



Dipartimento di: Impresa e Management. Cattedra: Economia degli intermediari finanziari

Regolamentazione bancaria: efficacia ed efficienza

Relatore

Prof. Pallini Alfredo

Candidato

**Romagnoli Valentina
162811**

A.A 2012/2013

INDICE

Introduzione

1. I motivi della regolamentazione bancaria
 - 1.1 Centralità delle banche nel nostro sistema economico
 - 1.2 Ipotesi di assenza di intervento da parte delle autorità

2. Evoluzione della normativa del settore bancario
 - 2.1 Situazione economica post unitaria
 - 2.2 Legge bancaria del 1926
 - 2.3 Crisi del '29 e legge bancaria del 1936
 - 2.4 Dalla legge bancaria del 1936 al Testo Unico Bancario
 - 2.5 Il Comitato di Basilea
 - i. Basilea I
 - ii. Basilea II
 - iii. Basilea III

3. Sistemi di controllo
 - 3.1 I sistemi di controllo
 - 3.2 Attività di vigilanza
 - 3.3 I soggetti vigilati

4. Salvataggi bancari
 - 4.1 Dibattito sui salvataggi bancari
 - 4.2 Costi dei salvataggi bancari
 - 4.3 Un commento ai numeri
 - 4.4 Eterogeneità finanziaria: cause e conseguenze

5. MPS: un caso attuale per riflettere su efficacia ed efficienza della regolamentazione di settore
 - 5.1 breve riassunto delle vicende della banca Monte dei Paschi di Siena
 - 5.2 Considerazioni sul sistema di vigilanza del nostro Paese

Conclusioni

bibliografia

Introduzione

Nell'elaborato "Regolamentazione bancaria: efficacia ed efficienza" si vuole analizzare l'evoluzione della normativa del settore bancario in relazione alle diverse esigenze manifestate di volta in volta, in ragione del momento storico che tali enti si trovavano a vivere.

Nel primo capitolo si esamina la progressiva acquisizione di centralità del sistema bancario nel nostro Paese, partendo dagli anni Venti, quando alle banche era riservata un'attenzione pressoché marginale, dovuta, sostanzialmente, all'assenza di un sistema industriale che necessitasse di un reale supporto finanziario, fino ad arrivare ai giorni nostri caratterizzati da uno spiccato bancocentrismo.

Nel secondo capitolo si osserva, nel dettaglio, l'evoluzione della normativa di settore, attraverso un percorso che segue le principali crisi e i più significativi eventi normativi, quali la prima Legge Bancaria del 1926, Legge bancaria del 1936, emanazione del Testo Unico bancario e tutta la produzione attribuibile al Comitato di Basilea.

Il terzo capitolo muove dalla convinzione che un sistema normativo, per quanto efficiente ed eccellentemente strutturato, non raggiungerà mai gli obiettivi preposti senza un'adeguata unità di vigilanza che si assicuri che venga rispettato da tutti i soggetti coinvolti, quanto prescritti dal legislatore. Anche l'esistenza dei sistemi di vigilanza è stata tutt'altro che statica, mossa dalla continua ricerca del modello ottimale in grado di raggiungere contemporaneamente tutti gli scopi prefissati.

Negli ultimi due capitoli, infine, si sposta l'attenzione ai giorni nostri, compiendo una riflessione sull'efficacia e l'efficienza del corpo normativo a nostra disposizione. Efficacia ed efficienza sono sue caratteri che non sempre appartengono al nostro sistema economico-finanziario, per questo motivo lo Stato è dovuto intervenire, attraverso manovre di salvataggio, volte a sanare situazioni che la vigente normativa non è stata in grado di prevenire. Tra i casi più noti e significativi, spicca sicuramente quello relativo ad una delle maggiori banche italiane, nonché europee, Monte dei Paschi di Siena.

CAPITOLO 1: I MOTIVI DELLA REGOLAMENTAZIONE BANCARIA

1.1 centralità delle banche nel nostro sistema economico

Nel corso del tempo le funzioni svolte dalle banche sono aumentate in modo significativo, così come l'importanza di questo istituto nel nostro sistema economico.

L'articolo 10 del TUB, a tal proposito, recita: "Le banche esercitano, oltre all'attività bancaria, ogni altra attività finanziaria, secondo la disciplina propria di ciascuna, nonché attività connesse o strumentali" così da sancire nel nostro ordinamento il modello di banca universale in contrapposizione a quello di "banca specializzata" caratterizzante la legislazione del 1936.

Rispetto al passato abbiamo quindi un assetto molto più articolato caratterizzato da confini regolamentari sempre meno distinti, regole competitive più complesse ed incisive, classi di intermediari differenziate per specializzazione strategica e non più per imposizione regolamentare. I significativi mutamenti subiti dall'attività bancaria nel corso del tempo non l'hanno, tuttavia, spogliata delle sue funzioni caratterizzanti da sempre quali quella monetaria, creditizia, mobilitazione delle risorse finanziarie, investimento e servizi.

Nel dettaglio la funzione creditizia si pone l'obiettivo di coniugare le esigenze di soggetti in surplus monetario con quelle di soggetti versanti in stato deficitario all'interno di un circuito finanziario caratterizzato dall'alta presenza di asimmetrie informative che, come noto, rappresentano un ostacolo al corretto funzionamento del sistema; gli istituti bancari possiedono le competenze, le tecnologie e l'esperienza per una migliore gestione dei costi d'informazione necessari per la selezione e la diversificazione degli investimenti effettuati

Nonostante questa funzione sia svolta anche da altri intermediari finanziari, nelle banche svolge un ruolo primario in quanto esse attuano in modo più marcato la trasformazione qualitativa e temporale dei fondi raccolti procedendo a modifiche riguardo alle scadenze degli investimenti, al prezzo al quale vengono negoziati, al mutamento di significato che quei mezzi comportano per l'unità erogatrici.

Attraverso la funzione monetaria la banca fornisce agli operatori economici mezzi di pagamento universalmente accettati. Consiste, in particolare, nella surrogazione all'interno degli scambi della

moneta legale con la moneta scritturale, quest'ultima considerata più efficiente e sicura. Tale procedura comporta notevoli vantaggi in termini di tempo, e dunque efficienza negli scambi ma soprattutto in termini di certezza degli scambi in quanto vi è consapevolezza da parte del pubblico che la banca è sempre solvibile, quindi disponibile a pagare il beneficiario finale dell'assegno nel metro monetario da quest'ultimo richiesto. Ciò ovviamente comporta la presenza di condizioni di equilibrio monetario, fondato su correlazioni funzionali tra entrate e uscite, oltreché un idoneo livello di riserve numerarie.

L'esercizio della funzione monetaria, oltre a consentire alla banca di inserirsi attivamente nel circuito degli scambi commerciali, mediante la creazione di propri mezzi monetari, le consente di incrementare i volumi operativi, in quanto può offrire i debiti con funzione monetaria per la negoziazione di prestiti

La funzione di investimento può essere ricondotta alla capacità dell'istituto di indirizzare il risparmio verso gli investimenti produttivi del sistema economico. Essa ha tratto nuovo impulso dall'innovazione normativa introdotta con il T.U.B., che ha consentito alle banche di ampliare la propria attività oltre il breve termine. Tale funzione si concretizza nelle seguenti attività: allungamento della scadenza degli impieghi, attività di investimento finanziario in valori mobiliari, investimenti di tipo strutturale in immobili e tecnologie.

Per comprendere la Funzione finanziaria e di servizi è, innanzitutto, necessario dare una definizione di servizi. Nonostante in dottrina non vi sia una definizione univoca, tale voce è riconducibile ad ogni attività bancaria "accessoria" rispetto a quella strettamente connessa all'intermediazione creditizia, vale a dire un'operazione che non rientri tra quelle tipiche ed istituzionali della banca ma che sia volta comunque a dare un contributo positivo alla formazione del reddito d'esercizio. Sotto il profilo puramente contabile, le operazioni fondamentali sono quelle per le quali la banca paga o riceve un prezzo sotto forma di tasso di interesse, mentre quelle accessorie sono caratterizzate dalla circostanza di essere offerte gratuitamente al cliente o di essere pagate da quest'ultimo mediante il versamento alla banca di una provvigione o di una commissione. Queste operazioni solo di recente hanno iniziato a caratterizzare l'attività bancaria, la cui affermazione è stata spinta da fattori quali: il processo di disintermediazione la globalizzazione dei mercati foriera di interessanti ma anche pericolose spinte competitive; le mutate esigenze economiche della clientela, la quale richiede servizi qualitativamente migliori ed in sintonia con i bisogni di un mercato in continua evoluzione. E più in generale la necessità di un sistema bancario sempre più coerente e in linea con i tempi.

Questa, se pur breve, descrizione dell'attività bancaria è tale per poter comprendere i rischi intrinseci nel suo stesso svolgimento. Le banche, fornendo ogni giorno una serie di servizi quali conto corrente, rid, riba, bancomat di cui usufruiscono tutti i soggetti, dal semplice risparmiatore al grande imprenditore, si espongono a diversi tipi di rischio quali rischio di credito, di liquidità, di insolvenza, di interesse, di mercato, di cambio, tecnologico cui si somma quello del Paese o rischio Sovrano. Una mancata fornitura di questi servizi o un'inefficienza può implicare costi sia per i fornitori e utilizzatori finali di fondi sia per l'intero sistema economico. Inoltre analizzando le cinque funzioni caratterizzanti le banche ne emerge una sesta: la funzione sociale. A tal proposito, riprendo il commento di Bazoli, presidente del Consiglio di Sorveglianza di Intesa San Paolo secondo cui è possibile distinguere due modelli di banche: Un modello americano, dove l'imperativo è aumentare i profitti, e uno più consono alla tradizione europea secondo cui l'intermediario bancario, pur perseguendo gli obiettivi dell'efficienza e della redditività, è consapevole della responsabilità sociale che grava sull'impresa bancaria e se ne fa carico. Questo non mette naturalmente in discussione la natura privatistica dell'attività creditizia, sottolinea il banchiere, che indica che il primo interesse pubblico coinvolto è la tutela del risparmio, accompagnato dalla funzione di allocazione del risparmio attraverso la selezione e la concessione di finanziamenti alle imprese e alle famiglie e dall'obiettivo di contribuire allo sviluppo economico e civile del territorio di appartenenza.

A parere di chi scrive, è proprio in quest'ultima funzione che risiede una delle più importanti giustificazioni dei modelli di una regolamentazione non solo orientata alla tutela del valore economico ma soprattutto del bene fiducia posto alla base dei rapporti economici al cui centro si colloca l'impresa.. In sostanza è "il denaro appartenete ad altri" l'oggetto dell'industria bancaria che ogni singola banca utilizza, poi, per implementare la propria attività. Cosa accadrebbe se nessuno avesse fiducia nelle banche, o se, ancor peggio questa venisse a mancare da un momento all'altro? Nel primo caso, molto probabilmente, non esisterebbe l'attività bancaria, essendo questa definita come lo svolgimento promiscuo delle operazioni di raccolta del risparmio tra il pubblico ed esercizio del credito; nel secondo caso, come la storia dimostra, si verificherebbe il cd *bank run*, o più comunemente corsa agli sportelli, fenomeno caratterizzato da un elevato numero di clienti di una banca che prelevano contemporaneamente tutti i loro depositi per paura che la banca diventi insolvente. Gli istituti sono particolarmente esposti a questo fenomeno per via della loro attività di trasformazione delle scadenze, della loro struttura patrimoniale caratterizzata per lo più da passività a breve termine a fronte di attività a lungo, e dell'operare attraverso il cd moltiplicatore del credito,

dunque una corsa agli sportelli esporrebbe le banche coinvolte ad un rischio di fallimento altissimo con conseguenze devastanti per l'intero sistema economico internazionale.

Per l'importanza e la significatività di questo settore, una disciplina completa, pervasiva ed esatta è indispensabile. Gli intermediari finanziari sono sì imprenditori, come previsto dal codice civile italiano, ma, a differenza di tutti gli altri, non sono liberi di iniziare, organizzare ed esercitare a propria discrezione l'attività economica.

Oltre ad essere ipotizzate sul piano teorico, si sono storicamente avute esperienze di free banking, cioè modelli di sistemi creditizi affidati alle normali dinamiche del mercato in assenza di una normativa speciale di carattere imperativo. È il caso della Scozia del Settecento e degli Stati Uniti dell'Ottocento.

La letteratura economica facente capo a questo filone ritiene che l'esistenza di crisi finanziarie non giustifica necessariamente l'esigenza di rafforzare la relativa regolamentazione e che molte delle crisi e problemi possono essere attribuiti agli effetti (indirettamente negativi) degli sforzi di regolamentazione.

