente, nonostante un contesto caratterizzato da una debole crescita economica, una bassa inflazione e da tassi di interesse ai minimi storici.

Sempre nel 2019, il flusso di nuovi prestiti deteriorati in rapporto al totale dei crediti era sceso all'1,2%, un valore inferiore rispetto alla fine del 2007, periodo antecedente alle due crisi⁴. Questo "traguardo" è stato raggiunto principalmente grazie ai bassi tassi d'interesse ed una più accorta politica selettiva del credito.

La redditività delle banche italiane, che era migliorata negli anni 2017 e 2018 soprattutto per effetto di interventi di contenimento dei costi operativi e della flessione del costo del rischio di credito, parzialmente ascrivibile al favorevole andamento del ciclo congiunturale⁵, aveva sperimentato una inattesa battuta d'arresto nel 2019, principalmente a causa della riduzione del margine di interesse e per il maggiore carico fiscale, riconducibile alla prima applicazione dello standard contabile IFRS 9⁶.

³ Sia a livello nazionale che europeo.

⁴ Crisi dei mutui *subprime* del 2008 e successiva crisi del debito sovrano del 2010-2011.

⁵ I cicli congiunturali si suddividono in diverse fasi: tipicamente si parla di ripresa, boom, regresso e recessione.

⁶ Cfr. BANCA D'ITALIA, *Vigilanza creditizia e finanziaria*, 2017, reperibile su https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/archivio-norme/circolari/c217/ATTO_EMAN_217_16agg.pdf. L'IFRS 9 è entrato in vigore nel 2018 e sancisce che esiste una presunzione relativa che il rischio di credito sia aumentato

Nel corso del 2020, per effetto della pandemia di Covid-19, il quadro macroeconomico e normativo di riferimento sono mutati. La crisi innescata dalla diffusione dell'epidemia ha colpito duramente il sistema produttivo, esponendo il settore bancario ai rischi derivanti dal rallentamento dell'attività economica.

Le misure di sostegno finanziario alle imprese mirano a evitare che eventuali restrizioni creditizie e temporanee tensioni di liquidità provochino un'ulteriore flessione dell'attività produttiva. In particolare, si è disposto il blocco della revoca di alcune tipologie di finanziamento, la proroga dei finanziamenti, la sospensione del rimborso dei debiti contratti dalle PMI e la concessione di garanzie pubbliche sui prestiti⁷.

Lo *shock* macroeconomico generato dalla pandemia comporterà verosimilmente un deterioramento della qualità degli attivi bancari, con un aumento delle rettifiche di valore a seguito dell'applicazione delle norme sull'accantonamento.

L'ampiezza e la profondità della crisi economica porteranno ad un aumento delle insolvenze delle imprese. Uno studio della Banca d'Italia⁸ segnala che nel 2020 il deterioramento della loro situazione finanziaria determinerà un significativo peggioramento della probabilità d'insolvenza: nel 2020 i fallimenti registrati sono stati 7.300, un terzo in meno rispetto al 2019 (11.000 fallimenti), questo calo è dovuto principalmente agli effetti temporanei della moratoria e delle misure di sostegno, da considerare poi la ridotta attività dei tribunali a seguito delle misure volte a contenere in contagio da Covid-19.

significativamente dopo la rilevazione iniziale nel caso in cui i pagamenti contrattuali siano scaduti da oltre 30 giorni; quindi, si presenta la necessità di rettificare il valore dei crediti e stabilire accantonamenti a "riserve di valutazione".

⁷ Cfr. D.L. 18/2020 e D.L. 23/2020.

⁸ Cfr. BANCA D'ITALIA, Note Covid-19, *L'impatto del Covid-19 sui fallimenti e le uscite dal mercato delle imprese italiane*, 2022, reperibile su https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/note-covid-19/2022/nota_covid_fallimenti_ita_24_gen_2022.pdf



Figura 11. Dinamica dei fallimenti tra 2019 e 2020.

Difatti, il fenomeno di riduzione del numero di fallimenti è stato registrato in numerosi paesi, i quali avevano adottato le stesse misure italiane.

Analizzando il numero di fallimenti con l'andamento del PIL, si può constatare che nei periodi di recessione il numero di fallimenti tende ad aumentare, stabilizzarsi e in seguito scendere nuovamente. Dopo una situazione tendenzialmente stabile fino al secondo trimestre 2021, a partire dal terzo trimestre l'indice (dei fallimenti) ha ripreso a salire, congiuntamente si è visto un calo delle registrazioni di nuove imprese. Nel breve periodo ci si aspetta un aumento dei fallimenti, circa 2.800 in più, ai quali potrebbero aggiungersi i 3.700 fallimenti "mancati" a seguito delle temporanee misure adottate ad inizio 2020.

Tuttavia, in questi calcoli non vengono considerate le 371.000 imprese "non fallibili" – in quanto non assoggettabili alla procedura di fallimento - ma in grave difficoltà.

Le conseguenze sulle banche italiane della crisi indotta dalla pandemia sono state finora contenute; ciò è stato possibile grazie alle eccezionali misure fiscali e monetarie varate dai governi e dalle Autorità di vigilanza. Gli indicatori di solidità patrimoniale sono migliorati, in seguito alla capitalizzazione degli utili maturati nel 2019; la qualità del credito può ritenersi soddisfacente, anche se permane il rischio di un'impennata dei crediti deteriorati nel momento in cui verranno meno le misure di sostegno pubblico. Non si può dire lo stesso della redditività, la quale è in declino a causa dell'aumento delle rettifiche su crediti. Un'ulteriore crescita

delle perdite su crediti porterebbe a un peggioramento del profilo reddituale, con intuibili ripercussioni sul livello di patrimonializzazione.

Considerando il contesto economico europeo, indebolito dalla pandemia, il rischio di credito rappresenta una delle sfide principali per il settore bancario e per le Autorità di vigilanza. L'elevato rapporto tra debito privato e PIL sta ampliando l'impatto negativo sulle banche, questo perché molte società non finanziarie (SNF) hanno mostrato un netto deterioramento degli utili a seguito delle misure di confinamento, di conseguenza queste società hanno un rischio di insolvenza più elevato. Contemporaneamente le famiglie si trovano di fronte un peggioramento della situazione del mercato del lavoro, il quale a sua volta incide sulla capacità di rimborso del debito da parte delle famiglie⁹. Per far fronte a tali questioni, i governi hanno introdotto misure di tutela per arginare la crisi del settore privato, generando però l'aumento del rapporto tra debito pubblico e PIL.

In aggiunta, l'incremento significativo delle esposizioni bancarie al debito pubblico nazionale ha rafforzato la correlazione tra banche e paesi sovrani, rischiando di riaccendere spirali negative legate alla sostenibilità dei debiti pubblici.

Quando la pandemia non costituirà più una minaccia economica, le banche dovranno esser pronte ad affrontare un aumento dei crediti deteriorati, i quali potrebbero rappresentare un problema per l'adeguatezza patrimoniale delle medesime. Si reputa necessario un solido sistema di monitoraggio che individui, in maniera tempestiva, il deterioramento della qualità del credito magari tramite accantonamenti adeguati.

Il progresso della digitalizzazione può sostenere la trasformazione dei modelli imprenditoriali delle banche al fine di incrementare la redditività nel lungo periodo, ampliando la gamma di prodotti e servizi offerti e raggiungendo una più ampia platea, ma pone anche in luce le vulnerabilità riguardanti le attuali carenze dei sistemi informatici e l'esposizione alla *cibercriminalità* e alle disfunzioni operative.

Di recente le minacce cibernetiche hanno registrato un aumento, poiché i criminali cercano di sfruttare l'attuale maggiore livello di diffusione.

⁹ Nel caso dell'Italia questo rischio è relativamente ridotto perché, a differenza del debito pubblico, il debito delle SNF e delle famiglie è tra i più bassi dell'UE. Cfr. E. MARRO, *Pubblico in Italia, privato in Svizzera: Paese che vai, debito che trovi*, su *IlSole24Ore*, 24 agosto 2019 reperibile su <https://www.ilsole24ore.com/art/pubblico-italia-privato-svizzera-paese-che-vai-debito-che-trovi-ACD3eJf>.

In molte banche i processi critici sono eseguiti mediante sistemi informatici giunti alla fine del loro ciclo di vita per i quali è necessaria una spesa su vasta scala che attenui i rischi connessi. Tuttavia, nel contesto attuale, tali investimenti potrebbero essere differiti.

Inoltre, alcune banche hanno mostrato scarsa proattività delle funzioni di controllo nell'adattarsi al contesto della crisi e nell'identificare, monitorare e gestire i rischi; questa situazione porta ad una necessità di migliorare la gestione dei rischi e i processi decisionali anche tramite una maggior supervisione da parte dell'organo amministrativo in relazione alle decisioni operative assunte per affrontare la crisi. Una *governance* debole e un sistema di controllo carente possono esporre le banche a rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

Per arginare queste problematiche, la BCE condivide informazioni con le Autorità competenti e tiene conto di tali rischi nelle proprie valutazioni prudenziali, compresi il processo di revisione e valutazione prudenziale e le verifiche di idoneità dei membri degli organi di amministrazione.

La Vigilanza bancaria della BCE, in collaborazione con le Autorità nazionali competenti, ha quindi effettuato un'accurata valutazione dei principali rischi e vulnerabilità che devono affrontare gli enti significativi sottoposti alla sua vigilanza diretta e ha definito le priorità strategiche.

