



*Dipartimento di Economia e Management*

*Cattedra Diritto Bancario*

## **UN BIENNIO DI CRISI BANCARIE: UNO SGUARDO D'INSIEME.**

**RELATORE**

Prof.ssa Mirella Pellegrini

**CANDIDATO**

Mariapaola Sciarretta

Matr.176641

**ANNO ACCADEMICO  
2014/2015**

# Indice

<b>1</b>	<b>LA VIGILANZA BANCARIA</b> .....	<b>3</b>
1.1	LA VIGILANZA: UN TENTATIVO DI DEFINIZIONE .....	3
1.2	PERCHÉ ESISTE LA VIGILANZA .....	4
1.3	IN COSA CONSISTE E COME SI ESPLICA L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA .....	7
1.4	SISTEMA BANCARIO ITALIANO: CENNI STORICI DELL'EVOLUZIONE DELLE FORME DI VIGILANZA.....	12
1.5	LE DISPOSIZIONI DI VIGILANZA IN ITALIA: RICHIAMI AL TESTO UNICO.....	18
1.6	... E INTRODUZIONE DELL'UNIONE BANCARIA EUROPEA .....	21
<b>2</b>	<b>RISOLUZIONE DELLE CRISI BANCARIE</b> .....	<b>25</b>
2.1	DEFINIZIONE DI CRISI BANCARIA: CLASSIFICAZIONE E DETERMINANTI .....	25
2.2	EFFETTI DEL FALLIMENTO DI UN INTERMEDIARIO SUL SISTEMA CREDITIZIO ED EFFETTI AZIENDALI DELLE CRISI BANCARIE .....	28
2.3	LE SOLUZIONI ENDOGENE ALLE CRISI BANCARIE .....	31
2.4	LE SOLUZIONI ESOGENE ALLE CRISI BANCARIE .....	34
2.5	MECCANISMO UNICO DI RISOLUZIONE DELLE CRISI BANCARIE E FONDO UNICO DI RISOLUZIONE.....	40
<b>3</b>	<b>ANALISI DEL SETTORE BANCARIO ITALIANO</b> .....	<b>45</b>
3.1	FINALITÀ E CONTENUTI DELL'ANALISI.....	45
3.2	LE CRISI DICHIARATE .....	46
3.3	LA RISOLUZIONE DELLA CRISI .....	50
3.4	L'INTERVENTO DEL FONDO INTERBANCARIO DI TUTELA DEI DEPOSITI E DEL FONDO DI GARANZIA DEI DEPOSITANTI .....	52
3.5	LE CRISI NON DICHIARATE.....	54
3.6	CONCLUSIONI E PROSPETTIVEI SUL FUNZIONAMENTO DEL SINGLE RESOLUTION MECHANISM.....	61
	<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>65</b>
	<b>SITOGRAFIA</b> .....	<b>68</b>
	<b>RINGRAZIAMENTI</b> .....	<b>69</b>

# 1 LA VIGILANZA BANCARIA

---

## 1.1 LA VIGILANZA: UN TENTATIVO DI DEFINIZIONE<sup>1</sup>

Prima di analizzare la vigilanza nel settore bancario, è forse opportuno individuare il significato attribuito al termine vigilanza. Il significato comune di vigilare, così come il sinonimo vegliare “indica la *somni parcitas*, ossia l’azione dell’esser desto per prestare attenzione a delle cose o a degli accadimenti che sono l’oggetto del vigilare; e per traslato indica la diligenza che si pone in tale azione, per renderla efficace.”<sup>2</sup>

Non altrettanto facile risulta pervenire al significato che a tale parola si attribuisce nell’uso normativo e in particolare nel diritto amministrativo in quanto “l’*ubi consistam* d’essa è solo nella funzione di verifica”<sup>3</sup>. Così nell’ambito del diritto amministrativo ci vengono proposte due soluzioni tra loro opposte.

Infatti, se si prende in considerazione il rapporto che intercorre tra amministrazione agente ed amministrazione vigilante si ha la certezza di poter affermare che vigilanza e controllo non possono identificarsi l’uno nell’altro<sup>4</sup>; se invece ci si intende riferire al controllo nella sua accezione di “strumento giuridico dell’apparato amministrativo” inteso come “attività di riscontro”<sup>5</sup> l’antinomia cade.

Una soluzione a tale controversia ci viene posta da Giannini, il quale individua la radice della vigilanza e quella del controllo nella c.d. *verificazione*. Egli, infatti, nel definire i controlli per “autonomia” ossia quelli identificabili in procedimenti amministrativi aventi destinazione specifica alla verifica di regolarità di funzioni, afferma che sono “una verifica ordinata alla verifica, anche se poi la normazione può aggiungervi altre finalità o ulteriori finalità”<sup>6</sup>.

Facendo invece riferimento alla ricostruzione definitoria bisogna tener presente che esistono vari tipi di vigilanza e che non si può affermare in maniera semplicistica che la vigilanza consista in un mero controllo di legittimità svolto dal vigilante sugli atti del vigilato.

La vigilanza oltre che ad avvenire sugli atti, sulle persone e sugli organi può consistere anche nell’esercizio di altri poteri, quali quello di raccolta delle informazioni, di

---

<sup>1</sup> Cfr. E. Monaci, *La struttura della vigilanza sul mercato finanziario*, Giuffrè editore, Milano, 2007.

<sup>2</sup> Così, S. Valentini, *Vigilanza*, in *Enciclopedia del diritto*, 1962, p. 703.

<sup>3</sup> Così Amorosino riflettendo sul concetto di vigilanza nel diritto amministrativo e nell’ordinamento bancario.

Cfr. S. Amorosino, *La funzione amministrativa di vigilanza sulle banche nel nuovo t.u. delle leggi in materia creditizia*, in *Idem* (a cura di), *Le banche. Regole e mercato dopo il testo unico delle leggi creditizie*, Milano, 1995.

<sup>4</sup> La vigilanza non può identificarsi con il controllo “consistendo la prima nella composizione di fini pubblici e privati rilevanti attraverso una funzione di amministrazione attiva a ciò indirizzata.” Cfr. S. Valentini, *cit.*, pag. 708.

<sup>5</sup> La “nozione di controllo ha la sua genesi proprio come strumento giuridico dell’apparato amministrativo, essendo nata come attività di riscontro di dati fiscali, contabili, ma anche di prestazioni e di attività”. Così A. Crosetti, *Controlli amministrativi*, in *Digesto Discipline pubblicistiche*, Torino 1989, p. 67.

<sup>6</sup> Cfr. M.S. Giannini, *Controllo: nozioni e problemi*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, 1974, p. 1278.

ispezione, di sanzione e sostituzione dei membri del soggetto vigilato, inoltre esistono vari tipi di vigilanza: la vigilanza di un ufficio su un altro gerarchicamente sottoposto al primo, la vigilanza dell'amministrazione centrale sull'amministrazione locale, la vigilanza su soggetti privati che o servizi pubblici in concessione, la vigilanza su soggetti che svolgono attività rilevanti per l'interesse pubblico (è questo il caso specifico in cui è inquadrabile la vigilanza bancaria e finanziaria).

Se vogliamo far riferimento alle fonti di normazione primaria in tale materia, una qualche incertezza sembra destinata a permanere nell'individuazione del contenuto semantico attribuibile alla vigilanza: sia nel testo unico bancario (d.lgs. 358/93, TUB), così come nel testo unico finanziario (d.lgs. 58/98, TUF), le parole vigilanza e controllo vengono infatti, usate come sinonimo con significato equivalente<sup>7</sup>. Tuttavia già da questa breve indagine empirica si può comprendere che la scelta del legislatore è giustificata se si tiene presente che entrambi i termini sono sinonimi espressione della *verificazione*.