Si sostiene, così, che interporre un sistema di regolamentazione in un contesto altrimenti di libero mercato disincentiverebbe da un lato i proprietari e i manager nell'esercizio del controllo e della sorveglianza su se stessi e, dall'altro lato, disincentiverebbe anche i relativi clienti nell'esercizio della cosiddetta due diligence: le aspettative sia dei clienti sia dei proprietari/manager in ordine al mantenimento di adeguati livelli patrimoniali e di liquidità, infatti, troverebbero nutrimento nella presenza in sé di organi preposti alla vigilanza che dovrebbero garantire i detti standard presso i soggetti controllati; tali aspettative, però, potrebbero essere adeguatamente soddisfatte soltanto attraverso la presenza di un sistema così costoso, intrusivo e rigido da far ritenere che la sua costruzione sia già, e di per sé, un elemento di errore. E ciò, sia perché una singola regolamentazione non sarebbe mai in grado di risolvere tutti i problemi di un sistema; sia perché una regolamentazione distorcerebbe inevitabilmente i liberi esiti dei processi economici e, potenzialmente e prevedibilmente, li distorcerebbe in modo così accentuato da far ritenere che il risultato finale della regolamentazione sarebbe peggiore della non regolata situazione di partenza. Tale teoria osserva inoltre che un elevato livello di regolamentazione potrebbe portare al suo discredito poiché percepito come eccessivo; che i rischi finanziari sono spesso troppo complessi per essere arginati da regole semplici; che un approccio troppo rigido basato su una regolamentazione troppo dettagliata potrebbe cagionare un ostacolo ai soggetti regolati nella scelta delle proprie strategie economiche e, per l'effetto, soffocare l'innovazione

finanziaria; che un approccio prescrittivo è atto a cagionare una escalation regolamentare; che potrebbero porsi dei rischi di cosiddetto moral hazard; che, infine, una regolamentazione finanziaria potrebbe determinare una relazione collusiva tra i soggetti regolatori e i soggetti regolati o,alternativamente, provocare nei soggetti regolati una eccessiva contrapposizione ai soggetti regolatori. Per quanto suggestiva, peraltro, la dottrina del free banking è stata soggetta ad alcune osservazioni critiche. Il presupposto di partenza, infatti, pare possa individuarsi in una visione illusoria, più che ottimistica, del mercato come luogo perfetto di incontro tra domanda e offerta di risorse finanziarie. Come già discusso, la perfezione del mercato finanziario non è reale, ma solo ideale, e quindi non può costituire una base di partenza, bensì eventualmente un obiettivo di policy cui magari tendere e da perseguire attraverso proprio degli strumenti regolamentari. Lo scollamento rispetto alle esigenze reali, unitamente ad esigenze finanziarie e al potere coercitivo dello Stato, ha pertanto decretato l'insuccesso operativo della teoria del free banking per lasciare spazio ad altre teorie dotate di maggiore moderazione. Alla luce delle suddette considerazioni un sistema di regolamentazione appare sempre più indispensabile, soprattutto in un contesto molto più evoluto e problematico rispetto alla Scozia del Settecento e gli Stati Uniti dell'Ottocento; l'Italia, infatti, è sempre stata caratterizzata da un sistema economico in cui il banco-centrismo primeggiava, dove il rapporto tra industrie e banche risulta indissolubile con conseguenze, che verranno approfondite nel capitolo successivo, non sempre positive.

1.2 Ipotesi assenza di intervento da parte delle autorità:

In conclusione, appare significativo il risultato ottenuto da una simulazione effettuata da Banca d'Italia volta a quantificare la dimensione del contagio sul mercato interbancario, in seguito a uno shock esogeno che si produce in tempi molto ristretti, e soprattutto il confronto delle diverse conseguenze per l'intero sistema in base alla portata dell'intervento delle autorità.

L'esercizio consente di esaminare i fattori più rilevanti nel meccanismo di diffusione dello shock e le misure di volta in volta più opportune per mitigare il contagio.

Il modello prevede che le banche, una volta subite le perdite generate dallo shock iniziale, riducano la dimensione del loro bilancio per rispettare nuovamente il vincolo posto dall'autorità, dato dal rapporto tra capitale e totale dell'attivo, quindi richiamano i loro crediti interbancari, determinando un effetto domino tale da ampliare le conseguenze dello shock stesso.

Si rileva che all'aumentare dell'entità dello shock il numero di intermediari bancari coinvolti aumenta in modo più che proporzionale.

Si¹gnificativa è la conclusione dell'esperimento con l'evidenza che in tutti e tre i casi le perdite identificate nella simulazione sono ben inferiori a quelle ottenute nell'esercizio in cui si assume che le autorità si astengano da ogni intervento.

Osservando i numeri notiamo che, nell'ipotesi di assenza di interventi mirati da parte dell'autorità, uno shock di magnitudo 2,5 pone in posizione di default il 2% delle attività delle banche e rende l'8% necessario di ricapitalizzazione; questi numeri crescono in modo significativo se ipotizziamo una variazione di 0,5 nella magnitudo dello shock esogeno, assestandosi rispettivamente sul 5% e 13%. In una seconda simulazione assumiamo le autorità più attive, in grado di attuare degli interventi specifici quali: estensione del pool di attività idonee per includere tutti i titoli negoziabili e tutti i prestiti, limitare l'attività di estensione solo a banche selezionate, possibilità per gli istituti bancari di considerare fino a un quinto delle emissioni obbligazionarie in essere come patrimonio di vigilanza. Dalla simulazione si evince anche quale sia il procedimento migliore per arginare la crisi, in particolar modo il prestito di ultima istanza risulta il più adeguato per far fronte a piccoli shock (fino al 2% delle attività bancarie totali). Fino ad una magnitudo pari a 2,5, l'ampliamento delle garanzie da parte della banca centrale per le operazioni di rifinanziamento rappresenta uno strumento capace di ridurre in modo significativo l'entità del contagio. Per shock più forti l'unica soluzione più efficiente è rappresentata da politiche di sostegno e rafforzamento del patrimonio.

Dunque, il fondamento dell'intervento pubblico nell'economia è volto a porre rimedio alle imperfezioni di mercato, che, il più delle volte, sfociano in problemi distributivi. L'obiettivo, quindi, che si intende perseguire è l'equità nella distribuzione delle risorse e l'efficienza nell'impiego delle stesse. L'intervento pubblico, come abbiamo accennato, e vedremo meglio in seguito, può essere minimale ponendosi in un'ottica di estrema fiducia del risultato della libera espressione delle forze di mercato, oppure più intenso attraverso la fissazione di regole rigide e stringenti considerando l'operare non regolamentato non in linea con gli obiettivi primari..

¹ Fonte dati: Banca d'Italia

CAPITOLO 2: EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA DEL SETTORE BANCARIO

Premessa l'importanza del sistema bancario nel nostro sistema, occorre esaminare nel dettaglio come si sono perseguiti i macro-obiettivi di stabilità ed efficienza attraverso l'analisi dell'evoluzione della regolamentazione di settore, ripercorrendo le tappe normative più importanti. Tra queste rintracciamo: la situazione economica post-unitaria, la prima regolamentazione in materia bancaria del 1926, la legge bancaria del 1936, l'emanazione del TUB, senza tralasciare l'attività del Comitato di Basilea che dai primi anni Ottanta ha corredato le principali fonti normative.

2.1 Situazione economica post-unitaria:

L'Italia postunitaria presenta, al livello economico, una struttura prevalentemente agricola, caratterizzata dall'assenza di un processo di industrializzazione, a differenza di quanto avveniva in alcuni stati europei. Si evidenzia, poi, la carenza di un sistema bancario e finanziario progredito tale da supportare l'auspicato sviluppo.

Coerente con la suddetta situazione è l'elaborazione normativa del XIX secolo caratterizzata da un legislatore concentrato prevalentemente sul fenomeno monetario e quasi totalmente disinteressato all'attività delle banche, mosso dalla convinzione che la stabilità economica è raggiungibile solo dopo aver assicurato una posizione di autonomia, rispetto al potere politico, del soggetto cui l'ordinamento riconosce la facoltà di battere moneta. I principali interventi normativi sono volti al contenimento della liquidità monetaria, e quindi assicurare la stabilità del sistema. Tra i più significativi ricordiamo l'istituzione della Banca d'Italia (l. 10 Agosto 1893, n. 49) e la successiva riconduzione a soli tre istituti del potere di battere moneta (Banco di Napoli, Banco di Sicilia e Banca d'Italia), l'emanazione del testo unico sugli istituti di emissione, all'interno del quale vi è un'apposita sezione dedicata alla regolazione del conto corrente di tesoreria per il contenimento del debordamento dal conto, (pratica assai diffusa in precedenza), per concludere con l'istituzione del consorzio per sovvenzioni su valori industriale, cui destinare le operazioni che gli istituti di emissione non potevano trattare direttamente e quindi consentire, a fronte delle maggiori necessità di finanziamento delle esigenze di finanziamento dell'attività industriale in epoca bellica, alla banca centrale una maggiore libertà di manovra circa la regolamentazione dei flussi monetari.

Nel descritto assetto socio-economico, tuttavia, non è del tutto trascurata la regolamentazione del settore bancario e finanziario, che inizia ad assumere un certo rilievo già dagli inizi del XX secolo, quando emerge palesemente le lacune del vigente codice civile in materia di Borse.

A seguito della crisi internazionale del 1907, dove emerge la chiara necessità di dotare di organicità il sistema borsistico, sono posti in atto una serie di interventi, tra cui ricordiamo l'emanazione della prima disciplina organica delle borse valori, la definizione delle modalità per l'istituzione delle borse di commercio e le relative modalità di accesso alle quotazioni e la previsione di specifici poteri attribuiti al Ministro delle finanze nell'ottica di garantire il regolare andamento degli affari nelle borse.

L'attività bancaria del periodo in esame si caratterizza per l'assenza di proprie forme di regolamentazione, assetto che incide, non tanto sull'oggetto, quanto sulle loro modalità di azione. Gli enti creditizi non sono consapevoli del peso e del valore che hanno all'interno del sistema economico, come si è ampiamente dibattuto nel primo capitolo, conseguentemente agiscono all'insegna dell'assoluta autonomia e al di fuori di ogni forma di controllo pubblico.

Tutto ciò genera un contesto in cui vi è un proliferare continuo di istituti bancari, molti dei quali, non avendo una struttura patrimoniale adeguata all'esercizio del credito, sono orientati prevalentemente verso attività speculative. Inoltre tre, tra le più importanti aziende di credito italiano (Banca Commerciale, Credito Italiano, Banco di Roma) adottano il modello di banca mista di derivazione tedesca. Questo modello, vincente in Germania, non ebbe la stessa fortuna nel nostro paese, caratterizzato da un tessuto sociale ed economico profondamente diverso da quello tedesco. Possiamo declinare il suddetto modello di banca attraverso due particolari modalità di azione: inesistenza di una correlazione temporale tra forme di raccolta e di impiego; esecuzione di finanziamenti non mediante il ricorso al servizio del credito, bensì attraverso l'assunzione di partecipazione al capitale delle società finanziarie.

A questo *modus agendi* va ad aggiungersi un ricorso vertiginoso al credito bancario da parte delle aziende, garantito da partecipazioni in misura così ampia che non era insolito il verificarsi di situazioni di controllo di industrie da parte di enti creditizi. Questa libertà mise le banche nella condizione di finanziare, con i soldi dei risparmiatori, le aziende che ne facevano richiesta sia sotto forma di capitale di credito sia sotto forma di capitale di rischio.

Era palese che di fronte all'apprestarsi di una crisi economica quale quella del 1929, crisi dovuta alla notevole produzione industriale che i mercati non potevano assorbire, i risparmiatori si rivolgevano alle banche per "farsi restituire i capitali depositati" e che queste non erano in grado di renderli in quanto immobilizzati nei "magazzini" delle aziende sotto forma di giacenze invendute.

L'inadeguatezza della banca mista alla nostra compagine è ulteriormente dimostrata dai dissesti bancari che si susseguirono nel primo dopoguerra, tra i quali ricordiamo il fallimento della banca Italiana di sconto del 1921.

I suddetti caratteri non possono far a meno di evidenziare la crisi della banca mista, soprattutto a seguito dell'instaurarsi della nefasta fratellanza siamese tra banca e industria¹.

Appare quindi inevitabile un intervento strutturato da parte della Stato in grado di ripristinare valori quali la stabilità del sistema bancario e del settore industriale.

Sono queste le premesse alla prima vera legislazione del settore bancario, la cd legge bancaria del 1926.

2.2 Legge Bancaria del 1926:

le leggi del 1926 dettano norme volte a tutelare il risparmio affidato alle banche e a più stabili controlli sulla costituzione delle banche e all'apertura di nuovi sportelli. Si voleva, in sostanza, razionalizzare il sistema creditizio, caratterizzato fino a questo momento dalla condizione di overbanking².

per la prima volta nella storia, viene messa a punto una disciplina interamente dedicata al settore bancario, essendo questa sempre state disciplinate in modo generico dal previgente Codice di Commercio.

I principali provvedimenti della legge bancaria del 1926 (L. 812/1926) accolgono l'intento del legislatore di far fronte a tutti quei comportamenti che, stante la previgente normative, hanno portato al fallimento della banca mista e compromesso la stabilità del sistema del credito.

Questi possono essere divisi in due macroclassi: ampliamento dei poteri della banca d'Italia e vincoli di carattere patrimoniale.

Nella prima sezione rientra l'affidamento alla banca d'Italia del potere di esercitare una generale e limitata vigilanza sulle aziende di credito, e la riconduzione ad un solo istituto, appunto la Banca d'Italia, del potere di battere moneta, con conseguente cessazione di tale facoltà per il banco di Napoli e il banco di Sicilia. Nella seconda sezione troviamo l'obbligo di iscrizione in un apposito albo tenuto dal Ministro delle finanze, di destinazione in sede di ripartizione degli utili, del 10% a riserva fino al raggiungimento del 40% del capitale sociale, la previsione di un'ulteriore riserva di liquidità in titoli pubblici o in un conto presso la Banca d'Italia,

² "I bilanci delle aziende di credito", Sanseverino

il contenimento del fido massimo concedibile ad un cliente (o gruppo di clienti interconnessi) nei limiti di 1/5 del capitale e delle riserve, ed infine l'autorizzazione ad iniziare l'attività o ad aprire nuovi sportelli, potere attribuito al Ministro delle Finanze.