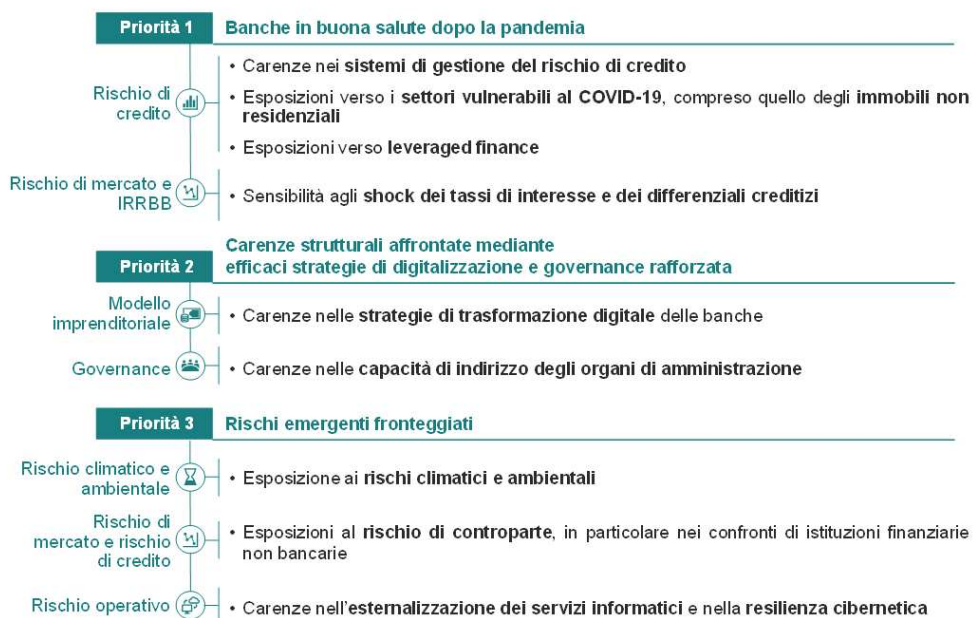


Figura 12. Priorità di vigilanza 2022-2024.

La Vigilanza bancaria della BCE ha definito le sue priorità di vigilanza sulla base di una valutazione dei principali rischi e vulnerabilità per il settore bancario europeo. Le tre priorità identificate per il periodo 2022-2024 rivestono tutte pari importanza e sono volte a far sì che le banche: escano dalla pandemia in buona salute; colgano quest'opportunità per affrontare le debolezze strutturali che le caratterizzano¹⁰; affrontino i rischi emergenti e di natura climatica, ambientale, informatica e cibernetica.

Ciascuna priorità è associata a una serie di obiettivi strategici e relativi programmi di lavoro.

Per assicurarsi che le banche siano in buona salute dopo la pandemia è necessario affrontare gli effetti avversi della pandemia di COVID-19 e assicurare la continua capacità di tenuta del settore bancario sono obiettivi cruciali per l'autorità di vigilanza.

Le principali attività di vigilanza previste per la **gestione del rischio di credito** sono:

¹⁰ Digitalizzazione efficace ed una *governance* rafforzata.

- Verifiche di *follow-up* condotte dai GVC (c.d. “gruppi di vigilanza”) sulle carenze del sistema di gestione del rischio di credito individuate nell’ambito dell’esercizio, comunicazione agli amministratori delegati ed ispezioni *in loco*;
- analisi mirate nell’ambito dell’identificazione, del monitoraggio e della valutazione del rischio di credito oltre che sugli aspetti riguardanti il regime degli accantonamenti previsti dal IFRS 9¹¹.
- verifiche di *follow-up* condotte dai GVC per le banche esposte a rischi, nonché indagini mirate sui modelli interni in materia di modifiche al programma dell’ABE per la revisione dell’IRB¹² o derivanti dall’impatto della pandemia.

Per quanto riguarda **il rischio di controparte**, gli enti vigilati dovrebbero disporre di sistemi solidi di *governance* e gestione dei rischi per far fronte all’aumento delle esposizioni al rischio di controparte. Il contesto di bassi tassi d’interesse ha attirato le banche ad incrementare il volume degli affari con controparti finanziarie non bancarie più rischiose e meno trasparenti. In questo contesto, la Vigilanza bancaria della BCE effettuerà analisi mirate ed ispezioni *in loco* sulla *governance* e sulla gestione del rischio di controparte delle banche per individuare eventuali carenze.

Inoltre, va constatato come durante la pandemia sia aumentato il numero di incidenti cibernetici segnalati alla BCE. Infatti, per migliorare la **resilienza informatica ed operativa**, è stato necessario promuovere accordi più robusti di esternalizzazione dei servizi informatici a fronte delle minacce cibernetiche presso gli enti vigilati intensificando progressivamente le attività di vigilanza riguardanti le *prassi* di gestione dei rischi delle banche. L’accelerazione delle strategie digitali e la crescente dipendenza delle banche dalle tecnologie informatiche rendono essenziale rafforzarne la resilienza contro le minacce cibernetiche. In tale contesto, le autorità di vigilanza rivolgeranno una sempre maggiore attenzione alla valutazione dell’adeguatezza della resilienza cibernetica delle banche e

¹¹ Cfr. FOÀ D., *Il ruolo della vigilanza bancaria nel fronteggiare i rischi legali alla pandemia da COVID-19*, 2020, reperibile su https://iris.luiss.it/retrieve/e163de42-b494-19c7-e053-6605fe0a8397/Rivista_elettronica-2_2020-FOA%27.pdf. A riguardo l’EBA, in coordinamento con l’ESMA, ha chiarito la natura dei principi contabili IFRS9, dicendo che risulta idonea a rappresentare in modo sufficientemente federe le dinamiche e i rischi collegati alla pandemia, anche tenendo conto degli interventi di garanzia statali.

¹² Metodo di calcolo volto a verificare i requisiti patrimoniali di un istituto.

seguiranno attivamente le azioni intraprese dagli enti che presentano carenze rilevanti su questo fronte.

In conclusione, gli enti vigilati hanno mostrato una buona capacità di tenuta nel corso dell'ultimo anno, sebbene il panorama dei rischi a carico del settore bancario europeo continui a risentire dell'impatto della pandemia. Si è preservata, nel complesso, la capitalizzazione delle banche, la capacità di aiutare le famiglie, le piccole e medie imprese oltre alle società di maggiori dimensioni. Le prospettive economiche, tuttavia, restano incerte; ci si aspetta un contraccolpo dalla crisi pandemica ed eventuali strozzature lungo la filiera produttiva sebbene le misure straordinarie abbiano contribuito a prevenire un'impennata dei fallimenti e dei crediti deteriorati. La qualità degli attivi bancari continua a destare preoccupazione, in quanto potrebbero manifestarsi effetti nel medio termine, una volta che le misure di sostegno saranno terminate.

La crisi ha altresì mostrato una serie di vulnerabilità strutturali, anche connesse alla sostenibilità di modelli imprenditoriali e alla *governance* interna delle banche, che richiedono un'azione efficace e tempestiva da parte di quest'ultime nonché delle Autorità di vigilanza. È infine necessario che le Autorità di vigilanza mitighino, anche in modo proattivo, i rischi emergenti ed in evoluzione, come quelli digitali, climatici ed ambientali.

Per quanto concerne **le carenze nelle strategie di trasformazione digitale** delle banche, le attività di vigilanza hanno per oggetto l'indagine sulle strategie di digitalizzazione, un'analisi comparativa e verifiche dei GVC con cui dare seguito alle carenze rilevanti individuate nelle strategie di trasformazione digitale delle banche e ispezioni *in loco* mirate negli ambiti dove si sono riscontrate le principali carenze.

Invece, per affrontare i rischi emergenti e in evoluzione, che possono concretizzarsi sia a breve che a lungo termine, è essenziale che la Vigilanza bancaria della BCE segua da vicino la situazione, definendo e calibrando opportunamente la propria risposta. Questi rischi comprendono: i rischi climatici e ambientali, il crescente rischio di controparte verso istituzioni non bancarie più rischiose e meno trasparente e la resilienza informatica ed operativa.

Per affrontare le **vulnerabilità dovute all'esposizione ai rischi climatici ed ambientali**, le Autorità di vigilanza devono mettere in atto: prove di *stress* sul

rischio climatico¹³, un'analisi tematica delle strategie in attuazione, ispezioni *in loco* e verifiche *follow-up* condotte dai GVC sulle prassi di informativa delle banche oltre che sulla loro conformità alle aspettative di vigilanza¹⁴.

¹³La prova di *stress* è un esercizio conoscitivo inteso a valutare il grado di preparazione delle banche nella gestione del rischio climatico. Se ne parlerà più approfonditamente nel sottocapitolo dedicato.

¹⁴ Le aspettative di vigilanza sono esposte nella guida della BCE. Cfr. *Guida sui rischi climatici ed ambientali*, BCE, 2020.

3.2 *La vigilanza green*

Il cambiamento climatico genera rischi per l'economia e per il sistema finanziario. È importante valutare come la transizione verso una società neutra in termini di emissioni di carbonio possa migliorare l'attività delle banche e degli organi di vigilanza.

La Banca d'Italia si impegna affinché il sistema bancario e finanziario sia preparato ad affrontare le sfide della sostenibilità, evitando di imporre oneri ingiustificati ed eccessivi a carico degli intermediari. L'obiettivo è accrescere la consapevolezza di intermediari, banche ed istituti non bancari circa la necessità di uno sviluppo *green* utilizzato dei fattori, chiamati "fattori di sostenibilità", i quali riguardano fattori di tipo ambientale, sociale e di governo societario.