Infine, per quanto concerne invece, il profilo della natura della funzione, data la molteplicità degli usi normativi, si ritiene che la vigilanza non consista tanto in un rapporto strutturale, di carattere organizzatorio, in qualche modo inquadrabile nel novero dei rapporti organizzatori studiati dalla dottrina amministrativistica, poiché la consistenza dell'istituto appare tutta funzionale, ossia che la funzione di vigilanza si risolve nella descrizione di un tipo di attività a contenuto omogeneo, ricorrente ogni volta che il legislatore preveda la sua sussistenza.

## 1.2 PERCHÉ ESISTE LA VIGILANZA<sup>8</sup>

La disciplina del sistema bancario di per sé, è solo un aspetto del controllo pubblico dell'economia.

L'esigenza di tutelare il risparmio trova infatti diretta espressione all'interno dell'art.47 della Costituzione, con il quale si chiude il Titolo III dedicato ai rapporti economici.

In realtà per lungo tempo la dottrina si è soffermata circa l'analisi del rapporto che intercorre tra quest'ultimo articolo e l'art.41, giungendo alla conclusione di necessario coordinamento tra i relativi contenuti.

L'art.47 si pone dunque come norma di "specificazione"<sup>9</sup> del precedente art.41: esso non assume carattere derogatorio tale da sottrarre il risparmio e il credito alla riserva di

---

<sup>7</sup> Il termine vigilanza/vigilare, riferito direttamente o indirettamente all'attività svolta dai *supervisor* ricorre negli artt. 4, 5, 6, 8, 10, 11, 12,15, 16, 18, 19, 25-bis, 31, 34, 43, 43-bis, 51, 52, 54, 59, 67, 73, 74, 76, 77, 79, 82, 115, 118-bis, 144, 149, 169, 165, 170-bis, 187-octies, 187-quinquiesdecies del TUF e negli artt.1, 2, 4, 5, 7, 9, 11, 14, 18, 51, 53, 54, 58, 61, 66, 67, 68, 69, 77, 95-quater, 96-ter, 100, 102, 114-quater,133, 146, 159 del TUB.

Il termine controllo/controlli/controllare riferito direttamente e indirettamente all'attività svolta dai *supervisor* ricorre negli artt. 75, 94-bis, 113-bis, 144, 162, 197 del TUF e negli artt. 28, 55, 61, 65, 128 del TUB.

<sup>8</sup> Cfr. E. Bani, Banche, vigilanza e dintorni: atti del primo ciclo di seminari di diritto bancario a cura di E. Bani, Edizioni Plus, Università di Pisa,2002.

<sup>9</sup> Cfr. F. Capriglione, in F. Capriglione (a cura di), L'ordinamento finanziario italiano, Cedam,2010.

legge prevista dall'art.41, ma consente di adottare una tecnica amministrativa di intervento aderente alla realtà economico finanziaria su cui la sua azione si esplica<sup>10</sup>.

La regolamentazione in campo economico si giustifica con la necessità di consentire un uso efficiente delle risorse, perseguire la loro equa distribuzione e garantire la stabilità macro economica, essa costituisce il rimedio alle *market failures*, ossia le incapacità di corretto funzionamento del mercato, non in grado autonomamente di raggiungere condizioni di efficienza.

Le specificità del settore finanziario, e in particolare l'importante ruolo che le banche hanno nell'economia, fanno sì che tali intermediari siano soggetti ad una rete di controlli regolamentari più stretta e articolata rispetto ai soggetti di qualsiasi altro settore.

La giustificazione principale della regolamentazione bancaria è di porre un limite al rischio di perdite, che inevitabilmente sarebbero esternalizzate, ricadendo sui depositanti, e di evitare di compromettere la fiducia del pubblico nel sistema, che per sua natura è instabile.

Il tema della regolamentazione pone come obiettivo quello di garantire, attraverso la stabilità del singolo operatore che, un caso di difficoltà o insolvenza di una banca non provochi conseguenze destabilizzanti su altri, traducendosi in un problema "sistemico". Le finalità dell'attività di vigilanza sono esplicitate all'interno del TU bancario, nell'art.5 il quale recita: "le autorità creditizie esercitano i poteri di vigilanza avendo riguardo alla sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, alla stabilità complessiva, all'efficienza e alla competitività del sistema finanziario, nonché all'osservanza delle disposizioni in materia creditizia". Analoga disposizione troviamo anche nell'art.5 del TU della finanza, che pone quali obiettivi ulteriori la trasparenza e la correttezza dei comportamenti, nonché la tutela degli investitori.

E' necessario ricordare che esiste una recente corrente di pensiero favorevole all'assenza dei controlli in campo bancario, nata all'interno della scuola di Chicago, che nega l'utilità di interventi sugli enti creditizi, in quanto ritiene che quest'ultimi siano in grado di raggiungere l'efficienza in modo autonomo.

Gli assunti più importanti alla base di tale teoria possono essere racchiusi nell'argomentazione fornita dai cd. *Chicago boys*, per la quale un sistema di controlli comporta la tutela dei clienti, e dunque, la protezione dell'intermediari, elemento, questo, che consentirebbe la possibilità per gli operatori di assumere comportamenti più rischiosi, data la protezione fornita dall'ordinamento. In particolar modo, ci si riferisce

---

<sup>10</sup> L'art. 47 introduce un principio diverso da quello previsto nell'art.41, in quanto dichiarando che è la Repubblica che "incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito", fa indirettamente riferimento allo stato ordinamento, in cui coesistono i tre poteri (esecutivo, legislativo e giudiziario) i quali non sono affidati solo al governo o al parlamento, ma anche alle c.d. Autorità amministrative indipendenti. L'art.47 amplia dunque la possibilità di normazione, costituzionalizzando la Legge bancaria del '36 in cui si attribuiva alle autorità di settore il compito di disciplinare il settore bancario. Una sentenza del 1988 della Corte Costituzionale ha poi definitivamente riconosciuto il contenuto normativo delle disposizioni emanate dalle Autorità di Vigilanza, purché quest'ultime siano generali ed astratte, nonché conoscibili ai destinatari. Cfr. F. Capriglione (a cura di), L'ordinamento finanziario italiano, cit.

alla presenza nell'ordinamento bancario, di un prestatore di ultima istanza e un sistema di tutela dei depositanti.

Ulteriori argomentazioni a favore dei fautori della *free banking* sono quelle che hanno per oggetto i costi sociali della regolamentazione. La vigilanza implica il sostenimento di costi che inevitabilmente gravano alla fine sugli investitori e ai quali si è cercato di porre rimedio attraverso il c.d. principio di proporzionalità, inteso come “criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con minore sacrificio degli interessi dei destinatari<sup>11</sup>”, e attraverso l'obbligo di motivazione dei provvedimenti emanati dalle autorità di settore, che impone la redazione di un'analisi d'impatto a priori e posteriori degli effetti della normativa in questione, si è così cercata la soluzione per questo problema.

In ogni caso è da evitare anche la tendenza “all'*over-regulation*<sup>12</sup>”, capace di produrre guasti altrettanto gravi di quelli ipotizzabili in un mercato privo di supervisione. Questo perché tale forma di vigilanza andrebbe a distorcere le scelte degli investitori e degli intermediari, nonché ad incentivare l'arbitraggio tra giurisdizioni.

Risulta dunque evidente la necessità di uno schema di regolazione, ma l'astratta presenza di un apparato e di regole da esso emanate non è di per sé sufficiente, quello che conta è la capacità di rendere effettivo il rispetto dei principi previsti. Questo risultato si può ottenere o attraverso un sistema di limitazioni e sanzioni nei confronti degli intermediari, o creando appositi soggetti preposti a monitorare gli operatori. Si è così cercata una unica soluzione che prevede negli attuali regimi di vigilanza una combinazione delle suddette alternative, le *authorities* esplicano la loro azione in tre diverse direzioni: *regulating, enforcing, sanctioning*.