Come emerge dai più rilevanti cambiamenti apportati dalla legge in questione, a fronte di un ampliamento dei poteri attribuiti alla banca d'Italia, in quanto organo tecnico, assistiamo ad un altrettanto crescente rilevanza del Ministro delle Finanze, come organo politico.

Tra le varie critiche mosse al nuovo assetto, riguardanti soprattutto la scarsa organicità e l'assenza di una vera e propria disciplina delle partecipazioni, si teme la creazione di un'altra nefasta condizione, dovuta allo stretto legame tra sistema politico e sistema creditizio. Tuttavia il pericolo è scongiurato da una serie di interventi normativi successivi a questo, che definiscono i rapporti tra politica e tecnica in modo da instaurare una preziosa collaborazione dove la tecnica è in grado di realizzare gli obiettivi della politica, che sono (o dovrebbe essere) la stabilità del sistema.

2.3 Crisi del 1929 e legge bancaria del 1936

Ricordiamo l'anno 1929 drammatica crisi economica che sconvolse l'economia mondiale alla fine degli anni venti, con gravi ripercussioni durante i primi anni del decennio successivo. L'inizio della grande depressione si fa risalire alla crisi del New York Stock Exchange (la borsa di Wall Street) avvenuta il 24 ottobre del 1929 (giovedì nero), a cui fece seguito il definitivo crollo della borsa valori del 29 ottobre (martedì nero), dopo anni di boom azionario.

Nel giro di poco tempo la crisi si estese a tutti i paesi industrializzati e produttori di materie prime. Tuttavia il crollo della borsa non rappresenta la causa scatenante della crisi, che va rintracciata in una serie di relazioni economiche e finanziarie che caratterizzavano il primo dopoguerra.

Sposando la teoria dell'economista J.K. Galbraith, rintracciamo cinque fattori di debolezza nella nostra economia del tempo², quali: non ottimale distribuzione del reddito, inadeguata struttura e gestione delle aziende industriali e finanziarie, carente struttura bancaria, eccesso di prestiti a carattere speculativo e obiettivi economici basati su indicatori, quali il pareggio di bilancio, rivelatesi poi inadatti come parametro di controllo.

A conseguenze quali il crollo dei consumi e il ristagno della domanda, se ne aggiunsero altre di origine monetaria e creditizia. In particolare si diffuse tra i depositanti il timore del fallimento delle banche, con conseguente aumento della domanda di ritiro dei depositi a fronte di una carenza di liquidità. Si ricorda, infatti, che la maggior parte delle attività degli enti bancari era immobilizzata in un settore industriale che versava in gravissime condizioni. Tra i dati più significativi rilevano

quelli di alcuni istituti che detenevano partecipazioni in società non finanziarie in misura ben superiore alla quota tale da consentire il controllo, con casi in cui il patrimonio bancario immobilizzato nell'industria toccava la soglia del 90%.

A fronte di tale situazione, le banche centrali non procedettero ad un'adeguata espansione della massa monetaria perché, da un canto, non vi erano le strutture tecnico operative tali da permettere un intervento del genere; dall'altro non si compresero a pieno le cause della crisi e dunque non furono adottate le misure più congrue.

L'incapacità delle legge bancaria del 1926 di sradicare completamente il modello della banca mista, e la grande crisi del 1929, mettono in chiara luce la nefasta fratellanza siamese³ tra banca e industria, un costrutto ripreso da Mattioli, in grado di mostrare l'elevato grado di pericolosità dell'interconnessione tra finanza e industria, e l'inesorabile legame tra le sorti dell'una e dell'altra..

Proprio in questi anni, come risposta alla grande crisi e depressione economica, si assiste allo sviluppo di una copiosa regolamentazione del settore bancario in tutti i maggiori paesi industrializzati, tra questi è opportuno citare il Glass Stegall Act statunitense(1933), la Legge Bancaria Tedesca (1934) e l'Arretè Royal belga (1935).

Nel nostro Paese ai fini del salvataggio delle banche, e conseguentemente delle industrie, si adottarono due misure: una strutturale e l'altra contingente.

Per misure strutturali intendiamo l'istituzione dell' I.M.I(1931) e dell'I.R.I(1933).

L'Istituto Mobiliare Italiano assolveva due principali compiti: concessioni de mutui alle imprese e assunzione di partecipazioni azionarie in imprese private di nazionalità italiana. La provvista di fondi per l'esecuzione di tali operazioni avveniva tramite l'emissioni di obbligazioni garantite dallo stato. La prima fase dell'attività del neonato istituto fu molto prudente, condendo finanziamenti solo alle imprese realmente solide. Tale politica permise, due anni più tardi, la creazione di un nuovo ente quale l'Istituto per la Ricostruzione Industriale finalizzato al risanamento finanziario ed economica delle grandi imprese controllate dalle,ormai ex, banche miste.

Quanto alla misura contingente, il processo di riforma prosegue con l'emanazione delle Legge Bancaria (RDL. del 12 marzo 1936 n. 375).

È importante evidenziare la natura della legge in questione; questa si pone come una legge quadro, prendendo le mosse dal fallimento della prima regolamentazione di settore del 1926, che, a fronte dell'eccessiva rigidità e prescrittività, non ha saputo fronteggiare il dinamismo di mercato. La novella si presenta come una legge quadro nel quale vengono fissati dei principi generali che il legislatore deve recepire di volta in volta a seconda delle diverse esigenze economico-sociali.

I principi cardine del nuovo assetto normativi posso essere così riassunti:

³ Cit. Raffaele Mattioli

Il risparmio e la relativa raccolta sono considerate attività di interesse nazionale e possono essere effettuate solo su autorizzazione del governo.

Il credito a breve, esercitato dalle aziende di credito, è rigorosamente diviso da quello a medio e lungo termine, concesso dagli istituti di credito, così da poter considerare definitivamente conclusa l'era della banca mista di tipo tedesco, e passare al nuovo modello di banca pura. Conseguente tassativo divieto alle banche di credito ordinario di compiere operazioni di credito industriale e mobiliare.

Tutti i poteri in materia di tutela del risparmio e di vigilanza bancaria vengono assunti dall'Ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito (a capo del quale era posto il governatore della Banca d'Italia), organo dello Stato alle dipendenze di un Comitato di Ministri presieduto dal capo del governo, grande novità rispetto alla previgente normativa bancaria in cui il controllo era affidato al binomio Ministro delle Finanze-Banca d'Italia. Sostanzialmente il nuovo organo operò attraverso la Banca d'Italia, quest'ultima dichiarata Istituto di Diritto pubblico.

Messa a punto una disciplina per la distribuzione, la specializzazione e la concentrazione territoriale delle banche, in particolare. Tale aspetto è particolarmente evidente nelle casse rurali e banche popolari che svolgono la maggior parte della loro attività, verso specifici settori, quali l'artigianato per le prime e il commercio per le seconde.

Sono stati poi introdotti obblighi per tutte le aziende di credito per un più efficace controllo della loro attività, tra questi evidenziamo Iscrizione all'albo, autorizzazione all'esercizio, alla costituzione di nuove banche, alla apertura di nuove filiali, capitale minimo versato, fondo di riserva, rapporto tra patrimonio netto e passività.

Vi è, infine, l'introduzione del vincolo strutturale di separazione a monte e a valle tra banca e industria attraverso la disposizione di una serrata disciplina in materia di assunzione di partecipazione da parte degli enti creditizi in società non finanziarie.

La legge in questione delinea un profilo completamente nuovo dell'attività bancaria, che si configura come un ente prevalentemente pubblico, non solo per la forte presenza Stato, ma anche per la finalità, chiaramente espresse nello statuto, di salvaguardare l'interesse pubblico: in linea con tale principio sono le norme volte alla tutela dei depositi secondo cui le banche sono sottratte al fallimento e assoggettate all'amministrazione straordinaria ed eventualmente alla liquidazione coatta amministrativa da parte della Banca d'Italia.

La specializzazione è un altro carattere dominante, in conformità al modello inglese allora dominante, ritenendo che la concordanza di scadenze fra operazioni raccolta e di impiego fosse il rimedio necessario per salvaguardare le banche italiane dalle difficoltà che avevano incontrato in

passato. Come è noto infatti, la specializzazione temporale del credito, pur limitando l'operatività degli istituti, assicura una liquidità e solvibilità alla gestione bancaria.

Dalla considerazione congiunta dei due precedenti attributi, si va a delineare una scarsa concorrenzialità del settore bancario, sia per le politiche di cartello, sia per la rigidità di gestione che determinava il notevole livello di regolamentazione.

Anche la trasparenza non è stata opportunamente tutelata, in particolare sulle condizioni applicate ai conti corrente e nelle diverse operazioni, non solo per la tradizionale discrezione dei funzionari bancari ma anche per lo scarso interesse da parte dei clienti.

Da tutto ciò emerge una non totale efficienza, declinata soprattutto in un mancato contenimento dei costi, specie per quanto attiene il costo del personale e le perdite su crediti, che hanno storicamente rappresentato il punto debole delle banche italiane. Sul ragguardevole costo del lavoro hanno inciso i vantaggi di cui godevano i dipendenti bancari (come l'elevato numero di mensilità), il numero esagerato di funzionari e la scarsa produttività. Il volume notevole di crediti in sofferenza, che pesa ancora oggi, era dovuto invece a concessioni di crediti non motivate dalla positiva situazione economico-patrimoniale o dalla solidità delle garanzie offerte dai richiedenti, ma da interventi esterni, di natura politico-sindacale.

infine emerge una consistente sottocapitalizzazione degli istituti operanti nel settore considerato, fondamentalmente perché la legge bancaria del 1936 consentiva la raccolta fino a 20 volte i mezzi propri, senza però tralasciare che la maggior parte delle banche operava in ambiti locali; infatti, il sistema bancario italiano risultava polverizzato in oltre mille banche, di cui solo una decina o poco più di grandi dimensioni.

2.4 Dalla legge bancaria del 1936 al Testo Unico Bancario

Alla luce delle elencate lacune lasciate dalla legge bancaria del 1936, la produzione normativa in materia bancaria continuò la sua evoluzione.

Il crollo del regime fascista, pur non determinando l'abrogazione della legge bancaria, comportò importanti modifiche nella disciplina di settore. Riscontriamo particolari novità quali la soppressione del Comitato corporativo centrale e dell'ispettorato per la difesa del risparmio con conseguente passaggio delle relative funzioni al Ministro del Tesoro e alla Banca d'Italia. Il d.lgs. n.691, 1947 ha introdotto il Comitato Interministeriale per il credito e il risparmio (CICR) responsabile della tutela del risparmio in materia di esercizio della funzione creditizia e valutaria.

Seguirono poi interventi volti ad interpretare la carta costituzionale alla luce delle innovazioni apportate dalle legge bancaria, e più tardi provvedimenti atti a recepire le direttive comunitarie in

materia creditizia, ricordiamo la prima n 77/80 del 12 dicembre 1977 relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio.

Al di là degli interventi più significativi sopra ricordati, la disciplina del settore bancaria, nella primavera del 1986, aveva raggiunto una stratificazione tale da rendere necessaria un'aggiornata esposizione della legge bancaria, congiuntamente all'esigenza di dare attuazione alla seconda direttiva comunitaria relativa al settore di nostro interesse.

L'occasione per una soluzione volta al soddisfacimento delle suddette esigenze la rinveniamo nella legge comunitaria 142/1992 con l'introduzione di due deleghe: la prima imponeva al Governo il recepimento della seconda direttiva e la modifica dell'intero asse normativo nell'ottica di quest'ultima; la seconda prevedeva la previsione di un testo unico nel quale fosse esposto in modo organico tutto il patrimonio normativo relativo all'attività bancaria.

La prima delega, in particolare, è volta a fare propri gli obiettivi e le finalità rimaste, fino ad ora, solo al livello comunitario, quali la parità concorrenziale delle banche operanti nel mercato unico, la validità europea delle autorizzazioni all'attività bancaria rilasciate dai singoli Stati, collaborazione tra le varie autorità di controllo interne e internazionali, determinazioni di misure prudenziali in tema di patrimonio e partecipazioni detenibili, obiettivi cui vanno ad aggiungersi esigenze proprie del nostro Paese che possiamo racchiudere nella locuzione di "despecializzazione" da declinare sotto il profilo temporale, istituzionale ed operativo.

Con il d.lgs. 1 settembre 1993, n.385 si emanava il Testo Unico delle leggi in materia Bancaria e creditizia, un corpo suddiviso in IX titoli, per un totale di 162 articoli, al cui interno convergono: decreto di attuazione della seconda direttiva CEE, articoli ancora rilevanti derivanti dalla legge bancaria del '36, legge sulla trasparenza e altri, numerosi, provvedimenti emanati in materia bancaria.