Il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria in due comunicati¹⁵ ha riferito che: le banche sono potenzialmente esposte a rischi finanziari legati al clima, indipendentemente dalle loro dimensioni, complessità o modello di *business*. Le banche dovrebbero gestire i rischi finanziari legati al clima in modo proporzionato alla natura, alla portata e alla complessità delle loro attività ed in base al livello globale di rischio che ogni banca è disposta ad accettare.

Al contempo, la BCE persegue **tre obiettivi principali**: la gestione dei rischi climatici, il sostegno alla transizione verde e la promozione di un'azione più ampia. Questi obiettivi fanno da "faro" per l'adozione di politiche efficaci ed adeguate.

La **gestione dei rischi climatici** riguarda la comprensione, il monitoraggio e la gestione dei rischi climatici connessi alla politica monetaria, alle operazioni di investimento della BCE e del sistema finanziario in generale. Il cambiamento climatico incide sul funzionamento dell'economia per effetto di due tipologie di rischio:

- 1) i **rischi fisici** connessi al mutamento del clima, tra cui una maggior frequenza e/o gravità dei fenomeni meteorologici come inondazioni, siccità e tempeste;

¹⁵ Ci si riferisce ai comunicati dell'aprile 2021, *Climate-related financial risks – measurement methodologies*, consultabile su <https://www.bis.org/bcbs/publ/d518.pdf> e *Climate-related risk drivers and their transmission channels* consultabile su <https://www.bis.org/bcbs/publ/d517.pdf>.

2) i **rischi di transizione** inerenti al passaggio verso un'economia neutra in termini di emissioni di carbonio.

Tali rischi impattano su indicatori macroeconomici come l'inflazione, la crescita economica e la stabilità finanziaria. Inoltre, si ripercuotono sul valore e sul profilo di rischio delle attività detenute a bilancio dell'Eurosistema.

Per questo motivo le considerazioni sul cambiamento climatico vanno integrate nelle analisi e nel processo decisionale, nei modelli, nelle proiezioni e negli scenari macroeconomici, nella valutazione della stabilità finanziaria e nel sistema di gestione dei rischi.

Si ricorda che già nel 2019 la BCE aveva ritenuto necessario revisionare la propria strategia di politica monetaria in relazione con i cambiamenti climatici; già nel 2020 arriva una prima guida sui rischi climatici ed ambientali (c.d. "Guida sui rischi climatici e ambientali: aspettative di vigilanza in materia di gestione dei rischi e informativa"), nella quale si identificano i rischi climatici come principali fattori di rischio per il sistema bancario dell'area euro. In risposta a queste osservazioni, la BCE ha ritenuto che gli enti creditizi debbano inquadrare i rischi climatici e ambientali nell'ambito di un approccio strategico, complessivo e lungimirante. Così, ad inizio 2021, è stato chiesto agli istituti finanziari di effettuare autovalutazioni delle loro pratiche attuali e confrontarle con le aspettative di vigilanza introdotte precedentemente dalla guida¹⁶.

A tal proposito le banche significative vengono sottoposte a **prove di stress**: viene assicurato che le banche adottino un approccio sicuro e prudente nell'individuazione, nella valutazione e nella gestione dei rischi climatici ed ambientali e che comunichino in modo trasparente i rischi a cui sono esposte.

Analizzando la prova di *stress* condotta nel 2022 dalla BCE, si evidenzia che:

- le banche sono in grado di fornire informazioni esaustive ed innovative sul cambiamento climatico;

¹⁶ Cfr. SANFILIPPO S., *Rischio finanziario e cambiamento climatico: nuove frontiere per una vigilanza "sostenibile" e nuove re-sponsabilità degli esponenti bancari*, in corso di pubblicazione. la BCE ha valutato il livello di preparazione delle istituzioni e l'adeguatezza dei loro piani di attuazione. L'esito della valutazione ha permesso di osservare che alcune istituzioni hanno compiuto passi considerevoli; tuttavia, nessuna di esse era vicina ad allineare pienamente le proprie prassi alle aspettative della vigilanza e la qualità dei piani di attuazione delle istituzioni variava notevolmente.

- la maggior parte delle banche non ha un solido quadro di riferimento per le prove di *stress* sul rischio climatico e si denota una mancanza di dati pertinenti;
- dalla prova di *stress* emergono perdite inferiori per le banche che effettuano una transizione al passo con le direttive in attuazione rispetto ad un'azione ritardata.

I risultati della prova di *stress* condotta, denota che le banche non tengono adeguatamente conto del rischio climatico nell'ambito dei quadri di riferimento per le prove di *stress* e dei modelli interni;tuttavia, ci sono stati dei progressi rispetto al 2020.

L'obiettivo della prova era rilevare informazioni qualitative e quantitative per valutare il grado di preparazione del settore nella gestione del rischio climatico e raccogliere le migliori prassi per affrontarlo. Questo *test*, al quale hanno partecipato 104 banche significative, si basava su tre moduli: la capacità interna di condurre prove di *stress* sul rischio climatico, la dipendenza da settori ad alta intensità di emissioni di carbonio e i risultati ottenibili in diversi scenari e su vari orizzonti temporali.

I risultati del primo modulo mettono in luce che il 60% delle banche non dispone ancora di un quadro di riferimento per le prove di *stress* in ambito climatico. La maggior parte di esse non include il cambiamento climatico nei propri modelli di rischio per il credito ed appena il 20% ne tiene conto come variabile al fine di erogazione di un finanziamento.

I risultati del secondo modulo mostrano che quasi due terzi delle entrate bancarie derivano da clienti aziendali non finanziari provenienti da industrie ad alta intensità di gas ad effetto serra. Ciò accresce l'esposizione delle banche ai rischi di transizione, è necessario che gli istituti di credito interagiscano maggiormente con la clientela per ottenere maggiori informazioni sui rispettivi piani di transizione.

Nell'ambito del terzo modulo è stato richiesto alle banche di proiettare le perdite nell'eventualità di fenomeni meteorologici estremi e su scenari di transizione con diversi orizzonti temporali. Il risultato conferma che il rischio fisico ha un impatto eterogeneo sulle banche europee: per esempio,la vulnerabilità delle banche a uno scenario di siccità o calore estremo dipende fortemente dalle attività settoriali e dall'ubicazione geografica delle rispettive esposizioni.

Da questa prova di *stress* emerge che nel breve periodo il rischio climatico è significativamente sottostimato per una serie di motivi: scarsità di dati, modelli e proiezioni, inoltre si escludono fasi di rallentamento economico ed i relativi impatti.

Per quanto riguarda le proiezioni a lungo termine, i risultati mostrano che una transizione verde ordinata si traduce in minori perdite rispetto ad un'azione disordinata o non guidata da politiche.

I risultati della prova sul clima aiuteranno le banche europee a orientare la loro azione al fine di potenziare la propria capacità di condurre prove di stress sul rischio climatico e di prepararsi a raccogliere le sfide e le opportunità di uno scenario di azzeramento delle emissioni.

Per quanto concerne le banche *less significant*, sono state condotte interviste ad un ampio campione di membri dei Consigli di amministrazione, così da poter raccogliere elementi circa il grado di consapevolezza del rischio ambientale e un approfondimento delle modalità con cui le società di gestione del risparmio integrano i fattori ESG¹⁷ nei processi aziendali. Inoltre, la Banca d'Italia ha elaborato un insieme di **aspettative di vigilanza**¹⁸ in merito all'integrazione dei rischi climatici ed ambientali nelle strategie aziendali, nei sistemi di governo e controllo, nel *risk management framework* e nelle pubblicazioni degli intermediari bancari e finanziari vigilati.

I risultati delle analisi condotte (fig. 13) hanno evidenziato un basso grado di allineamento alle aspettative di vigilanza: tuttavia, è presente una diffusa e crescente consapevolezza dell'importanza della tematica¹⁹.

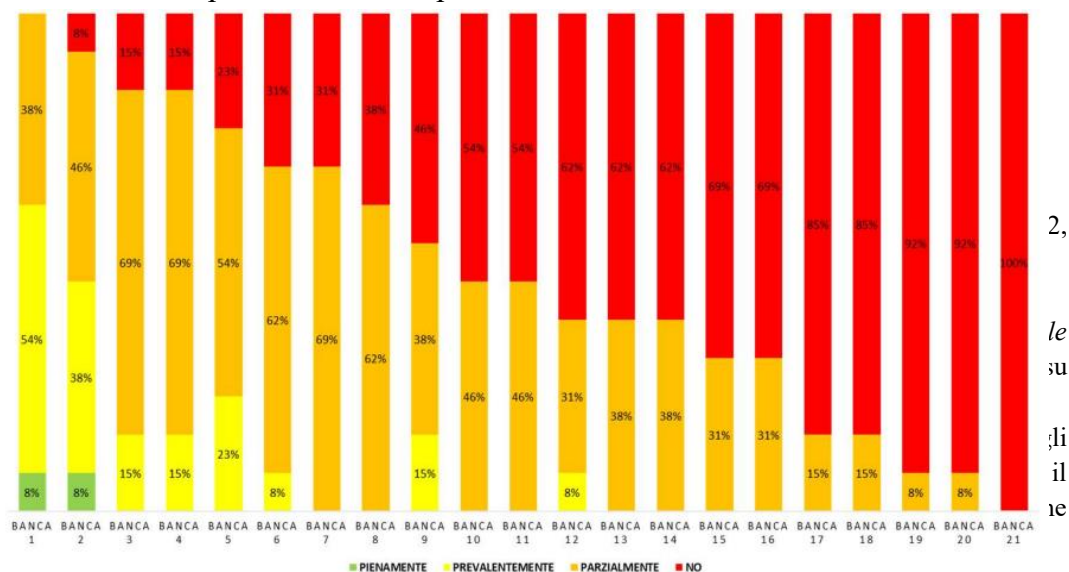


Figura 13. Grado di allineamento alle aspettative di vigilanza sulle tematiche green. Fonte: BdI.