Possiamo dunque concludere riassumendo le motivazioni intorno cui ruota l'esigenza di regolamentare l'attività, in questo modo<sup>13</sup>:

1. La specificità dell'attività bancaria determinata dalla funzione monetaria e creditizia da essa svolta. Le banche infatti sono caratterizzate dalla natura monetaria delle proprie passività e dalla capacità di trasformare i depositi a breve termine, di ammontare certo, facilmente liquidabili e trasferibili, in finanziamenti a più lunga scadenza, di rilevante ammontare e non facilmente liquidabili. Da qui dunque l'esigenza di realizzare un opportuno sistema di controlli, il quale, volto a limitare la rischiosità insita nell'esercizio dell'attività bancaria, non facesse venir meno la fiducia del pubblico negli intermediari, quali soggetti capaci di ridurre il rischio di credito e per questa strada preservare l'equilibrio finanziario della banca.

---

<sup>11</sup> Questa è la spiegazione del principio di proporzionalità contenuta nell'art. 23 c.2, legge 262/2005.

<sup>12</sup> Così E. Monaci, La struttura della Vigilanza sul mercato finanziario cit.

<sup>13</sup> Cfr. R. Adamo, La vigilanza sull'attività bancaria, Edizioni scientifiche italiane, 2003.

2. La concorrenza bancaria, in quanto nel settore creditizio si ribalta il permanente trade-off tra concorrenza e stabilità per la presenza di esternalità negative le quali fanno sì che i costi del fallimento di un intermediario siano superiori ai benefici. Si pone dunque il problema di contemperare le esigenze di una maggiore stabilità con gli aspetti benefici della concorrenza.<sup>14</sup>
3. *La tutela del risparmiatore*, ossia il contraente debole o inconsapevole che affida fiduciosamente le proprie disponibilità finanziarie alla banca affinché le custodisca. Così come teorizzato da Simon (1978) e Williamson (1986) l'incertezza intrinseca che influisce su comportamenti e decisioni, non permette di stipulare contratti completi, in grado di prefigurare tutti le possibili fattispecie future che si potrebbero presentare.

Questa condizione di razionalità limitata e la tendenza dei soggetti a comportarsi in maniera opportunistica alle quali si aggiungono l'asimmetria di informazione dei contraenti, i costi di transazione<sup>15</sup> e le condizioni di concorrenza imperfetta, comportano l'intervento del diritto per ravvicinare il mondo reale a una situazione ideale in cui la posizione informativa dei contraenti è paritaria, il potere di mercato di uno di essi sull'altro è assente, i costi transattivi sono nulli o quasi<sup>16</sup>. Tutto ciò ha indotto il nostro ordinamento, e non solo, a dettare una serie di disposizioni concernenti la c.d. trasparenza<sup>17</sup> delle condizioni contrattuali nell'ambito dei servizi bancari, finanziari e di investimento.

### 1.3 IN COSA CONSISTE E COME SI ESPLICA L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA

L'attività di vigilanza si articola sostanzialmente in due fasi: innanzitutto vengono stabiliti i requisiti che devono essere posseduti per poter operare nel mercato e le regole cui devono attenersi per restarvi, si procede poi alla verifica del comportamento e la performance degli stessi operatori<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup>Ulteriore giustificazione all'esistenza della vigilanza sul settore bancario è la naturale tendenza dello stesso, per l'esistenza dei rendimenti crescenti, verso condizioni di oligopolio e monopolio. Attraverso i controlli si vuole evitare che gli stimoli concorrenziali risultino insufficienti.

Cfr. P. Dacrema, *Oligopolio o monopolio regolamentato? Il caso del sistema bancario italiano*, Banche e banchieri n.5, 2000.

<sup>15</sup> Ronald Coase nel 1960, nel suo ben noto teorema, dimostra che quando il negoziare è privo di costi sociali, le istituzioni giuridiche sono ininfluenti, in quanto le parti possono raggiungere da sole le soluzioni concorrenziali efficienti poiché l'etica è sufficientemente forte e condivisa da evitare comportamenti opportunistici.

<sup>16</sup> Cfr. M. Sarcinelli, *La vigilanza sul sistema finanziario: obiettivi, assetti e approcci in Moneta e Credito*, vol.57 n.227, Settembre 2004.

<sup>17</sup> La cui disciplina è contenuta nel Titolo VI del Testo Unico bancario. Nel merito la tutela del cliente viene perseguita essenzialmente in tre modi: imposizione di obblighi di pubblicità e informazione della clientela, imposizione del rispetto di determinate formalità e disciplina diretta di alcuni dei profili del rapporto tra intermediario e cliente, quali ad esempio il potere di modifica unilaterale delle condizioni contrattuali.

Cfr. A. Urbani, in F. Capriglione (a cura di), *L'ordinamento finanziario italiano*, cit.

<sup>18</sup> Cfr. G. Morgan e L. Engwall (a cura di), *Regulation and organizations*, Londra e New York, 1999. Gli autori parlano di due meccanismi usati per regolare le attività economiche: "entry control" che si esplica in

Alle *authorities*, autorità amministrative indipendenti, vengono così affidati poteri regolamentari, esecutivi e sanzionatori, per il cui esercizio dispongono di un ampio spettro di strumenti.

La fissazione delle regole avviene attraverso l’emanazione di regolamenti, e/o comunicazioni, e/o raccomandazioni, anche se quest’ultime non sono vincolanti in quanto appartenenti alle forme di regolazione della soft law.

Le regole così stabilite vengono fatte applicare dal *regulator* attraverso il rilascio di autorizzazioni e attraverso l’attività di ispezione, al quale è attribuito un potere sanzionatorio che si esplica nella possibilità di impartire, in caso di mancato rispetto delle disposizioni sanzioni amministrative o penali, nei casi più gravi.<sup>19</sup>

Si deve poi stabilire quale approccio di vigilanza scegliere: si può optare per l’uniformazione di tutti gli operatori del mercato, senza mantenere le loro peculiarità, oppure per la statuizione di principi generali, che non ostacolino l’autonomia decisionale degli operatori, seppure nel rispetto di determinati vincoli.

Quest’ultimo approccio in particolare minimizza i costi della regolamentazione e non distorce l’efficienza e il funzionamento del mercato, in quanto in tale sistema le autorità di vigilanza intervengono nei confronti degli intermediari solo se il loro agire contrasta con i principi precedentemente stabiliti. In questo senso, si orienta il concetto di *sana e prudente gestione*, obiettivo ultimo che le autorità di controllo nazionale nello svolgere la propria attività si prefiggono, come ricordato nell’art.5 del Testo Unico bancario<sup>20</sup>.

Il rapporto che si instaura tra controllore e controllato può essere ricondotto ad un rapporto di agenzia, con la peculiarità che il controllore siede in una posizione gerarchicamente superiore rispetto al controllato che gli permette di intervenire direttamente nell’attività svolta dall’intermediario qualora lo ritenga necessario per la stabilità del sistema finanziario.

Prima di analizzare le forme che la *supervision* può assumere è necessario ricordare la necessità di forme sanzionatorie in caso di violazione delle norme, senza le quali sarebbe inutile la stessa azione di vigilanza<sup>21</sup>.

---

un’autorizzazione all’esercizio dell’attività e “performance control” che avviene con l’applicazione di *ratios*, più spesso nella pratica si utilizza però una combinazione dei due.

<sup>19</sup> Si veda il Titolo I della Parte V del Tuf e il titolo VIII, Tub (in particolare gli artt. 130,131,131-bis,131-ter, 132, 132-bis,137)

<sup>20</sup> “Le autorità di vigilanza, nel rilascio delle autorizzazioni devono avere di mira la sana e prudente gestione ossia devono verificare, nel rispetto dell’autonomia imprenditoriale, la coerenza delle scelte degli intermediari bancari con i principali assetti patrimoniali, finanziari e organizzativi degli stessi”; così Concetta Brescia Morra, in Francesco Capriglione (a cura di), L’ordinamento finanziario italiano, cit.