Tra gli apporti più significativi rileviamo, innanzi tutto, una definizione puntuale di banca (art1 "banca indica l'impresa autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria) e di attività bancaria (art 10), con conseguente affermazione del modello di banca universale, da intendersi quale istituto creditizio che, non solo può esercitare l'attività di esercizio del credito e raccolta del risparmio tra il pubblico a breve e lungo termine, ma svolge anche ogni altra attività finanziaria. Con questa nozione viene definitivamente meno la distinzione tra aziende e istituti di credito. Si afferma, inoltre, il carattere di imprenditorialità dell'attività bancaria attraverso l'imposizione della forma giuridica delle spa oppure della cooperativa, quest'ultima riservata alle banche popolari e banche di credito cooperativo. Segue una puntualizzazione delle finalità che gli organi di vigilanza devono perseguire (art5) e una chiarificazione delle relazioni tra Banca d'Italia, CICR e M.E.F.

Altro principio cardine del nuovo Testo Unico, per la realizzazione dei suddetti obiettivi, è il mutuo riconoscimento. In base ad esso, gli enti creditizi autorizzati nel proprio Paese d'origine a esercitare l'attività bancaria possono esercitare la medesima attività in ciascuno degli Stati membri della Comunità attraverso la libertà di stabilimento delle banche italiane negli Stati comunitari e delle banche comunitarie nel territorio della Repubblica; la libera prestazione di servizi in ambito comunitario.

Conseguentemente al mutuo riconoscimento, viene applicato il modello dell' Home Country Control quindi ciascuna banca è soggetta alla disciplina propria dello Stato in cui ha sede legale e amministrazione centrale.

Per consentire alle banche italiane di usufruire di pari opportunità rispetto alle concorrenti comunitarie (soggette, di norma, a regole e controlli meno stringenti), si è resa necessaria la modifica del modello italiano di vigilanza e la sua integrazione con il modello comunitario.

La separazione tra banca e impresa è il solo, tra i criteri su cui tradizionalmente si è fondato il nostro ordinamento bancario, che il legislatore ha preferito mantenere anche nella nuova disciplina, memore delle disastrose conseguenze causate da una mancata regolamentazione in materia. A tal proposito citiamo l' art. 19 del Testo Unico che vieta alle imprese non finanziarie di partecipare in misura superiore al 15% al capitale di una banca o di detenerne comunque il controllo.

2.5 Il comitato di Basilea

Nella digressione storica della disciplina del settore bancario abbiamo utilizzato come punti di riferimento gli eventi normativi più rilevanti della cd legislazione formale, dove con questo termine intendiamo norme, leggi e decreti vari con carattere vincolante per il soggetto cui sono destinati.

Negli ultimi decenni ha preso sempre più piede una nuova prospettiva in cui la ricerca e l'adozione di nuove procedure nella formazione delle regole implica una trasformazione del ruolo dello stato che vede il suo potere, sicuramente, ridimensionarsi. Rilevante nel settore bancario è la produzione normativa del Comitato di Basilea, la cui attività è principalmente finalizzata alla ricerca di soluzioni uniformi e condivise volte a fissare dei principi-base capaci di anticipare le eventuali soluzioni regolamentari da adottare nei diversi ordinamenti. La produzione normativa di tali soggetti si caratterizza per l'assenza di una formale e diretta vincolatività, definita soft-law per distinguersi da quella che è la normativa formale.

Il Comitato di Basilea è stato istituito dai governatori delle Banche centrali dei dieci paesi più industrializzati (G10) alla fine del 1974. con il Comitato coopera la BRI, Banca dei Regolamenti Internazionali, con sede a Basilea, un'organizzazione internazionale che ha lo scopo di promuovere la

cooperazione fra le banche centrali ed altre agenzie equivalenti allo scopo di perseguire la stabilità monetaria e finanziaria.

Obiettivo del Comitato è quello di concordare politiche comuni volte ad evitare che normative, comportamenti e procedure difformi all'interno dei singoli sistemi finanziari nazionali possano portare a conseguenze negative sul sistema finanziario globale.

Gli Accordi di Basilea sono linee guida in materia di requisiti patrimoniali delle banche, redatte dal Comitato di Basilea, costituito dagli enti regolatori del G10 (composto attualmente da undici paesi) più il Lussemburgo allo scopo di perseguire la stabilità monetaria e finanziaria. Gli accordi (assieme alle linee guida, agli standard e alle raccomandazioni) sono una particolare forma operativa attraverso cui il Comitato agisce e sono stabiliti nell'aspettativa che le singole autorità nazionali possano redigere disposizioni operative che tengano conto delle realtà dei singoli stati. Infatti il Comitato, pur non avendo capacità regolamentare autonoma, riesce a conferire efficacia all'attività svolta, in quanto i paesi che vi aderiscono sono implicitamente vincolati e quelli che non aderiscono si adeguano a quello che, di fatto, diventa uno standard regolamentare. In questo modo il Comitato incoraggia la convergenza verso approcci e standard comuni.

In stretta collaborazione con le autorità di vigilanza dei paesi non membri del G10, il suddetto organo ha stilato una serie di principi per un'efficace vigilanza.

Nella fiorente attività del comitato di Basilea, rintracciamo gli interventi più significativi.

2.5.1 Basilea I

con la legge bancaria del 1936 si era definitivamente compresa la centralità degli intermediari bancari nel sistema economico, e si era provveduto ad un'adeguata regolamentazione al fine di garantirne la stabilità. Per il raggiungimento di tale obiettivo, l'allora legislatore, si è servito di forti vincoli strutturali che hanno penalizzato il nostro sistema in termini di concorrenzialità, soprattutto agli inizi degli anni sessanta quando appariva ormai inevitabile un'apertura in ambito europeo.

Lo scopo del primo accordi di Basilea è trovare il giusto equilibrio tra crescita bilanciata e possesso di un patrimonio di vigilanza idoneo alla copertura delle perdite, attraverso una serie di limiti basati sul patrimonio⁴.

Nel primo accordo di Basilea, stipulato nel 1988, rinveniamo due principi guida:

⁴ patrimonio: somma algebrica di elementi positivi e negativi di reddito che, in relazioni a particolari caratteristiche, possono farne parte per intero o con opportune ponderazioni.

È articolato in Tier 1 (patrimonio primario), Tier2(patrimonio supplementare) e, a discrezione delle banche, Tier 3(debiti subordinati a breve termine, con scadenza originaria di almeno 2 anni, non garantiti e interamente versati).. "ordinamento finanziario italiano", Capriglione

ogni impiego bancario comporta l'assunzione di un certo grado di rischio, che deve essere quantificato e supportato da un adeguato livello di capitale proprio

Il rischio degli impieghi bancari deve essere suddiviso in Rischio di Credito, legato alla possibile inadempienza delle controparti agli obblighi contrattuali, e Rischio di Mercato, con riferimento alla possibilità per la banca di subire perdite dovute a variazioni dei prezzi delle attività finanziarie intermedie.

Conseguentemente si imponeva un limite minimo, pari all'8%, al rapporto tra patrimonio di vigilanza e attivo ponderato per il rischio (di credito, e di mercato).

Coerentemente con l'applicazione del primo accordo, le banche ad ogni incremento dell'attivo devono aumentare il capitale di vigilanza, proporzionalmente ai coefficienti di ponderazione relativi alla tipologia dei nuovi debitori. Viceversa, al fine di non dover accantonare troppo capitale di vigilanza le banche potevano ridurre le attività, e quindi le prospettive di guadagno, o in alternativa ricomporre l'attivo stesso a favore di operazioni e/o contro parti meno rischiose.

Di seguito i coefficienti proposti per la stima del rischio di credito in relazione alla natura del debitore.

- 0** per gli impieghi verso governi centrali, banche centrali e Unione Europea;
- 20%** per gli impieghi verso enti pubblici, banche e imprese di investimento;
- 50%** per i crediti ipotecari e le operazioni di leasing su immobili;
- 100%** per gli impieghi verso il settore privato;
- 200%** per le partecipazioni in imprese non finanziarie con risultati di bilancio negativi negli ultimi due esercizi.

2.5.2 Basilea II

Nonostante l'accordo del 1988 sia stato considerato di indiscussa valenza, rappresenta solo il primo passo per il conseguimento di stabilità finanziaria internazionale, a causa dei limiti di particolare rilevanza che lo fanno apparire inadeguato e insufficiente. In particolare:

la quantità di capitale assorbito presenta un basso grado di sensibilità al rischio, non sufficientemente differenziato a misura della affidabilità: questo, infatti, considera solo la tipologia di cliente e la forma tecnica tralasciando le caratteristiche dell'impresa quali settore di appartenenza, dimensioni, affidabilità, e le scadenze dei finanziamenti, breve o medio-lungo termine; inoltre prende in considerazione il rischio in una versione molto semplificata, limitandosi a quello di credito e di mercato.

Si evidenzia, poi, una scarsa considerazione del diverso grado di rischio connesso a maggiore o minore frazionamento del portafoglio crediti; non tiene in considerazione il beneficio di strumenti

di mitigazione del rischio; incoraggia il “moral-hazard” poiché a parità di requisito patrimoniale esiste un incentivo indiretto a preferire finanziamenti più rischiosi e potenzialmente più remunerativi a scapito di finanziamenti di migliore qualità, ma meno remunerativi.

Da tali obiezioni nasce quindi la diffusa esigenza di una rivisitazione dell'accordo, conclusasi con la pubblicazione, nel 2004, del cd Basilea2.

Pur condividendo gli stessi obiettivi del primo, si possono notare importanti innovazioni quali ampliamento della gamma dei rischi considerati, aggiungendo, a fianco di quelli di mercato e di credito, il rischio operativo e la previsione di accantonamento di quote di capitale bancario in modo direttamente proporzionale alla probabilità di default.

Passando ad un'analisi più dettagliata, il neonato accordo si fonda su tre pilastri:

Requisiti patrimoniali minimi: mentre i requisiti previsti da Basilea I portavano alla valutazione di un cliente solo in termini di affidabilità o meno, il giudizio derivante dall'applicazione dei nuovi criteri deve condurre alla definizione del valore del rischio e alla quantificazione del capitale da accantonare in funzione di ogni operazione. Pur rimanendo invariato la percentuale minima del rapporto tra patrimonio e attività ponderate per il rischio, vengono totalmente ridefinite le modalità di calcolo, inglobando anche la parte di rischio operativo.

Per il calcolo del rischio di credito sono previsti due metodi: l'approccio standard, basato su rating esterni forniti da agenzie internazionali; approccio IRB attraverso rating interni assegnati tramite giudizio della banca stessa. Anche il rischio operativo prevede differenti percorsi di stima, dal metodo base, allo standardizzato per concludere con l'avanzato, ognuno con un maggior grado di precisione a fronte, però, di procedure sempre più complesse, dunque più costoso.

Autorità di Vigilanza: Le Autorità di Vigilanza sono chiamate a monitorare costantemente l'adeguatezza del capitale di vigilanza rispetto ai rischi e a valutare la coerenza delle politiche gestionali attuate dalle banche, imponendo, qualora lo ritenessero opportuno, appropriate azioni correttive. Sono stati stabiliti quindi gli standard di riferimento ai fini del controllo prudenziale che deve essere effettuato dagli Istituti di Vigilanza con riferimento al rispetto sostanziale e formale della norma inerente ai requisiti di capitale, nonché le responsabilità degli stessi Istituti di Vigilanza.

Disciplina di Mercato: in quest'ultimo pilastro si definiscono livelli minimi di informazione che ogni banca deve fornire al mercato riguardo il patrimonio di vigilanza, esposizione ai rischi, processi di valutazione dei rischi e ambito di applicazione.

Va rilevato che un siffatto sistema svolge la sua funzione solo se realmente recepito dagli investitori, quindi solo se questi sono in grado di comprendere le variazioni nei parametri considerati e, soprattutto, modificare il loro comportamento alla luce dei nuovi valori.

2.5.3 Basilea III:

Negli ultimi anni, specialmente a seguito della grande crisi che, partita dagli Stati Uniti, si è estesa rapidamente in tutta l'area Euro, sono state poste in dubbio, nel mondo della finanza, certezze che sembravano incrollabili sino a poco tempo prima.

I meccanismi di mercato e gli assetti di governo del sistema finanziario si sono dimostrati incapaci di prevenire e contrastare squilibri di portata sistemica; gli strumenti di controllo sono risultati spesso inefficaci nel garantire l'adozione di comportamenti prudenti; gli assetti istituzionali e l'azione di alcune Autorità di vigilanza, sia in singoli paesi sia a livello internazionale, hanno mostrato forti limiti nell'intercettare i rischi rilevanti e nel fornire adeguate e tempestive risposte. Tra le ipotesi e gli interventi volti ad arginare questo irrefrenabile contagio, rileva sicuramente la revisione del frame work prudenziale delle banche, che racchiudiamo nella locuzione di Basilea III. La nuova disciplina, prendendo le mosse dalle criticità dei precedenti accordi, coinvolge tutti gli aspetti rilevanti della regolamentazione finanziaria, quali capitale, leva finanziaria, rischio di liquidità, interazione tra regole prudenziali e ciclo economico.

Tra le novità più significative racchiuse nel nuovo accordo, evidenziamo sicuramente la definizione puntuale di capitale utilizzato ai fini di vigilanza, partendo da una ridefinizione del capitale bancario di prima qualità, in quanto questa non risultava sufficientemente armonizzata al livello internazionale. Il requisito complessivo minimo rimarrà fissato all'8 per cento delle attività ponderate per il rischio, ma dovrà essere soddisfatto per più della metà (4,5 per cento) con common equity (attualmente, il requisito implicito è il 2 per cento). Per far fronte periodi di stress, è inoltre previsto un cuscinetto di capitale aggiuntivo rispetto ai minimi regolamentari, pari al 2,5 per cento del common equity in rapporto all'attivo a rischio. Particolare attenzione è stata posta anche al cd solvency ratio, quindi il denominatore del rapporto (attività ponderate per il rischio), in quanto la crisi aveva evidenziato la sottostima di alcune categorie di rischio, come quelli di mercato e controparte. Quanto al leverage finanziario si è operato in modo da evitare un eccessivo indebitamento, come gli anni che hanno preceduto la crisi, attraverso l'imposizione di un livello massimo di leva finanziaria (leverage ratio) con cui le banche possono operare; Le banche dovranno detenere un patrimonio di base (Tier 1) almeno pari al 3% delle attività non ponderate per il rischio, in bilancio e fuori bilancio, inclusi i derivati.