Nonostante questo, nella maggioranza dei casi, le soluzioni adottate risultano soltanto parzialmente in linea con le aspettative.

Per quanto riguarda il rischio di credito, alcune banche hanno iniziato, o hanno pianificato, a integrare l'esposizione ai rischi climatici delle controparti nei processi di concessione e monitoraggio dei crediti. Circa un intermediario su tre ha aggiornato le politiche aziendali introducendo il rischio climatico tra i *drivers* della valutazione del merito creditizio; sono state inoltre definite "liste di esclusione", in queste liste rientrano le controparti che operano in settori ritenuti ad alto impatto ambientale oppure, quelle imprese che devono ottenere un riscontro positivo sulla compatibilità del finanziamento con le politiche ambientali previste.

Per quanto riguarda il rischio reputazionale e di continuità operativa, solo il 20% delle banche tiene conto di fattori ESG negli scenari di valutazione dei rispettivi rischi.

Il sostegno alla transizione verde è volto a portare una transizione ordinata verso un'economia neutra in termini di emissioni di carbonio, promuovendo lo sviluppo di una finanza sostenibile e creando incentivi per un sistema finanziario più *green*. Ridurre le emissioni di carbonio è l'unico modo per evitare gli effetti più devastanti del cambiamento climatico. Per questa ragione l'Unione Europea si è impegnata a diminuire le emissioni del 55% entro il 2030 e a realizzare un'economia a zero emissioni entro il 2050.

I benefici a lungo termine di una transizione rapida e ordinata superano di gran lunga i costi iniziali, questo è stato dimostrato anche dalla prova di *stress* concernente i rischi climatici: il costo della transizione è molto inferiore rispetto al costo dell'inazione.

I vantaggi di una transizione ordinata verso un'economia verde offrono alle istituzioni finanziarie, ed alla collettività in generale, la possibilità di beneficiare di energia pulita e meno costosa, innovazioni tecnologiche e nuove opportunità imprenditoriali.

La BCE contribuisce con l'elaborazione di politiche concernenti il clima, come la tassa sulle emissioni di carbonio, l'ampliamento della finanza verde, l'innovazione verde e la gestione del rischio di calamità.

Nonostante la maggioranza delle multinazionali è restia alla transizione *green* (dati gli interessi nella produzione e nel consumo di combustibili fossili ed il rischio intrinseco portato dal cambiamento), la possibilità di accedere a competenze tecnologiche internazionalmente diffuse offre loro un vantaggio

rispetto alle aziende non globalizzate per quanto riguarda l'innovazione orientata alla sostenibilità.

Tra le azioni volte ad aiutare le banche e la società a comprendere i rischi climatici esiste la possibilità di **“promuovere un'azione più ampia”**, dettata dalla Banca Centrale Europea²⁰. A riguardo, la BCE collabora con *partner* europei su tematiche relative al clima, alla finanza sostenibile, alla trasparenza e sistemi per attenuare l'impatto ambientale: adottare le migliori *prassi* per affrontare il cambiamento climatico.

La Banca Centrale Europea mette a disposizione analisi e competenze per promuovere una più ampia comprensione dei rischi e delle opportunità economiche associati al cambiamento climatico.

All'interno delle singole istituzioni finanziarie, la *governance* svolge un ruolo fondamentale per lo sviluppo di un modello di *business* sano e resiliente.

L'organo amministrativo indirizza la società nell'integrazione dei rischi climatici ed ambientali nella cultura e nella strategia aziendale. Affinché la *governance* risponda in maniera efficace alle attuali aspettative, è necessario focalizzarsi su:

- Competenze: l'organo amministrativo deve disporre di competenze atte a comprendere e valutare le implicazioni dei rischi climatici ed ambientali sul modello di *business* e sulla strategia. Vanno valutate iniziative formative;
- ruoli e responsabilità: l'amministrazione assegna esplicitamente ruoli e responsabilità in materia di rischi climatici ed ambientali ai propri membri, è tuttavia possibile istituire uno specifico comitato;
- flussi informativi: per decidere al meglio è necessario disporre di adeguate informazioni. Per attuare ciò l'organo amministrativo definisce un sistema di *reporting* sui rischi climatici ed ambientali, definisce inoltre un sistema di indicatori di prestazione (*key performance indicators* o KPI) misurabili e quantificabili, che tengano conto dei rischi climatici ed ambientali così da poterli monitorare.

Nella definizione e attuazione della strategia aziendale, gli intermediari individuano i rischi climatici e ambientali capaci di incidere sul contesto aziendale

²⁰ Cfr. BCE: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/climate/html/index.it.html>. La BCE in ambito green persegue tre obiettivi principali, che sono: la gestione dei rischi climatici, il sostegno alla transizione verde e la promozione di un'azione più ampia.

e sono in grado di comprenderne e misurarne gli impatti, al fine di assicurare la resilienza del modello di *business* e orientarne le prospettive di sviluppo.

Gli intermediari effettuano una mappatura degli eventi che potrebbero manifestarsi per effetto dei rischi climatici e ambientali (fisici e di transizione) e integrano, di conseguenza, il sistema di gestione dei rischi in base alle problematiche che potrebbero verificarsi e le implicazioni di natura prudenziale.

Inoltre, considerato il carattere di marcata dinamicità dei rischi climatici, gli intermediari definiscono un programma di revisione e aggiornamento periodico delle decisioni assunte in relazione alle metodologie e agli strumenti utilizzati nella valutazione, in modo da preservarne nel tempo la validità e la significatività.

Per fare investimenti *green* efficaci, è necessario valutare, **congiuntamente** alle tematiche di **sostenibilità**, i *drivers* dei **rischi prudenziali**, i quali, come già affermato, sono principalmente quattro: il rischio di credito, il rischio di mercato, il rischio operativo/reputazionale ed il rischio di liquidità.

Anche se i rischi climatici e ambientali hanno natura ben definita, la loro materializzazione determina impatti sui “classici” rischi prudenziali che tradizionalmente caratterizzano il mercato bancario. Infatti, i rischi climatici e ambientali possono costituire contemporaneamente fattori determinanti di varie categorie e sottocategorie di rischio esistenti²¹.

Per quanto riguarda il **rischio di credito**, bisogna considerare che nelle iniziative legislative e regolamentari volte ad accelerare la transizione verde, si potrebbero generare (soprattutto se vengono fatte introduzioni in modo confusionario, disordinato ed inatteso) maggiori costi/minori ricavi, soprattutto per quelle imprese che hanno una maggior impronta *carbonica*. Tale rischio è maggiore in quelle imprese che non hanno un *business model* proiettato verso un’economia circolare.

Il **rischio di mercato** invece, consiste in modifiche normative volte ad accelerare il processo di transizione verso un’economia circolare. Tali modifiche potrebbero comportare una riduzione di valore, o un aumento di volatilità del

²¹Sul punto SANFILIPPO S., *Rischio finanziario e cambiamento climatico: nuove frontiere per una vigilanza “sostenibile” e nuove responsabilità degli esponenti bancari*, in corso di pubblicazione. Come sottolineato dall’Autrice, un esempio può risultare chiarificatore: l’esposizione di aree geografiche maggiormente vulnerabili ai rischi fisici può risentire, per esempio, delle minori valutazioni delle garanzie reali nei portafogli immobiliari (rischio di credito) per effetto di un rischio di inondazioni più elevato.

prezzo dei titoli relazionati al carbone (c.d. *brown*, ovvero titoli, imprese, dove è presente un importante utilizzo di carbone).

Il **rischio operativo/reputazionale**, in un periodo transitorio, è dovuto dalla crescente attenzione e sensibilità dei risparmiatori verso i temi climatici ed ecologici. Nel caso di scelte non allineate con le aspettative degli *stakeholder*, o comportamenti non conformi alla tutela ambientale, potrebbero accentuarsi i rischi reputazionali connessi a tali scelte allocative.

Quando si parla di **rischio di liquidità**, si intende la necessità di alcune controparti di sostenere spese volte a finanziare il processo di transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio (per esempio, interventi su impianti ed immobili), questo potrebbe portare ad una diminuzione dei depositi verso gli istituti di credito. Allo stesso tempo, normative a sostegno della transizione *green* potrebbero determinare una contrazione del valore dei titoli emessi da azienda *brown* e detenuti dall'intermediario come attività prontamente liquidabili, il che porta ad una contrazione delle riserve di liquidità.