<sup>21</sup> “Regulation is otiose, unless it forces financial intermediaries to do what the key otherwise would not voluntarily have done. Therefore unless the regulatory body is largely an advisory, counselling body, it will be reented by its clientele. The possibility of a choice of regulator induces the regulated to opt for the least cumbersome option”. Così C. Goodhart e D. Schoemaker nel commento al Large Report C.A.E, *A comment on financial services regulation – making the two tier system work*, Londra, 1993.

Nel caso dell'*informal regulation*, che si identifica nella c.d. *self-regulation*<sup>22</sup>, che non va assolutamente intesa come sinonimo di assenza di regole da rispettare, la peculiarità risiede nel fatto che queste sono state dettate dagli stesso soggetti che poi le devono osservare. In questa fattispecie, gli intermediari sono riuniti in apposite organizzazioni create ad hoc, delle vere e proprie associazioni di categoria, che stabiliscono i requisiti che ciascun operatore finanziario debba possedere per aderirvi.

Spesso, però le condizioni prescritte per poter operare hanno costituito delle vere e proprie barriere all'entrata, con la funzione precipua di assicurare la protezione dei soggetti già presenti nel mercato. E' opportuno notare, dall'altro lato, come, la scelta di delegare agli stessi intermediari la regolazione del settore, è positiva in quanto gli operatori dispongono di una conoscenza della realtà da disciplinare più ampia e approfondita rispetto a qualsiasi altro soggetto sia esso un'autorità amministrativa, politica o un'agenzia privata<sup>23</sup>.

Nonostante però l'incidenza della recente crisi finanziaria sull'attendibilità del processo di autoregolamentazione, resta ferma la generale tendenza del diritto dell'economia a valorizzare l'autonomia privata, per cui il processo di formazione delle regole sembrerebbe rimanere ispirato al principio del consenso.

Si contrappone a questa forma di vigilanza, la *formal regulation*, ossia la vigilanza attuata da apposite autorità deputate al controllo, attraverso la predisposizione e l'applicazione di specifiche regole o comportamenti di *moral suasion*. Questa forma di vigilanza si compone di differenti modelli di controllo sulla base di un *discrimen* soggettivo (a seconda dei soggetti da regolare) o oggettivo (a seconda delle modalità con cui la *supervision* è attuata) che viene adottato per analizzarla<sup>24</sup>.

Secondo il primo criterio, sovra elencato, si possono distinguere cinque modelli di vigilanza. L'ipotesi più semplice è quella per cui l'attribuzione delle competenze alle varie autorità è stabilita sulla base dell'area geografica degli intermediari. Una seconda

---

<sup>22</sup> Sotto il profilo strettamente giuridico si è osservato nel tempo la tendenza alla multi nazionalizzazione dell'economia, che non ha però portato alla nascita di un diritto sovranazionale ma ha contribuito alla realizzazione di uno scenario di deregolamentazione. Con quest'ultimo aspetto facciamo riferimento al fenomeno della frammentazione delle fonti di produzione normativa, che si sono spostate da centrali pubbliche verso altre che possiamo definire private. Cfr. F. Capriglione, *L'ordinamento finanziario italiano*, cit.

<sup>23</sup> "Self-regulation may be useful for flexibility and technical knowlwdge [...] but when it comes to policy making or supervising rule-making and enforcement, some kinds of self-interest may be difficult to overcome." C. Goodhart e D. Schoemaker, cit.

<sup>24</sup> Cfr. D.T. Llewellyn, *The regulation and supervision of financial Institutions*, Londra, 1986. Llwellyn distingue le forme di regolazione in *Environmental* (ogni qual volta gli intermediari sono obbligati ad assumere determinati comportamenti non per ragioni prudenziali ma di politica monetaria), *Legal* (quando l'attività degli operatori finanziari è regolata da norme di legge), *Self-imposed*, quando le stesse istituzioni finanziarie decidono di porre restrizioni al loro business, *self-regulation*, regole che gli intermediari si impongono affinché la loro attività sia svolta secondo determinato standards, ed *External agency*, vigilanza che prevede l'istituzione di autorità indipendenti e distinte rispetto ai soggetti vigilati. Distingue le aree di regolazione in base all'area geografica in cui l'intermediario è situato (*geographical*), secondo le attività da questi svolte (*functional*), o secondo la composizione del suo capitale (*ownership*).

soluzione è quella che prevede invece di ripartire i poteri tra i supervisor sulla base delle attività svolte dai diversi operatori, c.d. vigilanza per funzioni<sup>25</sup>.

Questo sistema fa sì che tutti gli operatori che svolgono la medesima attività sono sottoposti ad identica disciplina, rispettando il principio di libera concorrenza e favorendo lo sviluppo di economie di specializzazione, ma allo stesso tempo determinando una parcellizzazione dell'intermediario, sottoposto a tanti controlli quante sono le attività da esso esercitate, con il rischio che venga trascurata la supervisione dell'attività nel suo complesso.

Speculare a questo modello è quello c.d. istituzionale<sup>26</sup>, per il quale a secondo della forma istituzionale che l'intermediario assume, per l'appunto, si avranno tanti intermediari quanti sono le categorie degli operatori finanziari esistenti. Tale modello risulterà efficace qualora risulti possibile suddividere i diversi intermediari alla stregua di tale principio, in quanto permette di avere una visione di insieme del soggetto vigilato. Ma qualora risulti impossibile collocarlo in una categoria si corre il rischio che al singolo operatore si applichino trattamenti diversi ad altri intermediari aventi la stessa forma, con gravi conseguenze distorsive a livello concorrenziale.

Ulteriore forma di vigilanza è quella che si caratterizza per la scelta che ad essere vigilati siano solo i soggetti aventi determinate soglie dimensionali, individuate sulla base dell'ampiezza dell'attività, di utili conseguiti, o del numero di clienti, ad esempio. Questo approccio, che possiamo definire dimensionale, si basa sul presupposto che la crisi di intermediari di maggiore dimensioni provoca effetti maggiormente devastanti<sup>27</sup>, e comporta che gli investitori si rivolgeranno solo agli intermediari "sistemic", in quanto ritenuti più sicuri: nel lungo periodo ciò porterà alla costituzione di un oligopolio. Può infine decidersi di vigilare coloro che presentano una particolare composizione del capitale, imponendo vincoli di partecipazione, al fine di limitare conflitti di interesse o forti concentrazioni di potere che potrebbe alterare i meccanismi concorrenziali.

Adottando come *discrimen* il criterio oggettivo si arriva invece all'individuazione di tre modelli: la *moral suasion*, forma di vigilanza meno invasiva, la supervisione attuata direttamente dallo stato, e la vigilanza attuata per mezzo di *external agencies*, la cui

---

<sup>25</sup> Tale sistema di vigilanza si fonda su in impostazione orizzontale della vigilanza che dovrebbe rendere "gli intermediari [...] liberi di muoversi nei vari comparti dell'intermediazione, trovando in ciascuno di essi un'autorità competente". Naturalmente è evidente che se "ciascun operatore potesse esercitare un solo tipo di attività questa impostazione coinciderebbe con quella per soggetto". Cfr. M. Onado,  *Mercati e intermediari finanziari – Economia e Regolamentazione*, Bologna, 2000.