Infine, circa il tema della pro ciclicità, il Comitato ha ritenuto opportuno integrare le previgenti norme con dei correttivi volti a contenere i rischi derivanti da un'eccessiva dinamica del credito nei periodi di maggiore espansione economica, alla quale generalmente segue una contrazione della disponibilità di finanza altrettanto brusca quando il ciclo si inverte.

Nel passato, la convinzione che le esigenze di liquidità degli intermediari potessero essere fronteggiate facendo leva su mercati all'ingrosso ben sviluppati e integrati aveva disincentivato i regolatori a prevedere una disciplina comune. Per contro, la crisi ha dimostrato quanto errate fossero le ipotesi di partenza e quali effetti il rischio di liquidità possa determinare sulla stabilità degli intermediari e del sistema nel suo complesso. Sono state pertanto previste, per la prima volta su scala internazionale, norme armonizzate sul rischio di liquidità. In particolare, le banche dovranno preservare l'equilibrio di bilancio attraverso il rispetto di due distinte regole, connesse con la trasformazione delle scadenze: la prima, liquidity coverage ratio, è volta ad assicurare che le banche detengano un ammontare di attività liquide di elevata qualità che consenta loro di resistere a situazioni di stress sul mercato della raccolta per un orizzonte temporale di 30 giorni; la seconda, net stable funding ratio, mira invece a garantire un equilibrio strutturale del bilancio bancario e a incentivare il ricorso a fonti di finanziamento stabili. Entrambe le regole entreranno in vigore dopo un periodo di monitoraggio (rispettivamente, nel 2015 e nel 2018), così da consentire alle autorità di raccogliere i dati necessari per apportare eventuali aggiustamenti di natura tecnica.

Di seguito una tabella riassuntiva di quanto detto fino ad ora:

Fonte: Banca d'Italia.

Basel Committee on Banking Supervision reforms - Basel III

Strengthens microprudential regulation and supervision, and adds a macroprudential overlay that includes capital buffers.

Capital					Liquidity	
Pillar 1					Pillar 2	Pillar 3
Capital	Risk coverage	Containing leverage	Risk management and supervision	Market discipline		
All Banks	<p>Quality and level of capital Greater focus on common equity. The minimum will be raised to 4.5% of risk-weighted assets, after deductions.</p> <p>"Gone concern" contingent capital "gone concern" capital proposal would require contractual terms of capital instruments to include a clause allowing – at the discretion of the relevant authority – write-off or conversion to common shares if the bank is judged to be non-viable. "Gone concern" contingent capital increases the contribution of the private sector to resolving future banking crises and thereby reduces moral hazard.</p> <p>Capital conservation buffer Comprising common equity of 2.5% of risk-weighted assets, bringing the total common equity standard to 7%. Constraint on a bank's discretionary distributions will be imposed when banks fall into the buffer range.</p> <p>Countercyclical buffer Imposed within a range of 0-2.5% comprising common equity, when authorities judge credit growth is resulting in an unacceptable build up of systematic risk.</p>	<p>Securitisations Strengthens the capital treatment for certain complex securitisations. Requires banks to conduct more rigorous credit analyses of externally rated securitisation exposures.</p> <p>Trading book Significantly higher capital for trading and derivatives activities, as well as complex securitisations held in the trading book. Introduction of a stressed value-at-risk framework to help mitigate procyclicality.</p> <p>Counterparty credit risk Substantial strengthening of the counterparty credit risk framework. Includes: more stringent requirements for measuring exposure; capital incentives for banks to use central counterparties for derivatives; and higher capital for inter-financial sector exposures.</p>	<p>Leverage ratio A non-risk-based leverage ratio that includes off-balance sheet exposures will serve as a backstop to the risk-based capital requirement. Also helps contain system wide build up of leverage.</p>	<p>Supplemental Pillar 2 requirements. Address firm-wide governance and risk management; capturing the risk of off-balance sheet exposures and securitisation activities; managing risk concentrations; providing incentives for banks to better manage risk and returns over the long term; sound compensation practices; valuation strengthening of the practices; stress testing; accounting standards for financial instruments; corporate governance; and supervisory colleges.</p>	<p>Revised Pillar 3 disclosures requirements The requirements introduced relate to securitisation exposures and sponsorship of off-balance sheet vehicles. Enhanced disclosures on the detail of the components of regulatory capital and their reconciliation to the reported accounts will be required, including a comprehensive explanation of how a bank calculates its regulatory capital ratios.</p>	<p>Global liquidity standard and supervisory monitoring</p> <p>Liquidity coverage ratio The liquidity coverage ratio (LCR) will require banks to have sufficient high-quality liquid assets to withstand a 30-day stressed funding scenario that is specified by supervisors.</p> <p>Net stable funding ratio The net stable funding ratio (NSFR) is a longer-term structural ratio designed to address liquidity mismatches. It covers the entire balance sheet and provides incentives for banks to use stable sources of funding.</p> <p>Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision The Committee's 2008 guidance entitled Principles takes account of lessons learned during the crisis and are based on a fundamental review of sound practices for managing liquidity risk in banking organisations.</p> <p>Supervisory monitoring The liquidity framework includes a common set of monitoring metrics to assist supervisors in identifying and analysing liquidity risk trends at both the bank and system-wide level.</p>
	SIFIs	<p>In addition to meeting the Basel III requirements, global systemically important financial institutions (SIFIs) must have higher loss absorbency capacity to reflect the greater risks that they pose to the financial system. The Committee has developed a methodology that includes both quantitative indicators and qualitative elements to identify global SIFIs. The additional loss absorbency requirements are to be met with a progressive Common Equity Tier 1 (CET1) capital requirement ranging from 1% to 2.5%, depending on a bank's systemic importance. A consultative document was submitted to the Financial Stability Board (FSB), which is coordinating the overall set of measures to reduce the moral hazard posed by global systemically important financial institutions.</p>				

CAPITOLO 3: SISTEMI DI CONTROLLO

3.1 I sistemi di controllo

Come mostrato nel precedente capitolo, la normativa tipica del settore bancario è in continua evoluzione affinché siano sempre garantite la stabilità, la trasparenza e la concorrenza nel sistema economico. Tuttavia una fiorente produzione normativa, pur dotata di caratteri di massima efficienza, non vedrà mai realizzati gli obiettivi preposti se non affiancata da un altrettanto valido sistema di controllo, in grado di verificare costantemente il rispetto delle norme imposte, e soprattutto capace di adottare opportune azioni correttive qualora si verifichi uno scostamento da quanto stabilito dai soggetti regolatori.

Trattando delle amministrazioni tecniche cui compete la funzione di controllo sul settore, va premesso il nesso tra funzione di vigilanza pubblica sugli intermediari finanziari e sui mercati e la capacità, l'efficienza e la correttezza comportamentale dei medesimi.

Nella ricerca della giusta soluzione in grado di garantire gli obiettivi, si sono valutati assetti differenti; in particolare la ricerca viene ricondotta alla scelta tra autorità unica o pluralismo autoritativo. Nei primi anni Novecento, quando l'unitarietà del fenomeno moneta-credito era il principale scopo perseguito, fu la prima soluzione a prevalere riconoscendo all'autorità tecnica, nello specifico la Banca d'Italia, la possibilità di provvedere autonomamente nell'azione di vigilanza, tuttavia l'evoluzione del nostro sistema ha portato alla prevalenza del secondo filone di pensiero con conseguente proliferazione delle amministrazioni di vigilanza competenti con riguardo a specifici settori in cui si articolano i rapporti finanziari. La molteplicità di autorità amministrative può essere considerata unitariamente con riferimento allo specifico obbligo di collaborazione che pone le basi per un sistema di vigilanza integrato. L'indipendenza di tali soggetti responsabili del controllo è garantita dalla separatezza dal potere esecutivo, la terzietà nei confronti degli interessi oggetto di tutela, e, infine, l'altro grado di tecnicismo che qualifica il loro operato, caratteri distintivi dell'apparato in questione. Tale indipendenza porta con sé un'autonoma capacità di orientamento in termini di creatività in sede di determinazione dei criteri disciplinari attraverso cui si concretizza l'attività di vigilanza. Si riscontra, al contempo, un carattere oggettivo ponendosi in un contesto fondato esclusivamente su valutazioni di natura tecnica.

La presenza di amministrazioni indipendenti nella definizione del quadro autoritativo di vertice del nostro ordinamento dà luogo ad un'innovazione strutturale, identificata nella salvaguardia del

mercato dall'indirizzo politico. Fatta questa premessa, è ora possibile comprendere, ad un grado di dettaglio superiore l'iter evolutivo della legislazione speciale.

3.2 Attività di Vigilanza:

L'attività di vigilanza non si esplicita solo nell'azione della pubblica amministrazione di controllo del rispetto della normativa, ma assume la valenza di una vera e propria disciplina speciale cui i soggetti vigilati devono necessariamente attenersi. Così come emerge dal TUB la vigilanza in materia bancaria assume tre diverse forme: vigilanza informativa, ispettiva e regolamentare. Ai sensi dell'art 51 del TUB le banche inviano alla Banca d'Italia, con le modalità e nei termini da essa stabiliti, le segnalazioni periodiche, nonché ogni altro dato richiesto. Queste trasmettono anche i bilanci sempre nei termini e con le modalità stabilite, così come i dati essenziali sul rapporto con il soggetto incaricato della revisione legale dei conti. Il potere di informazione della Banca d'Italia non si esaurisce solo nei confronti delle banche interessate, ma si estende anche alle pubbliche amministrazioni, nonché alle autorità competenti negli altri Paesi comunitari ed extracomunitari. Sempre nell'ambito della vigilanza informativa rientra l'obbligo del soggetto incaricato della revisione legale dei conti di segnalare all'autorità gli atti o i fatti che possano costituire una grave violazione delle norme tipiche dell'attività bancaria o volti a pregiudicare la continuità dell'impresa. Quanto alla vigilanza regolamentare, stando all'enunciato dell'art 53 e del 67 del TUB, questi prevedono l'attribuzione alle autorità creditizie, quindi CICR e Banca d'Italia, del potere di emanare disposizioni di carattere generale, aventi ad oggetto l'adeguatezza patrimoniale, il contenimento del rischio in tutte le sue declinazioni, partecipazioni detenibili, organizzazione amministrativa, informativa e contabili, ed, infine, controlli interni. La sostanziale differenza tra le due norme risiede nella destinazione finale, in quanto l'art 53 è rivolto alle banche individuali, mentre l'art 67 viene applicato al gruppo bancario e ai suoi componenti.

3.3 I soggetti vigilanti:

Premesso cosa si intende per vigilanza, è opportuno analizzare i soggetti operanti in tale settore e le responsabilità gravanti su questi.

Circa la ripartizione dei soggetti in relazione ai vari settori del più generico mercato finanziario, e le finalità da essi perseguite, abbiamo un lungo dibattito, sviluppatosi negli anni, che ha portato, di volta in volta, all'applicazione di un modello differente.

I principali modelli che si sono susseguiti sono: vigilanza per soggetti, per finalità e per attività. Secondo il primo approccio la vigilanza viene esercitata su ciascuna categoria di operatori sul mercato finanziario, per ognuno dei quali è previsto uno specifico organo. Generalmente la

suddivisione avviene tenendo conto della segmentazione del mercato, così da prevedere un'autorità responsabile delle banche, una del settore mobiliare e per finire una dedicata alle assicurazioni. Se da un lato la vigilanza per soggetti facilita l'esercizio pratico dei controlli, avendo come obiettivo la supervisione integrale di un unico soggetto ed evitando la duplicazione di controlli effettuati sul medesimo destinatario, con conseguente dispendio di maggiori risorse, dall'altro può determinare, soprattutto in presenza di più soggetti abilitati a svolgere le stesse attività di intermediazione finanziaria, distorsioni nell'attività di vigilanza dovute dall'applicazione di disposizioni differenti per operazioni della stessa natura eseguite da soggetti diversi.

Per la sua struttura tale modello ha goduto di un'ampia fortuna prima dell'approvazione della legge bancaria del 1936, quando a fronte della multisetorialità e sempre crescente de specializzazione degli intermediari in un contesto in cui i confini tra le varie istituzioni si assottigliano sempre più, non è più definibile con certezza se un particolare soggetto sia una banca o un intermediario non bancario ovvero un'impresa di assicurazioni o se un gruppo sia in maniera prevalente appartenente all'una o all'altra di queste tipologie. Infine, un ulteriore possibile elemento di debolezza di tale modello potrebbe ravvisarsi nel fatto che, qualora una sola Autorità che vigili su una categoria di soggetti debba perseguire più obiettivi, il risultato dell'attività di controllo potrebbe non essere efficace nel momento in cui alcuni obiettivi risultino tra loro in conflitto.