Tutti i rischi sopracitati sono collegati, chi più e chi meno, alle aziende *brown*, ovvero quelle imprese che hanno alla base del loro *business* le fonti fossili. Come in parte si è già visto, ad oggi questi modelli d'impresa presentano un doppio rischio: da un lato esiste il problema che suddette imprese, se non iniziano un processo evolutivo verso un'economia più sostenibile, perdano progressivamente competitività e quote di mercato. Dall'altro lato, molti intermediari creditizi detengono in portafoglio una sostanziosa quantità di titoli *brown*, che limitano e ostacolano il processo di transizione verso un'economia *green*. Con riferimento a questo secondo problema, si è di fronte ad una situazione dove: le imprese *brown* cercano di contenere e ritardare il processo transazionale; gli istituti di credito a loro volta temporeggiano per non perdere clienti importanti, nonostante sviluppino nuovi piani e modelli sostenibili, restano economicamente ancorate alle imprese che sfruttano principalmente risorse fossili.

Nel caso di una modifica normativa che porti a un repentino cambiamento verso un'economia più sostenibile, sia le imprese che gli intermediari connessi in maniera sinergica alle fonti carboniche, incontrerebbero notevole difficoltà ad evitare i riscontri economici collegati. L'impatto di una manovra di questo tipo, come si potrebbe presupporre dalle osservazioni fatte, inciderebbe su larga scala, non colpendo esclusivamente le aziende *brown*, ma tutta la filiera produttiva connessa, estendendosi agli intermediari finanziatori e a tutte le famiglie consumatrici che si relazionano con queste imprese.

Per indirizzare le banche verso un'economia circolare sostenibile, le Autorità di vigilanza, *in primis* la BCE, hanno introdotto, come illustrato nel corso del paragrafo, gli *stress test*, con l'obiettivo di capire il livello di sostenibilità raggiunto dai principali istituti²². Dai risultati ottenuti, si intuisce che in Europa non esiste ancora una vera e propria "coscienza verde", e le banche da sole non raggiungeranno gli obiettivi che l'Unione si è prefissata, perché è nelle caratteristiche intrinseche delle stesse puntare in primo luogo al profitto e ad oggi quest'ultimo è ancora radicato nelle energie fossili.

A seguito delle osservazioni fatte, è logico considerare necessario un intervento più consistente da parte delle Autorità di vigilanza: allargare la portata delle prove di *stress*, aggiungendo dei *target* da raggiungere (non soltanto quindi delle soglie minime, ma un punteggio ottimale che ciascun intermediario, a seconda delle dimensioni e del volume d'affari, dovrebbe raggiungere) e delle linee guida per avvicinarsi a tali risultati.

Inoltre, occorre valutare l'introduzione di alcuni vincoli da rispettare, come una percentuale massima di quote partecipative detenibili dagli istituti di credito in società che fanno un elevato uso di energia derivante dal carbone. Indubbiamente non deve essere un cambiamento repentino, perché si creerebbe malcontento e si andrebbe incontro a opposizioni, sia nelle imprese che nelle banche colpite da queste normative, ma graduale, progressiva e calibrata alla situazione patrimoniale di ciascuna banca, tuttavia, nell'ottica di raggiungere entro un tempo prestabilito degli obiettivi predeterminati, in modo da ridurre al minimo il malcontento che si potrebbe generare, ma contemporaneamente avvicinandosi sempre più agli obiettivi da raggiungere.

È inutile ricordare che l'energia fossile è stata, ed è tuttora, un *business* imparagonabile e un punto nevralgico dell'economia mondiale, ma ad oggi le necessità e le esigenze degli individui, e del pianeta, stanno cambiando e si stanno evolvendo: non ci si accontenta più di una qualsiasi fonte di energia, o della più economica, ma si ricerca quell'energia che oltre a soddisfare i bisogni primari degli individui, primeggi in termini di sostenibilità e tutela dell'ambiente, come l'energia solare, eolica o idrica, e che la produzione di essa rispetti i canoni di

²² Cfr. paragrafo 3.2 "La vigilanza green", per visualizzare i risultati ottenuti dalle prove di *stress*. Nonostante ci si attenda dei progressi significativi per il futuro, si può affermare che ad oggi la situazione di salvaguardia del clima e dell'ambiente da parte degli istituti creditizi sia ancora in una fase "embrionale".

economicità, sia finanziaria che ambientale, perché non basta che l'energia sia *green*, ma deve essere socialmente accettata e prodotta in modo sostenibile.

CONCLUSIONI

Essendo arrivati alle fasi conclusive dell'elaborato, è doveroso fare il punto della situazione: la nostra analisi è partita dalle basi, dalla **definizione dell'attività di vigilanza** si è arrivati ad uno studio dettagliato sull'evoluzione della vigilanza in Italia ed in Europa; partendo dalla prima legge bancaria del 1926 e arrivando, lungo l'intero scritto ai più recenti accordi di Basilea, alla gestione della pandemia da Covid-19 e alla vigilanza *green*, il tutto passando per un'analisi del Testo Unico Bancario, principale raggruppamento normativo europeo, entrato in vigore, in Italia, nel 1994.

Inoltre, sono state analizzate le varie tipologie di banche, dove la principale differenza sta nella distinzione tra *significant* e *less significant*, ovvero si considerano le differenze dimensionali, economiche, la diversa operatività (interna o transfrontaliera) e la presenza o meno di un'assistenza finanziaria pubblica. A seconda del gruppo di appartenenza varia sia l'autorità competente nella vigilanza, che la tipologia e la pervasività dell'attività stessa (nel primo caso la competenza è della Banca Centrale Europea, nel secondo, della Banca d'Italia).

L'attività di vigilanza però non si completa esclusivamente con queste due banche, comunque analizzate all'interno dello scritto e considerate le più importanti a livello europeo e nazionale, ma esiste una varietà di organi complementari a queste; in questo elaborato ci siamo soffermati sul Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, Il ministero dell'economia e delle finanze, la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa e l'Unità di Informazione Finanziaria.

Nello studio della **vigilanza domestica**, ci siamo soffermati sulla vigilanza **informativa**, ispettiva e regolamentare. L'importanza della prima sta nella trasmissione periodica e spontanea di dati, documenti e notizie da parte dei soggetti sottoposti all'attività di vigilanza alla Banca d'Italia. Quando quest'ultima riceve informazioni di rilievo che riguardano soggetti significativi, queste vengono inoltrate alla BCE. La vigilanza **regolamentare** invece, consiste nell'emanazione di disposizioni sia di carattere generale che di carattere particolare. I primi riguardano tematiche di ampie vedute, come l'adeguatezza patrimoniale, il contenimento del rischio, l'organizzazione gestionale e di controllo dei soggetti vigilati, le partecipazioni detenute in altre società, l'informazione che viene data al pubblico. Una delle principali aree di intervento

di questa tipologia di vigilanza è l'organizzazione interna della banca: non viene indicata la miglior tipologia di controllo, ma si stabilisce che le banche devono avere un articolato sistema di controllo interno coerente con la strategia aziendale ed il volume dell'attività. Per quanto riguarda la vigilanza **ispettiva**, essa comporta l'acquisizione di notizie e dati da parte della Banca d'Italia, al fine di monitorare il corretto svolgimento dell'attività degli intermediari finanziari. Si differenzia dalla c.d. vigilanza informativa in quanto, in questo caso, le informazioni vengono acquisite sempre ad opera di iniziative della stessa Banca d'Italia e non su libera iniziativa del soggetto vigilato.

A seguire, è stato analizzato più nel dettaglio il **contesto internazionale**, partendo dal Sistema europeo di vigilanza finanziaria e l'Unione bancaria Europea. Il **SEVIF**, operativo dal 2011, è stato creato per istituire un'unitarietà della funzione di controllo dell'attività bancaria. Quest'organo si occupa di vigilanza micro e macro prudenziale; il principale compito è quello di assicurare una vigilanza finanziaria coerente ed adeguata in tutta l'area dell'Unione. Considerando il livello macroprudenziale, suddetto sistema si occupa di sorvegliare il sistema finanziario nel suo complesso: prevenire e attenuare i rischi insieme al CERS. Dal punto di vista microprudenziale si intende la vigilanza esercitata dal SEVIF sui singoli istituti, come le banche, le compagnie assicurative e i fondi pensione. L'**EBA**, istituita anch'essa nel 2011 è stata introdotta a seguito di un periodo di difficoltà dell'Unione Europea (crisi del 2008 e nel pieno dello sviluppo della crisi dei debiti sovrani). Questa Autorità è un'agenzia dell'UE incaricata di attuare un *corpus* di norme *standard* per regolamentare e vigilare sul settore bancario in tutti i paesi Europei. L'obiettivo è creare un mercato unico dei prodotti bancari dell'Unione, che sia efficiente, trasparente e stabile. Inoltre, rappresenta un sistema unico europeo di supervisione e risoluzione della crisi, fa da mediatore nelle controversie che coinvolgono due o più paesi.

Arrivati a questo punto non si può non richiamare la **Banca Centrale Europea**, istituzione indipendente dell'UE che inoltre, sovrintende la vigilanza bancaria europea, tramite l'istituzione di un approccio comune di vigilanza, il ricorso ad azioni di vigilanza e misure correttive armonizzate. In aggiunta, la BCE ha il potere di condurre valutazioni prudenziali, ispezioni in *loco* ed indagini, può concedere e revocare licenze bancarie e vigila sulla conformità della normativa prudenziale dell'Unione.

In seguito si è visto il **SEBC**: il Sistema Europeo delle Banche Centrali. Questo l'ha l'obiettivo di mantenere la stabilità dei prezzi ed il sostegno alle politiche economiche dell'UE, con l'obiettivo di raggiungere e mantenere un elevato livello occupazionale in tutti gli stati membri.