<sup>26</sup> Tale modello è anche definito sezionale o per soggetti o per mercati; e si fonda su un approccio verticale del controllo basato sulla ormai superata divisione del mercato finanziario nel settore bancario, assicurativo e mobiliare. E' stato a lungo utilizzato per assicurare l'adeguatezza patrimoniale degli intermediari e la prevenzione del rischio sistemico. Il modello possiede il vantaggio di godere di elevate economie di specializzazione, e di rendere più semplici ed efficaci i controlli in quanto ogni intermediario comunicherà con un'unica autorità di vigilanza, ma allo stesso tempo presenta un limite evidente che è quello di poter essere realmente efficace solo se vi è la riserva di attività all'interno di ciascun settore del mercato finanziario. Cfr. E. Monaci, *La struttura della Vigilanza sul mercato finanziario* cit.

<sup>27</sup> E' questo il fenomeno che viene spesso sintetizzato con la locuzione "*too big to fail*". Si riconosce che la crisi e il conseguente fallimento degli intermediari di maggiori dimensioni non potrebbe essere sopportata dal sistema.

esistenza è stabilita dallo stato che delega a tali autorità lo svolgimento dell'attività di controllo<sup>28</sup>.

Un approccio trasversale è quello della c.d. vigilanza per obiettivi o per finalità, il quale implica che uno stesso intermediario sia assoggettato ai controlli di più autorità, sulla base dell'obiettivo di vigilanza da esse perseguito, con il rischio che rimangano non vigilate quelle aree per le quali non è stata prevista alcuna *authority*.

Questo modello comporta da un lato la necessità per gli intermediari di intrattenere una pluralità di rapporti con differenti autorità, con ampliamento dei costi e del tempo impiegato, dall'altro comporta il vantaggio di assicurare che sia effettuato un controllo omogeneo.

Nulla vieta che i modelli di vigilanza, invece che concentrarsi come fino ad adesso descritto, sul lato dell'offerta, prevedano una supervisione differenziata sul lato della domanda, ossia a seconda della tipologia di utenti cui gli intermediari si rivolgono.

Questa impostazione che si basa sulla convinzione che i comportamenti degli intermediari siano guidati dalle esigenze del pubblico, ha però dei limiti evidenti: l'individuazione dei criteri da adottare per la determinazione dei diversi segmenti della clientela, e le difficoltà nella supervisione sulla stabilità patrimoniale dell'intermediario. Si potrebbe, poi, pensare ad una vigilanza per prodotti, in cui la supervisione si differenzia sulla base del contratto finanziario concluso.

Tale forma di vigilanza si caratterizza però per l'impossibilità di proteggere i contraenti dalle forme di contratti non tipicizzati frutto di un mercato sempre più dinamico in cui costantemente vengono creati nuovi prodotti dalla c.d. ingegneria finanziaria.

Per concludere possiamo ampliare la nostra visione all'ambito europeo e notare come seppure esistano tra i diversi paesi differenze strutturali sulle forme di vigilanza attualmente presenti, sia comunque presente una condivisione dei fini perseguiti. Tali scopi sono riassumibili in tre punti fondamentali:

- Prevenzione del rischio sistemico, vale a dire il mantenimento della stabilità del sistema finanziario a livello micro e macroeconomico<sup>29</sup>;
- Protezione degli investitori e in particolare dei consumatori<sup>30</sup>, e massima trasparenza nella condotta degli intermediari;

---

<sup>28</sup> Cfr. E. Monaci, cit.

<sup>29</sup> Quando si parla di controllo a livello micro economico si intende far riferimento alle misure adottate per assicurare la solidità degli intermediari finanziari, quali ad esempio il rispetto di determinati coefficienti. Mentre quando si parla di misure a livello macro economico si intende far riferimento alla vigilanza sui sistemi di pagamento, di *settlement* delle negoziazioni e sulle *clearing house*. Cfr. E. Monaci, La struttura della Vigilanza sul mercato finanziario, cit.

<sup>30</sup> Per consumatore nelle direttive comunitarie si intende la persona fisica che agisce per scopi estranei a la propria attività professionale o commerciale. Nell'ambito del settore finanziario si distingue non tra consumatori e non, ma tra investitori professionali e non. Gli investitori professionali sono indicati nel Regolamento della Consob n. 16190 del 29 ottobre 2007 allegato 3: in termini propriamente economici sono tutti quei soggetti che dispongono di maggiori informazioni data la loro esperienza e competenza. Questi soggetti sono dunque in grado di evitare l'asimmetria informativa.

- Salvaguardia e protezione della concorrenzialità, ossia la necessità che le informazioni sui prodotti e sui servizi debbano essere di facile accesso per tutti onde evitare casi di *insider trading* di manipolazione delle stesse, così come devono essere chiari i meccanismi di formazione del prezzo.

#### 1.4 SISTEMA BANCARIO ITALIANO: CENNI STORICI DELL'EVOLUZIONE DELLE FORME DI VIGILANZA

La storia del sistema bancario italiano è segnata da profonde rotture, che hanno portato gli storici a non risalire troppo indietro nel suo studio e a concentrare la loro attenzione su periodi omogenei in cui analizzare dinamiche ben precise: le fasi di più intensa crescita industriale, le soluzioni organizzative di successo, nonché tutte le situazioni in cui inevitabilmente la storia delle banche si è intrecciata con la storia politica e istituzionale del Paese.

Dopo il periodo napoleonico l'Italia si trovò con una struttura bancaria per molti versi catapultata indietro di decenni e, per altri, costretta a misurarsi con i problemi finanziari per i quali occorrevano soluzioni in gran parte inedite.

Sotto il profilo bancario e finanziario nei primi decenni dell'Ottocento, l'instabilità politica, le guerre e le occupazioni militari, che avevano portato al fallimento di molti antichi banchi pubblici, alla chiusura delle tesorerie pubbliche e degli enti di gestione del debito pubblico (i monti comuni) avevano determinato la mancanza di fiducia nel sistema: chi aveva i soldi preferiva non prestarli e l'incertezza estrema metteva a rischio molte attività e provocava insolvenze.

I banchieri in questo periodo erano operatori mercantili tutt'altro che in quanto l'attività bancaria era assimilata al negozio<sup>31</sup>. Per la reputazione che godeva, una casa bancaria era anche ad una casa mercantile: vi si svolgevano congiuntamente attività commerciali all'ingrosso e soprattutto offriva servizi di pagamento tra piazze distanti e per operazioni scaglionate nel tempo. L'arte del banchiere consisteva dunque nel saper gestire al meglio la catena virtuosa composta da reputazione, informazioni e capitali.

Inoltre, all'Unità, l'Italia non possedeva ancora una struttura istituzionale in grado di regolare in maniera uniforme le varie attività economiche. I primi governi della Destra storica si preoccuparono subito di favorire l'integrazione economica e sociale attraverso l'unificazione delle leggi e l'ampliamento del mercato interno. Uno dei primi provvedimenti presi dal governo nazionale riguardò l'unificazione monetaria: nel 1862 la lira divenne l'unità monetaria del regno.

Nel 1874 il governo approvò la prima legge bancaria riguardante le sole banche di emissione, essa confermò ai sei istituti il diritto di emettere biglietti, ponendo dei vincoli

---

<sup>31</sup> Cfr. G.Conti, A. Cova, S. La Francesca, Lezioni sulla formazione del sistema bancario italiano, Quaderno n.258, Università Cattolica del Sacro Cuore.

precisi alla concorrenza tra queste e introducendo la “riscontrata”, una compensazione periodica dei biglietti reciproci in possesso delle banche, al fine di evitare che le banche possedessero un accumulo eccessivo.

In tale contesto, di forte arretratezza economica e di carenza di un sistema bancario progredito, non era avvertita l’esigenza di sottoporre a controllo pubblico le banche, in quanto la mancanza di un processo di industrializzazione non consentiva di comprendere appieno il significativo ruolo che l’azione creditizia è in grado di svolgere nel supportare lo sviluppo economico.