Il modello successore alla vigilanza per soggetti è quello per finalità, un approccio, introdotto con la legge bancaria del 1936, che postula che gli intermediari, nonché i mercati, siano sottoposti al controllo di più autorità, ognuna responsabile di ciascun obiettivo perseguito dalla regolamentazione. Si vanno quindi a delineare tre diverse autorità, responsabili rispettivamente di stabilità, trasparenza e concorrenza, a prescindere dalla forma giuridica e dal tipo di attività svolta dall'intermediario. Il fondamentale vantaggio di questo schema risiede nel fatto che, in un contesto di mercati fortemente integrati, con la presenza di operatori polifunzionali e di gruppi conglomerati e multisetoriali, esso può risultare particolarmente efficace, senza richiedere una proliferazione eccessiva di organismi di controllo, pur a fronte di una tripartizione atta a ridurre drasticamente i problemi di destinazione. Soprattutto, è garantita una regolamentazione omogenea per soggetti diversi che svolgono la medesima attività. fa sì che la normativa possa essere contenuta in statuti separati, ognuno emanato da differenti Autorità nazionali; possono pertanto aumentare i costi per i soggetti vigilati e per la collettività, in ragione dell'esistenza di più Autorità; gli intermediari, in tal caso, potrebbero essere tenuti a indirizzare a ciascuna Autorità diversi rendiconti di vigilanza, spesso contenenti informazioni identiche o simili; in uno stesso momento, inoltre, l'intermediario potrebbe essere sottoposto ad accertamenti amministrativi (ad esempio ispezioni) da parte delle diverse Autorità o rispondere della legittimità di un proprio atto contemporaneamente nei confronti delle Autorità stesse, sia pure per motivi diversi. D'altro canto, potrebbero presentarsi carenze di

controlli, ove non siano chiaramente identificabili le concrete aree di responsabilità delle diverse Autorità in casi specifici.

Il terzo, ed ultimo modello, è la vigilanza per attività secondo cui ciascun tipo di servizio offerto da un intermediario è soggetto a controlli eseguiti da un'autorità preposta. Tra i principali vantaggi vi è l'assoggettamento a regole uniformi intermediari che, nonostante un'eterogeneità giuridica, svolgono la stessa attività, favorendo, al contempo, economie di specializzazione in capo alle autorità.

Sul piano generale, questo approccio potrebbe rappresentare un punto di arrivo piuttosto attraente per la regolamentazione di mercati finanziari integrati ed evoluti, pur non essendo esente da problemi. Si tratta infatti di un modello che prevede il sovrapporsi di più organi di controllo sullo stesso soggetto, con il rischio, tra l'altro, di un eccessivo frazionamento di competenze fra agenzie di regolamentazione e l'assenza di una visione unitaria nella supervisione di operatori polifunzionali. Né viene meno il problema, già evidenziato, di possibile conflitto tra obiettivi regolamentari diversi.

Procediamo ora ad un'analisi più accurata per vedere come, nel concreto, viene adottato il modello prescelto, focalizzandoci sulle autorità di controllo del settore creditizio, oggetto del presente elaborato.

Le autorità preposte al controllo del settore creditizio sono il CICR, il Ministro dell'Economie e delle Finanze, e la Banca d'Italia. Ai sensi dell'art 2 del TUB il Comitato Interministeriale per il credito e il risparmio è composto dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro del commercio internazionale, dal ministro delle politiche agricole e alimentari, dal Ministro dei trasporti e dal Ministro per le politiche comunitarie. Alle sedute, oltre al governatore della banca d'Italia, possono partecipare altri Ministri per intervenire in singole riunioni. Il suddetto Comitato è responsabile dell'alta vigilanza in materia di credito e di tutela del risparmio. Nonostante tuttavia, la sua capacità deliberativa di tipo normativo non va oltre i limiti delle materie ad esso attribuite dalla legge in armonia con le finalità di sana e prudente gestione, stabilità, efficienza e competitività del sistema finanziario, osservanza delle disposizioni in materia creditizia. Inoltre il CICR non può dettare direttive alla Banca d'Italia per l'esercizio delle funzioni proprie ed esclusive di quest'ultima. Per l'esercizio delle proprie funzioni, il CICR, non possedendo un proprio apparato, si serve della Banca d'Italia. La difficile inquadrabilità del ruolo di indirizzo politico del comitato, come anche i confini incerti della funzione di alta vigilanza ad esso attribuita per legge rendono la posizione del CICR alquanto anacronistica e non in linea con la posizione, che si va sempre più affermando nel dibattito dottrinale ed istituzionale, secondo cui le funzioni di vigilanza dovrebbero essere affidate in via esclusiva ad Autorità indipendenti dal potere politico. Non a caso ormai da

tempo (ed ancora di recente) si ipotizza di rinunciare definitivamente a tale comitato a favore di una revisione in modo più netto di compiti e obiettivi nell'ottica di attribuire maggiore spazio nel settore creditizio ad altre autorità, prima fra tutte, la Banca d'Italia.

L'art 3 del TUB disciplina il ruolo del Ministro dell'economia e delle finanze il quale convoca e presiede il CICR ed esercita i propri poteri normativi attraverso l'emanazione di regolamenti ministeriali. Tra le competenze spiccano quella di determinare i requisiti di onorabilità e professionalità degli esponenti aziendali e i requisiti di onorabilità dei partecipanti al capitale delle banche; quella di estendere i soggetti ai quali applicare la disciplina della trasparenza delle condizioni contrattuali e il potere di mettere in amministrazione straordinaria o in liquidazione coatta le banche, questi ultimi esercitati su proposta della Banca d'Italia, in un'ottica di mediazione degli interessi coinvolti. L'art 4 del TUB regola, infine, la Banca d'Italia svolge le tre forme di vigilanza, regolamentare, informativa ed ispettiva, nei confronti delle banche e dei gruppi bancari, all'insegna della stabilità del mercato e della correttezza dei comportamenti. Ad oggi non si può dire con assoluta certezza che prevale un modello, piuttosto che un altro; da quanto emerge si osserva che il modello di vigilanza per soggetti è definitivamente superato, a seguito dell'attribuzione all'autorità Antitrust la competenza in materia di concorrenza bancaria, con le modifiche apportate alla Legge sul Risparmio. Lo schema derivante dal binomio soggetto-finalità perseguite diviene il modello prevalente con riguardo alle banche mentre il modello di vigilanza per finalità prevale riguardo alle delle imprese di investimento e delle stesse banche limitatamente all'esercizio da parte di queste dell'attività e servizi di investimento Di seguito uno schema che, coinvolgendo anche i settori che esulano dalla nostra trattazione, riassume la situazione attuale del sistema di controllo del mercato.

INTERMEDIARI	FINALITÀ		
	<i>STABILITÀ MICRO E MACRO ECONOMICA</i>	<i>TRASPARENZA E CORRETTEZZA DEI COMPORAMENTI</i>	<i>CONCORRENZA</i>
Banche (limitatamente all'attività bancaria)	Banca d'Italia, CICR, Ministero dell'economia e finanze	Banca d'Italia, CICR, Ministro dell'economia e delle finanze, e Consob (relativamente ai <i>prodotti finanziari</i> emessi da banche)	Antitrust
Sim e Banche (limitatamente ai servizi di investimento)	Banca d'Italia, Ministero dell'economia e finanze	Consob	Antitrust
Assicurazioni Vita	ISVAP, CIPE, Ministero dell'industria	ISVAP e Consob (relativamente ai <i>prodotti finanziari</i> emessi dalle imprese di assicurazione) CIPE	Antitrust (Parere ISVAP) CIPE
Sgr e Oicr	Banca d'Italia, Ministero dell'economia e delle finanze	Consob	Antitrust
Fondi Pensione	Comm. Fondi Pensione, Ministero del lavoro, Ministero dell'economia e delle finanze	Comm. Fondi Pensione Ministero dell'economia e delle finanze (Antitrust)	Antitrust

Fonte: didattica.unibocconi.it

CAPITOLO 4: COSTO DEI SALVATAGGI BANCARI

4.1 Dibattito sui salvataggi bancari:

Le perdite subite da una banca i affari disastrosi, alla luce delle considerazioni fatte ne capitoli precedenti, costituiscono, senza dubbio, un danno irreparabile. Per questo molti pensatori risultano scettici alla pratica dei salvataggi bancari, invece praticata nel mondo reale, soprattutto alla luce dell'ultima crisi. Per la peculiarità, la ricchezza e la centralità dell'attività bancaria nel nostro sistema, i danni derivanti da errori di una banca possono essere così raggruppati: eventi dannosi che consistono nella perdita di capitali, essendo questi mal impiegati; danni che si esplicitano nello disfacimento di un complesso sistema di imprese e capitali.

Guardano al lato delle soluzioni, in relazione alla prima categoria di problemi, il salvataggio non reca un beneficio all'economia nazionale nel suo complesso⁵, anzi, in molti casi, può danneggiarla per le ripercussioni, dirette e indirette, che l'ingiusta redistribuzione delle perdite può generare.

Per il secondo ordine di danni, il salvataggio appare sempre vantaggioso. Quindi, nella valutazione circa l'intervento o meno da parte dello stato, si deve determinare, caso per caso, se il beneficio derivante dall'evitata scomparsa di un centro di vita economica sia maggiore o minore dell'eventuale danno causato da un'ingiusta redistribuzione delle perdite. Tuttavia tali fattori non sono agilmente misurabili, e non consentono, quindi, di fornire un giudizio sicuro sulla loro portata. Appare evidente che una soluzione certa si ha solo in caso, ovvero quando il danno derivante da una non proporzionale distribuzione delle perdite è nullo.

Responsabili dell'azione di salvataggio possono essere diversi, il Governo, le Banche di emissione e le Banche ordinarie, ma tutti uniti da un comun denominatore: il pubblico che sostiene, in via definitiva, le spese del salvataggio. Infatti qualora l'intervento provenga dallo stato questo raccoglie i fondi necessari attraverso le imposte pagate dai cittadini, oppure qualora proceda attraverso prestiti questo genererebbe un aumento della pressione tributaria dovuto al servizio di prestiti che inciderà sui cittadini; infine, nell'ipotesi di finanziamento attraverso nuova emissione di carta moneta, questa non farebbe altro che generare inflazione e dunque incrementare il livello generale dei prezzi.

Nel caso che questo sia effettuato da parte di una banca di emissione, implica, inevitabilmente, l'aumento dei biglietti di banca in circolazione, con conseguente svalutazione della moneta emessa in precedenza così da scemare il potere d'acquisto pubblico.

⁵ “Appunti sulla teoria dei salvataggi bancari”, Marco Fanno

Infine, se a fare da agenti sono le banche ordinarie, possono verificarsi due effetti in base se agiscono autonomamente o meno. Nel primo caso si serviranno del risconto presso le banche di emissione, con le conseguenze che una nuova emissione può generare. Nel secondo caso, le banche non saranno affiancate dalla banca di emissione, e i fondi saranno reperiti attraverso i biglietti di banca

4.2 Costi dei salvataggi al livello europeo

Premesso cosa si intende per salvataggio bancario, il dibattito e la vivacità tutt'ora insita nel dibattito i pro e i contro di questa modalità d'azione. A tal proposito è intervenuta anche l'Unione Europea, con la messa a punto di una strategia coordinata volta ad introdurre un *agere* comune da applicare alle crisi bancarie così da evitare il salvataggio a spese del contribuente. Ciò che è emerso dalla recente crisi finanziaria è l'assenza di norme efficaci volte a gestire adeguatamente enti creditizi in difficoltà. Per colmare questa lacuna la Commissione europea propone delle misure che contribuiscono a ridurre l'impatto del fallimento di una banca sulla stabilità dei mercati finanziari ed arginare il costo sostenuto dal contribuente in caso di salvataggio. Le misure considerate prevedono un ampliamento dei poteri delle autorità pubbliche per cercare di prevenire a monte il realizzarsi di situazioni compromettenti, attraverso interventi tempestivi; l'imposizione a tutte le banche della messa a punto di piani di recupero, così da innescare una risposta immediata qualora le riserve di capitale dovessero scendere sotto una determinata soglia.; permettere alle autorità nazionali di assumere il controllo di una banca in crisi, se le misure applicate non sono state in grado di prevenire il dissesto, e, infine, aiutare le autorità nazionali al fine di una collaborazione più efficiente in tema di banche transfrontaliere. Ad oggi 59 banche europee sono state ristrutturate o liquidate, e altre 29 sono attualmente sotto esame. Le regole sugli aiuti di Stato nel settore bancario si trovano a un incrocio delicato fra la necessità di garantire la concorrenza fra gli istituti e l'emergenza della stabilità finanziaria. Ad ogni modo, l'istituzione di un meccanismo europeo di salvataggio, ristrutturazione e liquidazione delle banche contribuirebbe alla creazione di un quadro normativo e di governance europeo più completo. Se l'unione bancaria si dimostrerà in grado di combattere il moral-hazard che ha viziato la supervisione nazionale delle banche prima della crisi, un meccanismo di salvataggio europeo sembra essere ormai un complemento necessario.