Si giunge poi, nel 2014, al MVU, ovvero, il **Meccanismo di Vigilanza unico**; questo meccanismo è uno dei pilastri dell'Unione Bancaria ed incorpora le varie metodologie di vigilanza bancaria precedentemente in vigore. Il MVU ha assunto i compiti di vigilanza, i quali vengono poi esercitati attraverso le autorità nazionali. Per migliorare il controllo ed aumentare la sinergia tra i vari Stati e le varie autorità connesse, la BCE ha pensato di istituire gruppi di vigilanza diversificati geograficamente, con profili e competenze specifiche, al fine di instaurare una cultura comune di vigilanza. I principali obiettivi della vigilanza unica bancaria sono: garantire la sicurezza e la solidità del sistema bancario europeo, aumentare l'integrazione e la stabilità finanziaria e garantire una supervisione coerente. Per quanto riguarda lo scopo della vigilanza, essa deve contribuire ad aumentare la fiducia del settore bancario europeo e la resilienza delle banche.

A livello internazionale, il Comitato di Basilea, fondato nel 1974, è stato, ed è tuttora, un punto di riferimento per la vigilanza comunitaria. Con riferimento alla c.d. vigilanza prudenziale, bisogna operare a livello comunitario, interagendo con la **disciplina di Basilea**, la quale ha introdotto i "tre pilastri", ad oggi ancora validi e di rilievo. Essi consistono in requisiti patrimoniali minimi per fronteggiare i rischi dell'attivo; il processo di controllo prudenziale, esercitato dagli istituti di vigilanza mediante *standard* di riferimento per il controllo; la disciplina di mercato che stabilisce gli *standard* minimi di informazione che ogni banca deve fornire al mercato su: patrimonio di vigilanza, esposizione ai rischi, processi di valutazione dei rischi ed ambito di applicazione. Inoltre, il Comitato nel tempo ha introdotto ed aggiornato misure di vigilanza volte a controllare il rischio e la solvibilità delle banche stesse.

Superato questo punto, l'elaborato affronta alcune tematiche concrete ed attuali: *in primis* si osservano le **interazioni tra l'attività di vigilanza e la gestione di una crisi bancaria**. In merito, si effettua in primo luogo una valutazione dei rischi e delle vulnerabilità principali per il settore bancario costituisce il punto di partenza per la definizione delle priorità di vigilanza, che sono a loro volta considerate nell'ambito del processo di pianificazione strategica. Innanzitutto, per tutelarsi da situazioni di crisi, l'ordinamento bancario prevede

che ciascuna banca debba dotarsi di un piano di risanamento individuale e specifico volto a risanare la situazione patrimoniale e finanziaria in situazioni di significativo deterioramento. In aggiunta, nel 2014 sono state introdotte misure di intervento precoce (BRRD), misure intermedie con l'obiettivo di prevenire una crisi irreversibile, tuttavia quest'approccio ha mostrato maggiori effetti in situazioni già consolidate di crisi.

In seguito ad una crisi bancaria, si adottano principalmente due soluzioni; la **procedura di risoluzione**, a seguito anche dell'aggiornamento della BRRD, prevede che i costi vengano sostenuti dai soggetti che hanno confidato nell'istituto (principalmente azionisti e creditori non garantiti secondo uno specifico ordine di priorità). Per aprire suddetta procedura è necessaria una posizione di dissesto, o potenziale dissesto, e l'inesistenza di alternative per superare tale situazione.

Procedura ben più grave invece, la **liquidazione coatta amministrativa**. Tale procedura comporta l'uscita dell'intermediario dal mercato, con il trasferimento di attività e passività ad un intermediario bancario idoneo a proseguirne la gestione. Se la cessione non è attuabile, si procede con la liquidazione dell'attivo; i depositi fino a 100.000 rientrano nel fondo di garanzia dei depositi e godono di una particolare tutela. Si ricorda inoltre che tale procedura viene disposta soltanto nei casi espressamente previsti dalla legge; tendenzialmente i presupposti sono gli stessi della procedura di risoluzione, tuttavia la liquidazione coatta amministrativa si applica laddove non sussista un interesse pubblico ad avviare una procedura di risoluzione.

È stato poi esposto un caso pratico non troppo datato nel tempo. La procedura di risoluzione è stata applicata a quattro banche in grave dissesto: tra queste si è in particolar modo richiamato l'evento che ha coinvolto Banca delle Marche. A cavallo tra il 2010 ed il 2011 erano state condotte tre ispezioni in serie, che hanno rilevato criticità, gli ispettori emisero un giudizio principalmente sfavorevole. L'evoluzione della situazione ha portato ad una procedura di risoluzione. Mentre Italia ed Europa si accordavano sulla gestione della crisi, la "socializzazione delle perdite", un intervento pubblico volto a fermare le crisi bancarie senza che il dissesto di queste potesse coinvolgere i risparmiatori, non si poté più applicare, vista l'allora recentissima entrata in vigore del *Bank Recovery and Resolution Directive*, di conseguenza, il peso della crisi cadde tutto sulle spalle dei risparmiatori che si erano affidati all'intermediario, in ordine di "rischiosità" del rapporto in essere.

Nel 2020 la crisi pandemica che ha colpito il contesto globale, con ripercussioni non solo sanitarie, ma anche economico-finanziarie. Tuttavia, nonostante la drastica contrazione del PIL riscontrata nei primi periodi, non si sono riscontrate criticità rilevanti nei parametri in osservazione. Uno degli strumenti adottati è stato lo SREP, processo finalizzato a valutare e promuovere la capacità di tenuta del sistema bancario, tramite uno studio delle strategie, dei processi e dei rischi delle banche, determinando inoltre un livello di capitale minimo, riferito ad ogni istituto, necessario per coprire i rischi. Inoltre, per monitorare la stabilità delle banche in seguito alla crisi da Covid, si è utilizzato il *CET1 Ratio*, indice utilizzato dalla BCE per controllare la salute e la solidità di una banche mettendo a rapporto il patrimonio di un istituto di credito con il suo valore di “rischi ponderati”. Tendenzialmente, si è registrato un consolidamento della solidità degli intermediari tra il 2019 ed il 2022, mantenendo ed in alcuni casi aumentando il valore di questo indice.

Tuttavia, come si è potuto vedere dal **caso MPS**, l'indice appena richiamato, come altri indici utilizzati, non è bastato a verificare lo stato di solidità della banca. Nel bilancio intermedio, presentatosi nel settembre 2022, Monte dei Paschi aveva a bilancio una perdita di oltre 360 milioni di euro, con la conseguente chiusura di filiali e riduzione del personale, però nello stesso periodo, il *CET1 Ratio* era pari al 15,7% ed altri indici si presentavano discretamente sufficienti. La situazione di criticità del gruppo MPS si protrae dal 2007, e nonostante alti e bassi, nel 2023 sembrano superati i dubbi sulla continuità aziendale.

Ad oggi, i casi di Banca delle Marche e di Monte dei Paschi di Siena, ci lasciano delle perplessità sul sistema di vigilanza, soprattutto per la vigilanza di tipo prudenziale. Nel dettaglio, essa ha l'obiettivo ultimo di anticipare le cause che portano ad una crisi bancaria, tuttavia, nei casi presentati (i quali sono soltanto esemplificazioni di situazioni “*standard*” di crisi bancarie) la vigilanza prudenziale non è riuscita ad intervenire in maniera da bloccare sul nascere le problematiche, ma ha sempre rincorso situazioni già avviate e sulla strada del dissesto. Questo avviene perché il controllo prudenziale difatti si basa su un'analisi di indicatori , i quali, una volta fuori *range*, portano ad interventi operativi e non più prudenziali. Una possibile soluzione potrebbe essere integrare gli indici a determinati parametri di riferimento ed osservandoli in maniera periodica e automatica; inserire congiuntamente analisi prospettiche sia di breve che di medio-lungo termine, in ottica prudenziale, dell'andamento

dell'intermediario nel complesso e di alcuni indicatori, così da permettere interventi di risanamento tempestivi.

A seguire, prima di far un ulteriore riferimento al periodo pandemico ed alla vigilanza *green*, si apre un approfondimento su un'altra tematica, ovvero la relazione tra **MIFID e vigilanza nei mercati finanziari**.

In questo spazio viene affrontata l'evoluzione normativa e concettualistica del mercato e della borsa; inizialmente erano dei "luoghi", l'edificio dove avvenivano le contrattazioni; oggi possiamo tranquillamente definirli dei "luoghi non luoghi", gli spazi fisici non esistono praticamente più, sono soltanto un pezzo di storia ed un posto dove nella maggior parte dei casi risiedono i *server* fisici nei quali confluiscono i dati elaborati dai vari istituti di credito. Si è riusciti ad arrivare a tanto grazie alle riforme del mercato borsistico, le più grandi partono dal 1991. Un'importante innovazione in merito arriva nel 1996, con il Testo Unico della Finanza, il quale abrogò e sostituì tutta la normativa fino ad allora vigente e si recepì una nuova impostazione comunitaria, consolidando anche il superamento dell'impostazione pubblicistica, fin ad allora ancora di rilievo. Il nuovo sistema aveva bisogno di adattamenti, questi furono portati dalle direttive MIFID, già con la prima di esse si superò la distinzione tra mercati regolamentati e non, si allargò la platea dei soggetti che poteva accedere ai mercati e si abolì la concentrazione degli scambi, a favore di una promozione del principio di concorrenza.

Si è voluto poi analizzare alcune specifiche sfide che la vigilanza bancaria ha dovuto affrontare e a cui ha dovuto rispondere con pronti meccanismi di adeguamento della propria supervisione.