Ad eccezione, dunque del fenomeno monetario, determinato dallo spostamento degli scambi monetari dal sistema metallico a quello cartaceo, non si ebbe alcuna considerazione da parte del legislatore per le banche, la cui attività rimaneva equiparata a quella imprenditoriale, e in tale via sottoposta alla disciplina generale del codice di commercio.

Questo periodo è dunque contraddistinto da un *agere* degli enti creditizi all’insegna di assoluta autonomia, in cui l’attività di intermediazione del denaro tra i centri di formazione del risparmio e quelli di allocazione delle risorse avviene senza alcuna correlazione temporale tra la forma di raccolta e impiego e soprattutto al di fuori di ogni controllo pubblico.

Gli anni dal 1914 al 1926 furono quelli decisivi per il futuro del paese e per l’evoluzione delle sue strutture e istituzioni. Questo periodo si caratterizza per la presenza di uno Stato sempre più presente nell’economia, che non a caso nel 1926 attraverso il famoso discorso di Pesaro avvertiva i mercati della volontà di tutelare il risparmio come obiettivo primario.

Allo sviluppo degli eventi successivi contribuirono da un lato, l’elevato fabbisogno di capitali, dovuto all’enorme costo della guerra, e dalla mobilitazione dell’economia industriale e agricola chiamate a sostenere lo sforzo bellico; dall’altro la conseguenza legata allo scoppio del conflitto, che aveva determinato una fase in cui i legami finanziari tra banche e industrie avevano oltrepassato ogni limite della normalità.

Scriveva Bachi: “Il gran giro di carte ha ulteriormente gonfiato le cifre figuranti nelle situazioni delle banche, ha provocato una vasta speculazione di borsa, spingendo a grandi altezze le quotazioni per valori a reddito variabile, ha animato un giro di finanziamenti, di operazioni di credito mobiliare, stringendo variamente legami tra grandi banche e grandi nuclei industriali così da rafforzare la presenza economica e politica delle coalizioni di imprese manifatturiere<sup>32</sup>”.

E proprio i dati delle operazioni di finanziamento del sistema testimoniano l’effervescenza della situazione ma anche il ruolo centrale assunto dalla Banca d’Italia come prestatore di ultima istanza:

---

<sup>32</sup> Cfr. R. Bachi, *L’Italia Economica nell’anno 1918*, Città di Castello, 1919, cit., p. VI.

<i>Operazioni</i>	<b>Totale</b>		<b>Banca d'Italia</b>	
	1917	1919	1917	1919
<i>Anno</i>				
<i>Portafoglio interno</i>	1.091,0	1955,1	757,1	1356,0
<i>Anticipazioni</i>	594,3	1.574,5	436,0	1365,0
<i>Titoli</i>	364,5	349,2	223,1	212,7
<i>Crediti all'estero</i>	29,4	438,4	15,5	369,5
<i>Estero</i>	596,0	907,2	490,0	793,5

Figura 1 Operazione di finanziamento delle banche di emissione italiane (valori in milioni di lire)

Ulteriore elemento da cui scaturirono gli eventi futuri, fu quello che Bachi segnalò come la novità dell'ultimo anno di guerra, ossia, il movimento per la "cattura" delle banche da parte di grandi nuclei industriali<sup>33</sup>.

Nel 1918 vi fu il primo tentativo di scalata alle banche da parte di Pio e Mario Perrone, Giovanni Agnelli e Riccardo Gualino, che cercarono di catturare la Banca commerciale e il Credito italiano. Non devono però stupire le motivazioni alla base di tali azioni: in un paese in cui il mercato dei capitali era poco sviluppato, in cui il risparmio popolare era portato a privilegiare la sicurezza degli impieghi, in cui le imprese erano orientate ad indebitarsi nel breve termine piuttosto che ricorrere direttamente al mercato di capitali, il controllo delle banche risultava fonte di finanziamento redditizia.

La fine della guerra fu seguita da una ripresa consistente che però già tra il 1919 e il 1920 "terminò quasi altrettanto drammaticamente di come era cominciata<sup>34</sup>"; il mutamento della congiuntura scatenò una crisi drammatica che incise particolarmente su un'economia debole che operava oltretutto in una situazione politica ancora più debole.

L'azione di governo fu infatti straordinariamente intempestiva e incoerente rispetto alla gravità dei problemi che attanagliavano il paese, ne è un esempio il caso Ansaldo-Banca, tra il 1920 e 1921, in cui tutti erano alla ricerca di una disperata soluzione che evitasse il fallimento della banca, al contrario vi era chi nel governo era contrario a rinunciare alle somme che Il gruppo Ansaldo doveva allo stato.

Ma i drammatici avvenimenti del dopoguerra e i fallimenti a catena che avevano distrutto una massa considerevole di risparmi popolari, determinarono importanti interventi a livello legislativo che possono essere considerati la prima fase di un sistema regolato del credito.

Innanzitutto il decreto 6 maggio 1926 n.812 sancì come unico istituto di emissione la Banca d'Italia, ed attribuì a quest'ultima poteri di vigilanza sulle altre banche attraverso una molteplicità di strumenti: dall'analisi delle situazioni periodiche e dei bilanci

<sup>33</sup> Cfr. R. Bachi, *L'Italia Economica nell'anno 1918*, cit., p.66.

<sup>34</sup> Cfr. D.H. Aldcroft, *From Versailles to Wall Street*, University of California Press, 1977, p.80

annuali che le banche erano obbligate a trasmettere all'istituto alle ispezioni effettuate direttamente presso gli enti.

Obbligava poi Banca d'Italia a rendere dei pareri con riguardo alle domande di avvio di nuove banche e di fusioni e assorbimenti, di aperture di sedi.

Vi fu poi il rr.dd.ll. 7 settembre n. 1511 sempre dello stesso anno, che dichiarava implicitamente l'interesse pubblico per l'esercizio della raccolta del risparmio, istituendo un Albo tenuto dal ministero delle Finanze che raccoglieva i dati fondamentali degli enti.

Seguiva poi la specificazione che la sfera di applicazione delle norme fosse rivolta a tutte le società, enti, ditte che raccoglievano depositi, ponendo così per la prima volta tutto il sistema bancario all'interno di un sistema regolato. Con il rr.dd.ll. 6 novembre n. 1830 invece vennero introdotte norme destinate ad incidere sull'autonomia bancaria: livelli minimi di capitali legati all'ampiezza del territorio sul quale si operava, rapporto tra mezzi propri e capitale non inferiore a 1/20 dei depositi, il fido massimo ad un solo cliente che non doveva superare 1/5 del capitale versato più le riserve.

Il modello posto in essere si ispirava a due principi quello della specializzazione al centro e del decentramento<sup>35</sup>, e portò al raggiungimento di importanti conquiste: il principio dell'autonomia dell'istituto di emissione, l'affermazione del potere di Banca d'Italia la cui funzione atteneva alla legittimità e regolarità delle gestioni, seppure operava con il pieno consentimento del ministro,

Senonché il futuro fu la "grande depressione". Il disastro che interessò tutto il mondo, facendo emergere la debolezza del sistema, dimostrò l'inadeguatezza dei provvedimenti: si era lasciato infatti invariato il modello di banca mista, si affidava il controllo all'entrata all'organo politico, e si decideva di regolare le sole banche che operavano nel breve<sup>36</sup>.

L'irrompere della crisi del 1929, rese il sistema industriale vulnerabile e determinò a catena lo stato di insolvenza di gran parte del sistema bancario. La crisi che aveva origine nell'economia reale ebbe infatti un impatto molto negativo sul sistema economico italiano che vide la caduta della domanda estera, il crollo dei ricavi e la conseguente diminuzione del 30 per cento degli investimenti: partecipazioni e credito industriale che

---

<sup>35</sup>Nel primo caso si fa riferimento all'apposito ufficio per la vigilanza istituito presso la sede centrale della Banca d'Italia con un proprio nucleo di ispettori, mentre nel secondo caso, con il termine decentramento si indica l'attribuzione di funzioni di vigilanza anche ai dirigenti di filiali.