Passiamo ad analizzare, attraverso valori concreti, il ruolo che i salvataggi bancari hanno avuto nel nostro Paese, e più in generale nell'Eurozona a seguito della recente crisi finanziaria. Dal 2007 al 2010, gli Stati europei hanno destinato al sistema bancario di capitali e liquidità equivalenti al 4%

del Pil continentale. Inoltre, le entità finanziarie hanno emesso un ammontare di bond provvisti dell'avallo pubblico pari al 9% del Pil. A questi aiuti vanno sommati quelli derivanti dalla politica macroeconomica della Banca Centrale Europea, mediante le sue iniezioni di liquidità e l'acquisto di titoli ipotecari. L'effetto sui conti pubblici dei singoli stati varia, come abbiamo avuto modo di mostrare, in funzione delle misure adottate a seconda che l'aiuto assuma la configurazione di garanzia, concessione di un credito o iniezione di capitali. E cosa ancor diversa è compiere queste operazioni indirettamente, servendosi di una società creata ad hoc per soddisfare tal esigenza, come avvenuto in Irlanda nel caso della National Asset Management Agency. Guardando alle conseguenze, prima fra tutte spicca la crescita dei debiti pubblici e l'incremento della percezione del rischio. Per quanto riguarda il primo punto, stando ai dati diffusi da Eurostat, il passivo accumulato dagli stati sarebbe cresciuto per un ammontare pari al 5,2% del Pil come diretta conseguenza degli interventi statali realizzati a favore del sistema bancario. Il 70% dell'incremento è ascrivibile a emissioni di nuovi titoli di debito. Soltanto pochi aiuti sono stati erogati a fondo perduto. Pertanto, gli asset pubblici sono cresciuti in misura pari al 4,6% del Pil. Di questi, il 40% sono partecipazioni in entità finanziarie. Di conseguenza, l'indebitamento destinato a raccogliere risorse da destinare all'acquisizione di attività o partecipazioni in banche è dello 0,6% del Pil, con variazioni potenziali imputabili all'evoluzione di tali asset e al loro possibile deterioramento.

si rileva, inoltre, che nei bilanci statali non sono contabilizzati tutti gli aiuti statali. Basti pensare a quei supporti che si esplicitano sotto forma di garanzie o avalli che non implicano un esborso immediato e non aumentano il livello del debito pubblico, anche se inglobano una diversa percezione del rischio futuro.

La seguente tabella mostra, in estrema sintesi, l'ammontare di fondi destinato dai singoli stati al salvataggio degli enti creditizi, con un dato riferito anche alla situazione d'oltreoceano:

Paese	Miliardi di Euro
Stati Uniti	2230,5
Gran Bretagna	1148
Germania	418
Belgio	196,3
Irlanda	159

Olanda	143,8
Francia	128,2
Svizzera	45,6
Danimarca	40,3
Austria	33
Spagna	19,7
Lussemburgo	10,1
Portogallo	6,2
Italia	4,1
Grecia	3,4
Islanda	0,8

I dati raccolti da R&S Mediobanca

Dall'insieme di tutte queste attività, i singoli stati possono incassare guadagni o far fronte a perdite che influenzano il deficit pubblico. Tra i guadagni potenziali ricordiamo la remunerazione incassata per le garanzie offerte, le commissioni sui prestiti. Tra le perdite potenziali rientrano il deterioramento degli assets accettati e i costi di finanziamento dei prestiti. Nel periodo 2007-2010, gli stati europei hanno perso 69.165 mln di euro, facendo lievitare il deficit pubblico dello 0,4%. Un impatto positivo o negativo dipenderà molto dall'operato del paese: Irlanda (-35.722 mln di euro), Germania (-16.559 mln di euro) e Regno Unito (-15.026 mln di euro) sono quelli che accumulano le perdite più ingenti. Al contrario, la Francia e la Spagna sono i paesi che hanno tratto i maggiori vantaggi, rispettivamente 2.399 mln di euro e 1.455 mln di euro tra il 2007 e il 2010. Il quadro d'insieme non è uniforme e presenta tipologie d'impatto molto diverse secondo il tipo di aiuto concesso, della congiuntura vissuta dalle entità e del livello percepito dei rischi futuri.

4.3 Un commento ai numeri

Il dato che, a parere di chi scrive, salta immediatamente agli occhi è il costo sostenuto dalla Gran Bretagna, non tanto in valore assoluto, quanto rapportato ai fondi destinati dagli Stati Uniti. La nazione europea, benché di dimensioni più modeste, al livello geografico ed economico, ha sostenuto costi pari alla metà di una delle più grandi potenze mondiali.

Guardando all'Europa continentale, anche gli aiuti forniti dalla Germania agli enti creditizi assumono cifre considerevoli, nonostante l'attenzione mediatica si sia concentrata prevalentemente sul caso Irlanda, Spagna e Grecia.

L'Italia, nonostante le numerose polemiche circa lo stato di salute della nostra economia, si presenta in classifica con costi sostenuti pari allo 0,3% del Pil. Anche tenendo conto delle nuove erogazioni a seguito del caso Mps, non si riscontrano incrementi rilevanti.

Va precisato che i suddetti dati comprendono, oltre a fondi iniettati direttamente, anche garanzie o aiuti prestati senza alcun esborso, e che, in parte sono stati restituiti dalle banche stesse, fino ad arrivare ad una percentuale del 60% di aiuti rimborsati negli USA, senza considerare i rendimenti che queste politiche hanno reso ai governi erogatori. D'altro canto, però, gli Stati, per poter far fronte a tali costi, si sono dovuti indebitare pagando tassi elevati e compromettendo l'equilibrio delle finanze pubbliche. In America, infatti, l'economia reale ha subito un grave rallentamento, così come la fase di declino intrapresa dalla Gran Bretagna, mentre altri Paesi dell'Eurozona stanno subendo effetti recessivi pesantissimi in termini di aumento della disoccupazione, dei tagli, e di riduzione del Pil, in sostanza una fotografia del nostro Paese sottoposto a continue manovre ad elevato impatto sul benessere dei cittadini.

4.4 Eterogeneità finanziaria: cause e conseguenze

Appare evidente, nelle brevi considerazioni svolte sino ad ora, l'accresciuta eterogeneità finanziaria che, a partire dal 2008, caratterizza il sistema europeo. In questi anni i mercati monetari, garantiti, e non, sono andati incontro a crescenti disfunzioni, e, contemporaneamente è iniziato l'ampliamento dei differenziali su titoli di Stato, con l'apice nel 2010 in corrispondenza della crisi del debito sovrano. La rinnovata differenziazione nelle condizioni finanziarie riflette principalmente la diversa intensità con la quale la crisi ha colpito i vari paesi dell'area dell'euro; prima della crisi, infatti, la diversità tra le varie politiche economiche nazionali veniva dissimulata dalla convergenza delle condizioni finanziarie. Quindi una mancata risoluzione alla radice del problema ha reso i paesi interessati vulnerabili all'improvvisa rivalutazione dei rischi, e, di conseguenza, al ritorno alla differenziazione delle condizioni finanziarie.

I fattori più significativi in grado di mettere in crisi il sistema finanziario sono da rintracciare, ad esempio, nelle posizioni finanziarie delle amministrazioni pubbliche i cui conti avevano beneficiato della maggiore facilità di accesso al finanziamento dovuta all'eliminazione del rischio di tasso di cambio e alla sottovalutazione dei rischi da parte degli operatori del mercato finanziario. Ciò nonostante, i progressi verso il raggiungimento di finanze pubbliche solide e sostenibili sono stati scarsi, in parte a causa di un'interpretazione flessibile e, nel tempo, più accomodante delle regole di bilancio europee, il tutto affiancato da una disciplina di mercato debole, evidenziata dalla limitata dispersione dei tassi di interesse sui titoli di Stato. Un'altra categoria di squilibri è rintracciabile nel settore privato in quanto le famiglie e le società non finanziarie, beneficiando dei minori costi di finanziamento, hanno ampliato il livello di spesa anche in quei Paesi che negli anni precedenti avevano registrato tassi di interesse elevati. Per effetto della forte domanda interna, nei

suddetti Stati l'inflazione è risultata di gran lunga superiore alla media con tutte le conseguenze che l'innalzamento di tale indice comporta, quali aumento del costo del lavoro per unità di prodotto, rigidità nella formazione di salari e prezzi

proprio queste due macro categorie di eventi hanno creato le condizioni per un aumento della differenziazione finanziaria durante la crisi. Nel settore privato, l'insostenibilità del rapido aumento di costi del lavoro, dei prezzi delle abitazioni e dei disavanzi correnti nei paesi alle prese con tensioni finanziarie, specialmente in Paesi come Irlanda, Grecia, Portogallo e, successivamente, Spagna e Italia, è divenuta palese allorché, con il fallimento di Lehman Brothers, le condizioni economiche e finanziarie si sono seriamente deteriorate e la fiducia è crollata, causando una grave recessione che ha reso maggiormente critici i problemi delle finanze pubbliche e influito negativamente sui bilanci delle banche. La rivalutazione del rischio intervenuta a livello globale ha poi fatto sì che gli squilibri nell'economia reale si trasmettessero agli andamenti finanziari.

Nel panorama appena presentato le banche degli Stati coinvolti hanno risentito del calo della domanda del credito e delle perdite causate da prestiti deteriorati, cui vanno ad aggiungersi le perdite su portafogli pubblici determinate dalla crescente gravità della crisi dei debiti sovrani. La crescente sfiducia circa lo stato di salute delle banche e dei governi degli ultimi anni ha contribuito a limitare l'accesso, da parte degli enti creditizi, al mercato monetario e obbligazionario con conseguente incremento di rischiosità dei titoli bancari, causando ripercussioni negative sull'erogazione del credito destinato all'economia reale.

La mancanza di fiducia circa la capacità dei Governi di gestione della crisi, si è estesa agli altri Paesi dando vita al cd effetto contagio.

L'integrazione finanziaria si è in parte arrestata con l'inversione dei flussi di finanziamento verso i paesi in questione, come dimostra la quota sempre maggiore di titoli di Stato che viene acquistata da investitori nazionali, mentre gli stessi titoli sono ceduti dalle banche di altri paesi dell'area dell'euro.

Il cambiamento di direzione dei flussi di finanziamento ha avuto effetti nefasti sull'offerta di credito al settore privato. Il tasso di crescita dei prestiti alle imprese non finanziarie, ad esempio, è divenuto negativo intorno alla fine del 2009 e non si è più ripreso nei paesi beneficiari del programma di aggiustamento dell'UE e del FMI ossia Irlanda, Grecia e Portogallo e in Spagna, sebbene abbia segnato un recupero negli altri paesi dell'area dell'euro

La risoluzione dei problemi delle finanze pubbliche, della macroeconomia e dei bilanci bancari risulta particolarmente complessa a causa della loro stretta interconnessione. In tempi di crisi, tali legami possono divenire destabilizzanti e rafforzarsi vicendevolmente. Come sopra spiegato, nei paesi colpiti dalla crisi, le banche sono state penalizzate dall'aumento del rendimento

delle obbligazioni pubbliche, dalla forte quota di titoli del rispettivo prenditore sovrano che tenevano nel loro portafogli, e, contemporaneamente, tale indebolimento della posizione finanziaria degli istituti di credito nazionali ha reso necessario un addizionale sostegno finanziario da parte del governo.

Spezzare un simile circolo vizioso risulta ulteriormente complicato all'interno di un'unione monetaria in cui dominano politiche economiche decentrate, per la mancanza di efficaci istituzioni sovranazionali competenti per le finanze pubbliche, le riforme strutturali e la competitività, nonché per la stabilità finanziaria.

In conclusione un mercato finanziario integrato, con condizioni omogenee costituisce una condizione fondamentale per una corretta trasmissione della politica monetaria all'interno dell'Eurozona. Come evidenziato, però, le condizioni finanziarie dei vari Paesi non sono mai state caratterizzate dall'auspicata uniformità, per via delle diverse strutture finanziarie adottate dai vari Stati membri, con conseguente differenziazione nella trasmissione della politica monetaria, considerata la predominanza del finanziamento di tipo bancario alle famiglie e delle imprese non finanziarie nell'area dell'euro.

In risposta al crescente grado di eterogeneità manifestatosi nel primo decennio del XXI secolo, la BCE non può, di certo, restare a guardare quindi si è proceduto a perseguire gli obiettivi che da sempre hanno caratterizzato il nostro sistema, quale la stabilità dei prezzi. I tassi di interesse della BCE sono stati notevolmente ridotti, considerata la gravità della crisi finanziaria che aveva dato luogo a rischi al ribasso per la stabilità dei prezzi nel medio periodo. In aggiunta, sono state adottate misure non convenzionali per favorire il funzionamento del meccanismo di trasmissione ripristinando la liquidità nei mercati soggetti a disfunzioni.

Tuttavia le condizioni di finanziamento dei mercati monetari interbancari non hanno arrestato il loro declino, costringendo la BCE ad assumere un ruolo sempre più rilevante nell'intermediazione tra banche. Il limitato accesso al mercato monetario, infatti, ha inciso negativamente sulle banche, specie in quei Paesi dove le finanze pubbliche si erano considerevolmente deteriorate, a causa dei legami fra il settore bancario e il soggetto sovrano. Per lo stesso motivo, altri mercati di finanziamento per le banche, come quello delle obbligazioni bancarie, sono divenuti anch'essi meno accessibili. Vi era altresì la possibilità che queste difficoltà di finanziamento avrebbero frenato la crescita del credito alle famiglie e alle imprese non finanziarie. Ciò, unitamente all'esigenza di ridurre la leva finanziaria, avrebbe potuto senz'altro provocare una stretta creditizia in varie parti dell'area dell'euro, con ripercussioni negative per l'economia e la stabilità dei prezzi nell'intera area. A seguito della rilevanza del ruolo della BCE in ambito di intermediazione, il ricorso alle

operazioni di rifinanziamento presso la Banca Centrale è vertiginosamente aumentato, con conseguente espansione del bilancio dell'Eurosistema.