In particolar modo, con riferimento alla pandemia da Covid-19, si ricorda che l'emergenza sanitaria ha imposto un deciso rallentamento delle attività economiche e ciò ha determinato (e determinerà) significative conseguenze sulle imprese, le quali hanno affrontato gravi carenze di liquidità e una forte riduzione del fatturato. Il panorama globale dei rischi ha subito notevoli cambiamenti dall'inizio della pandemia: è aumentato il livello di incertezza sia nel breve che medio periodo. Per fronteggiare la situazione, l'attività di vigilanza messa in campo dalla BCE, insieme alle ANC, ha valutato le principali problematiche, nonché le sfide da affrontare e superare negli anni a venire. I punti su cui lavorare secondo le Autorità sono sia interni che esterni alle banche; da un lato abbiamo debolezze nella gestione e nella copertura del rischio, o nella *governance*, o ancora livelli di reddito e redditività bassi, dall'altro lato invece, l'elevato debito

pubblico e privato oltre che la frammentazione giuridica e regolamentare. Mentre le variabili interne possono e devono essere affrontate dalle banche, quelle esterne non rientrano nel loro quadro di competenze, ed è qui che le Autorità devono quantomeno cercare di agire per tutelare sia gli intermediari che l'economia, oltre che migliorare il contesto nel quale le banche si ritrovano a interagire.

Inoltre, per migliorare la gestione del rischio di credito, andrebbero condotte verifiche da parte di “gruppi di vigilanza” (c.d. GVC) sulle carenze riscontrate nell'ambito dell'esercizio, bisognerebbe poi attuare analisi mirate e monitorare la valutazione del rischio di credito ed in seguito ulteriori verifiche, più mirate, da parte dei GVC in capo alle banche esposte maggiormente a rischi. La crisi da Covid ha mostrato anche, quantomeno a livello nazionale, le carenze strategiche connesse alla sostenibilità dei modelli imprenditoriali messi in atto dagli istituti di credito. Le vulnerabilità più rilevanti ed imminenti da affrontare riguardano i rischi climatici e ambientali.

La seconda sfida che la vigilanza ha dovuto fronteggiare riguarda invece la transizione ecologica che sta coinvolgendo l'intero sistema. Invero, entrando nel mondo della **vigilanza sostenibile**, si evidenzia come diverse autorità nazionali e non, si impegnano quotidianamente per analizzare e migliorare la posizione delle banche nei confronti del clima. La Banca d'Italia si impegna affinché il sistema bancario e finanziario sia preparato ad affrontare le sfide legate alla sostenibilità, l'obiettivo è quello di accrescere la consapevolezza degli intermediari circa la necessità di praticare uno sviluppo *green*. Il Comitato di Basilea nel combattere i rischi climatici, ha fatto notare che tutte le banche, a prescindere dalle dimensioni e complessità delle loro attività, sono esposte ai rischi finanziari legati al clima. Allo stesso tempo, la BCE persegue obiettivi finalizzati alla gestione di rischi climatici, alla transizione verde e all'ampliare su larga scala queste azioni. A tal proposito la Banca Centrale Europea ha introdotto recentemente degli *stress test* per le banche significative, queste prove sono volte a valutare la stabilità finanziaria e del sistema di gestione dei rischi, inoltre, valutare se le banche adottano un approccio sicuro e prudente nell'individuare, valutare e gestire i rischi climatici ed ambientali. Tuttavia, i risultati di queste prove mostrano che le banche ancora non tengono adeguatamente conto di suddetti rischi nei propri modelli interni, nonostante la situazione stia migliorando. Inoltre, i risultati delle prove mostrano che una transizione verde ordinata porta a minori perdite rispetto ad una transizione non guidata e tardiva.

Tuttavia, ad oggi non è ancora immaginabile un distacco netto dalle energie fossili: molte banche hanno partecipazioni consistenti in azienda *brown* che portano a ritardare la transizione. Per il evitare il procrastinare questa situazione, si potrebbe valutare l'imposizione di *target*, non utopistici, da raggiungere tramite modalità e tempistiche adeguate. Gli obiettivi che ciascun istituto dovrebbe perseguire, andrebbero valutati non soltanto con soglie minime *standard*, ma inserendo un punteggio di ottimo, specifico per ciascun intermediario, a seconda delle dimensioni e del volume di affari. Sarà poi l'intermediario stesso ad operarsi per raggiungere una situazione ottimale in tutte le succursali comunitarie.

Sempre in tema di vigilanza *green*, a livello europeo si sono previsti degli obblighi di informativa al pubblico in tema di ESG, nello specifico, tramite il *Green Asset Ratio* (GAR) si misura, a partire da gennaio 2023, la quota di attività del portafoglio bancario (inclusi anche prestiti, anticipazioni, titoli di debito e strumenti di capitale) che sono allineate alla tassonomia dell'Unione in termini di sostenibilità ambientale, con riguardo anche agli obiettivi dell'Accordo di Parigi¹. In merito, sono stati introdotti aggiornamenti per l'accordo di Basilea, nello specifico per i punti riguardanti: il secondo pilastro, inerente al controllo prudenziale, si richiede alle banche di dotarsi di assetti di governo, strategie e processi adeguati a valutare le esigenze di capitale in un orizzonte temporale di m/l periodo, tenendo sempre conto degli ESG, altresì gli intermediari devono predisporre piani di transizione comprensivi di obiettivi quantitativi e su orizzonte temporale di almeno dieci anni, per monitorare i rischi di disallineamento rispetto alla linea dell'Unione; il terzo pilastro invece, concerne specifici obblighi di informativa, sempre in materia di ESG, a tutti gli intermediari, incluse anche le banche meno significative.

In conclusione, si può affermare che quella bancaria è stata la prima forma di vigilanza regolamentata in modo sistematico a partire dalla legge bancaria del 1926 e la successiva legge del 1936. A partire dal 1926 la competenza in merito

¹ Sul tema, cfr. SANFILIPPO S., *Rischio finanziario e cambiamento climatico: nuove frontiere per una vigilanza "sostenibile" e nuove re-sponsabilità degli esponenti bancari*, in corso di pubblicazione. A riguardo, si parla delle novità introdotte nel secondo e terzo pilastro di Basilea, illustrate di seguito nel testo. Il motivo risiede nella generale e astratta esposizione degli intermediari ai rischi ambientali non sempre proporzionali alle dimensioni dell'impresa stessa. È quindi necessario che le Autorità di vigilanza ricevano dati adeguati e comparabili per una corretta esplicitazione dell'attività di supervisione.

alla vigilanza è stata in capo alla Banca d'Italia, nel 1936, a seguito dell'espandersi dell'attività bancaria, è stata istituito un ispettorato specifico presieduto dal Capo del governo, in vigore fino al 1944, anno in cui tali compiti vennero assegnati al Ministro del Tesoro. I più grandi cambiamenti sono stati avviati negli anni novanta, nel 1993 con il TUB, con il consolidarsi del Comitato di Basilea (anche se la nascita del Comitato risale al 1974) e nel 1998 con la BCE. Con il trascorrere degli anni si è visto un progressivo aumento dell'intervento comunitario nell'attività di vigilanza, basti pensare che la BCE vigila direttamente più di cento istituti creditizi ritenuti significativi, inoltre, molti dei pilastri della vigilanza odierna, sono dati dai comunicati emanati dal Comitato di Basilea e un altro punto di arrivo è stato, nel 2014, il Meccanismo di Vigilanza Unico, ovvero un *corpus* normativo e decisionale unitario a livello Europeo.

Stando agli avvenimenti più recenti, si è potuta notare, una certa unitarietà nel processo gestionale dei meccanismi operativi delle Autorità di vigilanza: dalla pandemia all'introduzione di un piano di ripresa (c.d. *Next Generation EU*), i quali hanno portato cambiamenti repentini e improvvisi, oltre a portare sia soggetti vigilati che vigilanti ad adattarsi al continuo evolversi del contesto di riferimento.

Dato quanto detto si evince che la sovranità nazionale in tema di vigilanza sta scemando, in quanto le decisioni non vengo più prese a livello di Paese, ma congiuntamente insieme agli Stati membri dell'Unione, con l'obiettivo di creare una struttura uniforme ed efficiente, che si adatti allo stesso e in tutta l'Europa ai cambiamenti ed alle sfide che si presentano e si presenteranno, senza disparità di trattamenti e differenziazioni, ma lavorando all'unisono perseguendo obiettivi comuni; il tutto per perseguire il medesimo fine ultimo, ovvero sia una sana e prudente gestione del mercato nel suo complesso.

Bibliografia e sitografia

ASSOCIAZIONE NAZIONALE ENCICLOPEDIA DELLA BANCA E DELLA BORSA, *Direttive europee in materia bancaria*, 2018, reperibile su https://www.bankpedia.org/termine.php?c_id=19738 (ultima consultazione gennaio 2023).

BANCA CENTRALE EUROPEA, *Cos'è lo SREP?*, 2017, reperibile su <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/srep.it.html> (ultima consultazione febbraio 2023).

BANCA CENTRALE EUROPEA, *ECB publishes supervisory banking statistics for the second quarter of 2022*, 2022, reperibile su <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ssm.pr221007~61240d6f67.en.html>(ultima consultazione febbraio 2023).

BANCA CENTRALE EUROPEA, *Guida alla Vigilanza bancaria*, 2014, reperibile su <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ssmguidebankingsupervision201409it.pdf>,(ultima consultazione febbraio 2023).