<sup>36</sup>Le Casse di Risparmio e i Monti di Pietà, gli istituti di credito agrario, le Casse rurali, per effetto della legislazione che risaliva al 1888 erano assoggettati alla vigilanza del ministero dell'Economia. L'art. 2 del D.L. 1830/26 sanciva come tali enti avrebbero continuato a rispettare le leggi vigenti, ma in più si sarebbero assoggettati alle nuove norme per la difesa del risparmio per quanto riguarda la costituzione, fusione, l'apertura di nuove filiali, l'iscrizione nell'albo delle aziende di credito, la misura dei fidi, le comunicazioni periodiche e i bilanci. L'unificazione della vigilanza con la soppressione dei poteri attribuiti al ministro dell'Economia si ebbe con la normativa del 1936.

Cfr. G. Guarino e G. Toniolo (a cura di), *La Banca D'Italia e il sistema bancario, 1919-1936*, Editori Laterza, 1993.

avevano prima contribuito a rendere efficace e potente la banca mista ne divennero ora elemento di debolezza.

La nefasta “fratellanza siamese” come definita da Mattioli, determinò la distruzione di ingenti capitali, la crisi produttiva e la deflazione accentuarono la caduta dei livelli di attività delle aziende con conseguente alterazione del ciclo incassi-pagamenti.

L’entità del fenomeno e la sua irreversibilità rendevano evidente l’esigenza di un mutamento strutturale, in presenza di un “snaturamento” della funzione bancaria trasformatasi in centrale finanziaria utilizzatrice non tanto di capitale proprio e di disponibilità finanziarie a lungo termine, quanto di risparmio diffuso e raccolto.

Con il R.D.L. del 12 marzo 1936 n. 375, intitolato “Disposizioni per la difesa del risparmio e la disciplina della funzione creditizia”, si introduceva una tutela complessiva del risparmio e una disciplina creditizia del sistema finanziario nazionale.

Le linee generali del nuovo ordinamento creditizio si caratterizzavano per l’aver sancito il principio di separatezza banca industria e della specializzazione temporale e funzionale del credito<sup>37</sup>, e dunque per l’introduzione del modulo della banca pura.

Venivano poi posti gli obiettivi di concorrenza in campo bancario e di coesistenza di enti pubblici e privati, anche se quest’ultimi presenti in maniera molto ridotta. Furono, così, create le aziende di credito autorizzate a svolgere il credito nel breve periodo, rispetto agli istituti di credito abilitati ad erogarlo nel medio lungo periodo.

Vennero inoltre, istituiti tre organi: l’Ispettorato per la difesa del risparmio e per l’esercizio del credito (organo tecnico che sarà sostituito nello svolgimento dell’attività nel 1944 dalla Banca d’Italia), Il comitato dei Ministri (organo politico nel 1947 sarà sostituito dal CICR) e il Comitato corporativo centrale (organo consultivo, soppresso nel 1944).

Al primo di questi, era assegnata la “difesa del risparmio ed il controllo dell’esercizio del credito da svolgersi alle “dipendenze” del Comitato dei ministri al quale è devoluto il potere di fissare le direttive per l’azione dell’Ispettorato, sentito il Comitato corporativo centrale” (art 13 legge bancaria 1936).

Tale legge, infine disciplinava in via definitiva l’assetto della Banca d’Italia: definita Istituto di diritto pubblico, se ne determinarono azionisti e organi al fine di sancirne la completa autonomia e indipendenza.

---

<sup>37</sup> Il principio della specializzazione temporale è volto a limitare il rischio insito nell’esercizio dell’attività bancaria, per cui non garantendo un corretto *matching* tra le scadenze delle attività e quelle delle passività si corre il pericolo di innescare incontrollabili crisi di liquidità. Con il principio della specializzazione funzionale, si è cercato di ridurre la competizione fra gli stessi intermediari per perseguire l’obiettivo della stabilità. Il principio di separatezza banca industria invece è volto a limitare il possesso da parte dell’industria del capitale delle banche e viceversa. Tutelando l’indipendenza della funzione allocativa del credito svolta dalle banche si evita l’ingerenza, da parte degli industriali circa la scelta delle iniziative economiche da finanziare o delle condizioni dei prestiti. La realizzazione pratica di tale principio si estrinsecò nella proprietà pubblica di gran parte del sistema bancario e nella sottoposizione a preventiva autorizzazione della Banca d’Italia l’acquisizione di partecipazione, che si tradusse in un vero e proprio divieto di assunzione. Cfr. F. Capriglione (a cura di), *L’ordinamento finanziario italiano*, cit.

Gli interventi di questo periodo, possono essere fatti rientrare in quella che si è soliti definire *vigilanza strutturale*, ovvero in quegli strumenti atti a definire una data struttura del settore bancario, ossia nei controlli: all'entrata, riguardanti l'autorizzazione di nuove banche e all'apertura o trasferimento degli sportelli, sugli statuti, e sulle operazioni di concentrazione, fusione e incorporazione e liquidazione.

L'intera attività della Banca d'Italia dal '36 agli anni '70 fu improntata al perseguimento della stabilità: alla stregua dei principi sovra elencati il suo *agere* incise direttamente sulla struttura del sistema finanziario e sulla sua operatività, con il conseguente "ingessamento" del sistema creditizio, ossia sacrificio dell'efficienza, che ne derivò.

Gli anni '80 determinarono una svolta nell'assetto che si era venuto a delineare: l'industria che affrontava un processo di razionalizzazione della gestione industriale con una diffusa politica di decentramento di alcune fasi del ciclo di trasformazione industriale, il divorzio tra tesoro e Banca d'Italia non più obbligata ad assicurare la copertura dell'emissione dei titoli del tesoro, l'apertura e l'allineamento al mercato europeo, fecero emergere sempre più l'inadeguatezza della legge del '36.

Si stava verificando, infatti, una ripresa della natura concorrenziale dell'impresa bancaria, che iniziava ad esigere un regime di concorrenza nel quale operare con la necessità di essere valutata sulla base della capacità di produrre reddito.

In questa fattispecie si inserirono, le prime due direttive europee in materia bancaria, che posero come obiettivo ultimo, quello di una sempre maggiore armonizzazione della disciplina in materia creditizia nei diversi paesi europei.

L'obiettivo di stabilità veniva ora raggiunto con strumenti di tipo prudenziale, con i quali si cercava di rendere meno discrezionale e più neutrale l'attività di supervisione sul sistema bancario, che necessitava di regole ben precise. L'autorità di vigilanza non era più intenta a sindacare le singole scelte decisionali delle banche, ma più propensa a garantire quelle condizioni da cui far dipendere la solidità degli intermediari, stimolandoli verso la massimizzazione del profitto e l'aumento dell'efficienza.

Rilevano a questo punto le profonde innovazioni recate con la prima direttiva in materia bancaria n. 77/780/UE, che modifica la procedura per l'esercizio del credito e decreta la natura di carattere di impresa dell'ente bancario. L'innovazione di tale provvedimento risiede infatti nell'esplicito divieto alla riferibilità delle esigenze economiche del mercato nelle valutazioni alla base del provvedimento autorizzativo della costituzione delle banche<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> La direttiva, ha un carattere fortemente innovatore per l'ordinamento italiano, che riesce a recepirlo solamente otto anni dopo con il R.D.L. 350/85. La regolamentazione richiede nello specifico "l'esistenza di fondi propri minimi sufficienti delle banche, impone il controllo sugli assetti proprietari mediante la verifica della onorabilità necessaria, seleziona le persone che determinano l'orientamento dell'attività con riguardo ad un'esperienza adeguata, dispone che la domanda di autorizzazione debba essere corredata da un programma di attività tale da comprovare la serietà dell'iniziativa. Cfr. F. Capriglione, *L'ordinamento finanziario italiano*, cit.