Il diverso fabbisogno di finanziamento delle banche nei vari paesi è riscontrabile anche dall'evoluzione dei saldi Target2, dove per Target2 si intende il sistema di regolamento lordo in tempo reale dell'Eurosistema. I saldi delle BCN rispecchiano le rispettive posizioni nette creditorie/debitorie risultanti dai pagamenti transfrontalieri effettuati dalle banche commerciali tramite il sistema. Le crescenti passività di alcune BCN in Target2 riflettono principalmente le tensioni sul fronte della raccolta nei rispettivi sistemi bancari, e il maggiore ricorso alle operazioni di rifinanziamento dell'Eurosistema compensa i deflussi finanziari

Tuttora la Comunità Europea, attraverso le sue istituzioni sta svolgendo un ruolo di primaria importanza nel fronteggiare l'attuale crisi; appare evidente che in assenza di provvedimenti mirati e continui il contagio avrebbe coinvolto anche altri mercati obbligazionari, con pesanti ripercussioni sul finanziamento dell'economia, crescita economica, occupazione e stabilità dei prezzi.

CAPITOLO 5: CASO MONTE DEI PASCHI DI SIENA: UNO SPUNTO DI RIFLESSIONE

Nei capitoli che precedono abbiamo visto come le banche, e il sistema finanziario in genere, sono stati al centro dell'attenzione del legislatore, per garantirne un ottimale funzionamento, e come nel corso del tempo si sono messi a punto criteri sempre più efficienti, supportati anche dall'avvento delle nuove tecnologie, per creare un sistema economico finanziario sempre più efficace, efficiente, oltre che sicuro. Tuttavia, sembra che quasi un secolo di evoluzione normativa non sia stata sufficiente per prevedere, ed arginare, tutti i rischi che caratterizzano questo sistema così complesso e delicato al tempo stesso di estrema centralità nel nostro contesto sociale.

Negli ultimi anni, sono tornate a suonare imperanti dai nostri mass media frasi quali fallimento dello stato e fallimenti bancari, proposizioni che fino al decennio scorso pensavamo appartenessero ad un passato ormai troppo lontano per poter tornare ad essere di nuovo il nostro presente.

Quanto alla prima proposizione ci riferiamo alla crisi dei debiti Sovrani che dal 2008 caratterizza i Paesi dell'Eurozona, argomento che esula dalla nostra trattazione, cui però sono strettamente connessi i fallimenti bancari, che fino a qualche tempo fa abbiamo osservato solo da lontano pensando che una problematica di tale portata non potesse mai riguardare l'Italia, uno dei paesi centrali dell'Eurosistema.

Tale previsione, sfortunatamente, si è rivelata eccessivamente ottimista, negli ultimi mesi, infatti, non si fa altro che discutere circa le vicende del Monte dei Paschi di Siena, una banca le cui azioni valgono, ormai, meno di 20 centesimi.

5.1 breve riassunto delle vicende della banca Monte dei Paschi di Siena

MPS, considerata una delle banche più antiche al mondo, venne fondata nel 14272 come monte di pietà, divenuta, poi, nel tempo a terza banca più grande del nostro paese.

La ricordiamo fin dai primi anni del Novecento come un istituto particolare, in particolare da quando, a seguito della riforma Amato, si intraprese il processo che portò alla privatizzazione delle banche in precedenza definite pubbliche. Tale processo prevedeva la creazione di due enti: da un lato la banca costituita sotto forma di spa o società cooperativa destinata alla raccolta e all'investimento dei risparmi, dall'altro la fondazione che possedeva le azioni della banca e

investiva i dividendi sul territorio. I successivi decreti applicativi della Legge Amato impedivano alle fondazioni di cedere la posizione di controllo degli enti creditizi sul mercato, avendo così come risultato una privatizzazione solamente formale. Il successivo passo, guidato dalla direttiva Dini, prevedeva che le fondazioni dismettessero gradualmente il controllo delle banche, è stato seguito da tutti gli enti ad eccezione che MPS, una banca la cui fondazione ha sempre mantenuto una considerevole quota di controllo. Al di là di mancato adeguamento, questo *modus agendi* ha avuto conseguenze molto più rilevanti, la banca infatti, per far fronte alle ingenti necessità di capitali, e contemporaneamente non cedere il controllo, si è indebitata sempre di più prima con strumenti semplici, e poi, nel corso del tempo con strumenti complessi e caratterizzati di un elevato grado di rischiosità. La fondazione, inoltre, caratterizzata da un alto contenuto politico, che si articola in Deputazione Amministrativa e Deputazione Generale, ha sempre agito da cassaforte per Siena e la sua provincia.

Altro evento significativo, riguardante l'ente creditizio in questione, di cui negli ultimi tempo si sente parlare è l'acquisizione di Banca Antonveneta: l'8 Novembre del 2007 fu, infatti annunciato l'accordo con la spagnola Santander la quale cedeva a MPS il 55% di Banca Antonveneta per 9 miliardi di euro. Per finanziare l'acquisto l'istituto senese si indebitò, usò quasi tutta la sua liquidità, quindi denaro contante e soprattutto, in questo caso, in forme che possono rapidamente essere trasformate in contante, e varò un aumento di capitale, che fu sottoscritto in buona parte dal principale azionista della banca: la Fondazione Monte dei Paschi, uno dei protagonisti di questa storia, che si indebitò in modo vertiginoso. Alla fine del 2007 MPS si trovava in una situazione pericolosa: era indebitata ed impegnata nella complessa operazione di integrazione tra le due strutture, quella nuova di BAV e quella vecchia. Rileva, oltretutto, che solo tre mesi prima, Antonveneta era stata acquisita da Santander per circa 6 miliardi di euro. La cifra stellare offerta era difficilmente giustificabile, di fatto si affermò la necessità di chiudere rapidamente l'accordo, per battere la concorrenza. Al livello internazionale, proprio in quei mesi fallì la banca inglese Northern Rock, l'estate successiva sarebbe scoppiata la bolla dei mutui sub-prime, un anno dopo sarebbe fallita Lehman Brothers.

Si profila, in queste poche righe, l'immagine di una delle più importanti banche nazionali in serie difficoltà.

Appare quindi indispensabile l'intervento dello stato per impedire conseguenze sistemiche al mercato creditizio italiano e continentale. In tale contesto appaiono i Tremonti Bond, obbligazioni ibride emesse dall'istituto che chiede soccorso pubblico, e interamente sottoscritti dallo stato, con clausola di subordinazione in caso di default: nella peggiore delle ipotesi, infatti, dovranno essere soddisfatti in primis gli altri creditori. Tuttavia questa tipologia di intervento non è stata sufficiente

a far risalire i bilanci dell'istituto, così due anni più tardi è stata necessaria un' ulteriore emissione, denominata Monti Bond, per un importo di 2,1 miliardi di euro, che vanno ad aggiungersi agli 1,9 del precedente salvataggio. Guardando, infine agli ultimi eventi del gennaio scorso sono finiti nell'occhio del ciclone Banca d'Italia e Consob nei confronti delle quali ci si interroga circa la diligenza e la professionalità con cui sono stati svolti i controlli sulle operazioni in derivati di banca mps. Le autorità coinvolte ribadiscono che l'azione di supervisione sul Monte dei Paschi negli ultimi anni è stata continua e di intensità crescente. Sarà ora l'autorità giudiziaria a valutare se queste siano state ostacolate da passati amministratori e gestori. Dal 2010 al 2012 ricordano l'adozione di misure per riequilibrare le condizioni di liquidità, sventando pericoli gravi, tra cui un deciso rafforzamento patrimoniale e il potenziamento dei sistemi di controllo interni insieme alla promozione di un radicale ricambio del management.

5.2 Considerazioni sul sistema di vigilanza del nostro Paese

Alla luce delle considerazioni fatte finora, gli eventi rappresentati in estrema sintesi appaiono quasi ossimorici, ma purtroppo sono fatti che caratterizzano ogni giorno la nostra realtà economica. Una possibile spiegazione, a parere di chi scrive, risiede nell'evidenza empirica di una moltitudine di modelli di vigilanza, senza l'inequivocabile affermazione di uno di essi.

Un elemento in comune tra i vari modelli analizzati risiede negli obiettivi che ciascun modello persegue, sicuramente diversi, e in alcuni casi anche contrastanti. Condizione accentuata soprattutto nell'implementazione della vigilanza di breve periodo. Il trade-off che caratterizza il sistema creditizio vede contrapporsi la concorrenza e la stabilità, che solo nel lungo termine si traduce nella creazione di soggetti maggiormente competitivi, quindi efficienti e conseguentemente stabili.

L'esigenza di stabilità ha portato, molto spesso, all'imposizione di limiti strutturali, quali barriere istituzionali all'entrata nei mercati o forme di specializzazione imposte per legge, che hanno fortemente limitato la competitività degli intermediari.

nei sistemi finanziari in cui la presenza delle banche è prevalente, ma la loro efficienza non è in grado di competere a pieno con quella caratterizzante i mercati internazionali, l'obiettivo della concorrenza assume un ruolo secondario a favore della stabilità macroeconomica.

Un altro trade-off tipico della vigilanza è quello tra obiettivi di stabilità e trasparenza; prendendo a modello sempre il settore bancario, e in particolare l'attività di raccolta, una non totale chiarezza potrebbe favorire l'applicazione di tassi inferiori rispetto a quelli di mercato, così da generare un rafforzamento della solidità patrimoniale dell'ente creditizio, che però si trasformerebbe in un danno diretto agli investitori.

Appare evidente l'assenza di un modello in grado di garantire la salvaguardia contemporanea dei macro-obiettivi del nostro sistema creditizio, quali stabilità, concorrenza e trasparenza. Tuttavia, in una prospettiva concreta, e tenuto conto delle evoluzioni che caratterizzano questo particolare momento storico, il modello per finalità sembra rispecchiare al meglio le nostre esigenze; nonostante anche questo schema comporti delle scelte da compiere, si dimostra in grado di minimizzare i difetti (ricordiamo possibili carenze di forme di controllo, laddove non siano chiaramente definite le aree di responsabilità della singola Autorità) a fronte dei numerosi vantaggi, e quindi divenire un modello cui tendere per la regolamentazione dei moderni sistemi finanziari.

Conclusione:

Nell'elaborato volto ormai al termine, si è avuto modo di esaminare in modo dettagliato l'evoluzione della disciplina del settore bancario. Un corpo di norme estremamente dinamico, per cercare di essere sempre il linea con la vivacità dei mercati, e prevenire, quando possibile, o nella maggior parte dei casi, sanare situazione che potessero mettere a rischio la stabilità del sistema economico finanziario e di conseguenza del Paese in generale, considerata la centralità di tale apparato.

A guidare le evoluzioni più significative sono state da sempre, e non solo nel modo finanziario, le crisi che, come abbiamo avuto modo di vedere, hanno rappresentato uno spartiacque. I costi economici e sociali scaturiti dall'instabilità sono, infatti, enormi e le Autorità competenti hanno sempre cercato di definire nuovi presidi efficaci e rigorosi per la gestione dei rischi.

Al giorno d'oggi viviamo una situazione di estrema criticità del settore bancario, che, a parer mio, non rispecchia pienamente il carattere dell'efficienza così come descritto sino ad ora, soprattutto a causa dello scarso finanziamento, dovuto sicuramente a ragioni intrinseche del periodo considerato, all'economia del Paese.

Nonostante l'attuale situazione, alcuni intermediari hanno già intrapreso un percorso volto a recuperare efficienza, a razionalizzare i processi, a rafforzare la capacità di raccolta, a meglio presidiare i rischi per essere in grado di operare efficacemente in un contesto sicuramente più complesso, più competitivo, più regolato. Si tratta di iniziative che seguiamo con attenzione e valutiamo positivamente e che possono rappresentare un riferimento per tutto il sistema.

A parere di chi scrive, non esistono azioni predeterminate, e schematizzate da compiere, per raggiungere la tanto auspicata efficienza, e convergenza di obiettivi. Ogni ente, ogni Paese, ogni economia ha caratteristiche proprie uniche, tuttavia nella ricerca di un modello di business in grado di consentire un adeguato recupero della redditività il comun denominatore va rintracciato nei mezzi: i suddetti obiettivi, per essere durevoli nel tempo, devono essere perseguiti non tanto sfruttando le asimmetrie informative o il potere di concorrenza, bensì va privilegiata la strada della trasparenza, e del consolidamento del rapporto con la clientela; vanno, infine, sviluppati prodotti che sappiano soddisfare i bisogni delle imprese e delle famiglie in un contesto macroeconomico di incertezza, ponendo il sistema finanziario al servizio della crescita.

Bibliografia:

“Economia degli Intermediari Finanziari”, Nadotti, Porzio, Prevati – McGraw Hill.

“L’ordinamento finanziario italiano”, Francesco Capriglione – Cedam.

“Manuale di diritto Bancario e degli operatori finanziari”, Francesco Giorgianni, Carlo M.Tardivo – Giuffrè editore.

“Mercati e istituzioni in Italia”, Enzo Cardi – Giappichelli.

“Giornale degli Economisti e rivista di statistica”, serie quarta, Vol.66.

Sitografia:

www.bancaditalia.it

www.borsaitaliana.it

www.consob.it

www.ilsole24ore.it

www.economy2050.com