BANCA CENTRALE EUROPEA, *How does banking supervision work?*, reperibile su <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/approach/cycle/html/index.it.html> (ultima consultazione gennaio 2023).

BANCA CENTRALE EUROPEA, *Il processo di revisione e valutazione prudenziale nel 2018*, 2018 reperibile su <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/srep/2018/html/index.it.html#:~:text=Lo%20SREP%20prevede%20una%20valutazione,per%20coprire%20i%20propri%20rischi> (ultima consultazione febbraio 2023).

BANCA CENTRALE EUROPEA, *Il Sistema europeo di vigilanza finanziaria*, reperibile su [:https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/esfs/html/index.it.html](https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/esfs/html/index.it.html) (ultima consultazione gennaio 2023).

BANCA CENTRALE EUROPEA, *Protocollo sullo statuto del Sistema Europeo di banche centrali e della Banca Centrale Europea*, 2002.

BANCA D'ITALIA, *Aspettative di vigilanza sui rischi climatici e ambientali*, 2022, reperibile su https://www.bancaditalia.it/focus/finanza-sostenibile/vigilanza-bancaria/Aspettative_di_vigilanza_BI_su_ESG.pdf (ultima consultazione febbraio 2023).

BANCA D'ITALIA, *Dall'istituzione della Banca d'Italia alla legge bancaria del 1936*. Reperibile su <https://www.bancaditalia.it/chissiamo/storia/istituzione/index.html> (ultima consultazione gennaio 2023).

BANCA D'ITALIA, *Indagine Tematica sul grado di allineamento delle LSI alle aspettative di vigilanza sui rischi climatici e ambientali*, 2022, reperibile su https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/archivio-norme/comunicazioni/com-20221123/Rapporto_LSI_rischi_climatici_e_ambientali.pdf (ultima consultazione febbraio 2023).

BANCA D'ITALIA, *La crisi di Banca delle Marche*, 2016, reperibile su <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2016/crisi-banca-marche/index.html?dotcache=refresh> (ultima consultazione febbraio 2023).

BANCA D'ITALIA, *Normativa*, reperibile su <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/index.html?dotcache=refresh> (ultima consultazione gennaio 2023).

BANCA D'ITALIA, *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, 2020, reperibile su https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/rapporto-stabilita/2020-1/RSF_1_2020.pdf (ultima consultazione gennaio 2023).

BANCA D'ITALIA, *Risoluzione e gestione delle crisi*, reperibile su <https://www.bancaditalia.it/compiti/risoluzione-gestione-crisi/index.html> (ultima consultazione febbraio 2023).

BANCA D'ITALIA, *Unione Bancaria e gestione delle crisi: un modello di Banca in trasformazione*, 2014.

BANCA D'ITALIA, *Vigilanza bancaria e finanziaria*, 2022, reperibile su <https://www.bancaditalia.it/focus/finanza-sostenibile/vigilanza-bancaria/index.html> (ultima consultazione gennaio 2023).

BANCA D'ITALIA, *Vigilanza creditizia e finanziaria*, 2017, reperibile su https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/archivio-norme/circolari/c217/ATTO_EMAN_217_16agg.pdf (ultima consultazione dicembre 2022).

BANCA D'ITALIA, *Storia*, reperibile su <https://www.bancaditalia.it/chi-siamo/storia/index.html?dotcache=refresh> (ultima consultazione gennaio 2023).

BARBAGALLO G., *Vigilanza bancaria tra presente e futuro*, in “Banca d'Italia”, 2014, reperibile su https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2014/barbagallo_230114.pdf, (ultima consultazione gennaio 2023).

BERNARDINI E., FAIELLA I., LAVECCHIA L., MISTRETTA A., NATOLI F., *Questioni di Economia e Finanza*, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2021-0608/QEF_608_21.pdf, 2021.

BONTEMPI P., *Diritto bancario e finanziario*, Milano, ultima edizione

BORSA ITALIANA, *Tier 1: lo strumento fondamentale per conoscere il capitale di ogni banca e capirne il sistema globale di capitalizzazione*, 2011, reperibile su [https://www.borsaitaliana.it/notizie/sotto-la-lente/tier-capitale-banche164.htm#:~:text=Il%20Tier%201%20capital%20%3A8,di%20ogni%20banca%20del%20mondo.&text=capital%20concorrono%3A,compreso%20il%20sovrapprezzo%20azioni\)%3B](https://www.borsaitaliana.it/notizie/sotto-la-lente/tier-capitale-banche164.htm#:~:text=Il%20Tier%201%20capital%20%3A8,di%20ogni%20banca%20del%20mondo.&text=capital%20concorrono%3A,compreso%20il%20sovrapprezzo%20azioni)%3B) (ultima consultazione febbraio 2023).

CAPRIGLIONE F., *Manuale di diritto bancario*, Padova, ultima edizione

CERS, *Chi siamo*, reperibile su <https://www.esrb.europa.eu/about/html/index.it.html> (ultima consultazione dicembre 2022).

COMITATO DI BASILEA PER LA VIGILANZA BANCARIA, *principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria*, 1997, reperibile su <https://www.bis.org/publ/bcbs30ait.pdf>.

COMITATO DI BASILEA PER LA VIGILANZA BANCARIA, *Statuto*, 2013, reperibile su https://www.bis.org/bcbs/charter_it.pdf (ultima consultazione gennaio 2023).

COSTI R., *l'ordinamento bancario*, Bologna, 2007.

DOLCI N., *Gli effetti della Vigilanza prudenziale sulla performance di esercizio delle banche italiane nell'ambito del nuovo modello di governance economica europea*. in "Il diritto dell'economia", 2020, reperibile su <https://www.ildirittodelleconomia.it/wp-content/uploads/2021/03/22Dolci.pdf> (ultima consultazione gennaio 2023).

EUROPEAN BANKING AUTHORITY, *The Single rulebook*, reperibile su <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook> (ultima consultazione gennaio 2023).

FERFOGLIA M., *Basilea IV: Il frame work normativo*, 2019, reperibile su <https://www.riskcompliance.it/news/basilea4-il-framework-normativo/#:~:text=Con%20la%20denominazione%20%E2%80%9CBasilea%204,vigore%20dal%202021%20al%202027> (ultima consultazione gennaio 2023).

FOÀ D., *Il ruolo della vigilanza bancaria nel fronteggiare i rischi legati alla pandemia da COVID-19, 2020*, su https://iris.luiss.it/retrieve/e163de42-b494-19c7-e053-6605fe0a8397/Rivista_elettronica-2_2020-FOA%27.pdf (ultima consultazione gennaio 2023).

MARRO E., *Pubblico in Italia, privato in Svizzera: Paese che vai, debito che trovi*, su [IlSole24Ore](https://www.ilsole24ore.com/art/pubblico-italia-privato-svizzera-paese-che-vai-debito-che-trovi-ACD3eJf), 2019 reperibile su <https://www.ilsole24ore.com/art/pubblico-italia-privato-svizzera-paese-che-vai-debito-che-trovi-ACD3eJf> (ultima consultazione dicembre 2022).

MOLTENI M, PELLEGRINO D., *Lezioni dalla nascita della vigilanza bancaria in Italia (1926-1936)*, 2021. Reperibile su <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni-storia/2021-0048/index.html?dotcache=refresh> (ultima consultazione gennaio 2023).

PISANESCHI A., *Dalla crisi Lehman Brothers alla crisi Covid. Istituzioni europee e regolazione bancaria alla prova dello "stress test"*, 2022, reperibile su <https://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=46875&dpath=document&dfile=10032022005222.pdf&content=Dalla%2Bcrisi%2BLehman%2BBrothers%2Balla%2Bcrisi%2BCovid%2E%2BIstituzioni%2Beuropee%2Be%2Bregolazione%2Bbancaria%2Balla%2Bprova%2Bdello%2Bstress%2Btest%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B> (ultima consultazione febbraio 2023).

REDAZIONE “QUIFINANZA”, *Ecco le banche più solide in Italia: la classifica*, 2022, reperibile su <https://quifinanza.it/economia/video/banche-piu-solide-italia-classifica/603551/> (ultima consultazione febbraio 2023).

SALMONI F., *L'inchiesta parlamentare sulle banche: tanto tuonò che non piovve...*, 2018, reperibile su https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2018_Salmoni.pdf (ultima consultazione febbraio 2023).

SANFILIPPO S., *Rischio finanziario e cambiamento climatico: nuove frontiere per una vigilanza “sostenibile” e nuove re-sponsabilità degli esponenti bancari*, 2023, in corso di pubblicazione.

SIGNORINI L. F., *Le banche e gli anni di Basilea III*, 2021, reperibile su <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2021/Signorini-4-novembre-2021.pdf> (ultima consultazione gennaio 2023).

UNIONE EUROPEA, *Banca Centrale Europea (BCE)*, reperibile su https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/ecb_it (ultima consultazione gennaio 2023).

VISCO I., *Banche e finanza dopo la crisi: lezioni e sfide*, 2018, reperibile su <https://www.bancaditalia.it/chi-siamo/funzioni-governance/direttorio/ignazio-visco/visco-pubblicazioni/Visco-Moneta-e-Credito-71-282-2018.pdf> (ultima consultazione febbraio 2023).

VISCO I., *Banche, regole e vigilanza dopo la crisi*, 2010, reperibile su <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2010/Visco-13-03-10.pdf> (ultima consultazione febbraio 2023).