Consegue dunque che l'azione delle autorità di settore debba orientarsi alla mera verifica della sussistenza delle condizioni patrimoniale, organizzative ed operative proprie degli enti creditizi.

La portata innovativa della seconda direttiva CEE n. 1989/646<sup>39</sup>, definita in dottrina “la pietra angolare di tutto l'edificio comunitario”<sup>40</sup>, ultimo tassello necessario per passare a una vigilanza di tipo prudenziale, sta nell'aver sancito la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi per gli enti creditizi operanti nell'ambito dell'Unione europea, secondo il c.d. *principio del mutuo riconoscimento*<sup>41</sup>.

La direttiva inoltre garantiva ad ogni banca il potere di svolgere secondo il diritto e sotto la vigilanza delle autorità del paese di appartenenza, c.d. *principio dell'home country control*, una o più delle attività che figuravano in un allegato, nonché prevedeva la possibilità di adottare il modulo della banca universale caratterizzato dalla despecializzazione funzionale, e dunque dall'ampliamento dell'operatività bancaria.

E' evidente che la natura innovatrice di tali norme, in particolar modo l'importanza che viene riconosciuta alla concorrenza, determinarono nel nostro ordinamento forti stravolgimenti che giustificarono gli ampi ritardi nel recepimento delle direttive.

## 1.5 LE DISPOSIZIONI DI VIGILANZA IN ITALIA: RICHIAMI AL TESTO UNICO...

Il definitivo mutamento di indirizzo nell'attività di vigilanza nel nostro paese si è avuto con l'emanazione, il 1 Settembre 1993, del testo unico in materia bancaria e creditizia, che si caratterizza per essere un compendio di tutti i provvedimenti in materia emanati negli anni precedenti. Raccogliendo i mutamenti apportati dalla disciplina comunitaria e dando loro organicità e coerenza, il testo unico si caratterizza per la flessibilità e per la peculiarità di aver attribuito alle Autorità creditizie il compito di emanare la normativa secondaria attraverso cui attuare le linee guida tracciate dal legislatore<sup>42</sup>.

Con l'emanazione del testo unico, si è avuta la possibilità di limitare la discrezionalità che per lungo tempo ha pervaso l'autorità creditizie del nostro paese, e di soddisfare il bisogno di certezza di cui il settore bancario avvertiva l'esigenza, stabilendo a priori quali devono essere gli obiettivi dell'attività di vigilanza.

---

<sup>39</sup> Recepita in Italia con il d.lgs. n.481 del 14 Dicembre 1992.

<sup>40</sup> Cfr. F. Patroni Griffi, Riflessioni sulla seconda direttiva comunitaria, in Bollettino economico della Banca d'Italia, n.10, 1988, p.57.

<sup>41</sup> Con il principio del mutuo riconoscimento si richiede agli stati membri di avere fiducia in banche già autorizzate in altri paesi della comunità. Viene infatti stabilito che l'autorizzazione rilasciata ad un ente creditizio dall'autorità competente nello stato in cui ha la sede legale è da considerarsi valida in tutta l'Unione europea.

<sup>42</sup> La flessibilità del testo unico è dovuta anche al processo di delegificazione, introdotto con la legge 23 agosto 1988 n.400, che ha interessato alcune materie la cui regolamentazione è stata attribuita alla normativa secondaria, nonché al riconoscimento di un diretto accesso ai documenti amministrativi previsto dalla legge 241 del 1990.

Primo fra tutti risulta essere l'obiettivo della sana e prudente gestione: criterio cui l'attività di vigilanza deve ispirarsi e regola di condotta per l'intermediari<sup>43</sup>.

Con sana gestione ci si riferisce ad una gestione redditizia capace di assicurare alla banca condizione di equilibrio economico e finanziario patrimoniale; per prudente, invece, si fa riferimento alla necessità di rilevazione e di controllo dei rischi insiti nell'attività bancaria.

Un'importante novità introdotta dal Testo unico è l'aver inserito la concorrenza fra le finalità delle attività di vigilanza: a differenza di quanto avveniva con la l.287/1990 in cui la concorrenza era considerato un bene pubblico da proteggere, ora, quest'ultima trova collocazione in un quadro precettivo affiancata all'obiettivo tradizionale della stabilità, a dimostrazione di come quest'ultima sia realizzabile non solo con divieti ma anche attraverso il recupero di efficienza del sistema bancario in una visione di apertura al mercato.

L'inserimento della concorrenza fra gli obiettivi dell'attività di vigilanza è contestuale al processo di specializzazione funzionale e temporale attuato dal testo unico, con il quale è stato introdotto anche in Italia, il modello della banca a carattere universale<sup>44</sup>.

Ampliando la libertà degli enti creditizi si è dato loro modo di diventare più competitivi potendo fornire una gamma ampia e diversificata di prodotti mentre venendo meno le particolarità e specificità nell'attività di vigilanza le banche sono state chiamate a misurarsi in condizioni di parità concorrenziale con il conseguente ampliamento della loro autonomia decisionale.

Si è dato dunque vita ad una vigilanza di tipo prudenziale caratterizzata dall'autonomia decisionale delle banche da cui discende l'applicazione di regole di condotta e di gestione generali e uguali per tutti, che servono a tracciare il quadro entro cui ogni intermediario può trovare la sua dimensione<sup>45</sup>.

La vigilanza prudenziale si esplica, così come espresso esplicitamente nel Tu bancario in tre forme di vigilanza: regolamentare, informativa e ispettiva.

Nel primo caso, l'art.53 specifica gli ambiti cui viene riconosciuto il potere in capo alla Banca d'Italia di emanare disposizioni di carattere generale, in conformità con le deliberazioni del CICR<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Una gestione può considerarsi sana quando si ispira a criteri di efficienza funzionale perseguendo il profitto in base a decisioni indipendenti da interessi estranei all'impresa bancaria e conformi ai canoni generali di correttezza, mentre una gestione è prudente se è avversa a rischio, caratterizzando la condotta di chi direttamente o indirettamente impegna nell'attività di impresa non solo il proprio capitale ma soprattutto la disponibilità dei risparmiatori. Cfr. Fazio A., *Le Banche e il sistema finanziari in Italia*, Studi Economici e Sociali, n.2 1995.

<sup>44</sup> Le banche possono come sancito dall'art.10 del Tub, esercitare congiuntamente l'attività creditizia a breve e medio-lungo termine e vengono inoltre abilitate a esercitare ogni altra attività finanziaria, fatte salve le riserve di legge, nonché le attività che possono ritenersi strumentali e connesse.

<sup>45</sup> Cfr. Banca d'Italia, *Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria*, Bollettino economico, n.29, 1997.

<sup>46</sup> Il T.U. disegna un sistema di formazione regolamentare progressiva, ovvero di necessario accompagnamento del regolamento governativo con la circolare applicativa. Come disposto dall'art.4 del t.u. la Banca d'Italia emana disposizioni di carattere generale in conformità alle deliberazioni assunte dal CICR su proposta di Banca d'Italia. Il requisito formale che consente di riconoscere a tali atti natura regolamentare, con il conseguente assoggettamento al relativo statuto giuridico, è secondo Cerulli Irelli, la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Vengono dunque tracciate le linee di fondo del controllo prudenziale, attraverso le indicazioni delle variabili aziendali, nel rispetto delle quali le banche hanno la possibilità di esprimere la loro autonomia e sulle quali le autorità sono chiamate ad agire. Tra i controlli di carattere prudenziale un ruolo centrale viene riconosciuto alle operazioni di copertura dei rischi delle attività bancaria, in cui la variabile chiave diviene il patrimonio.

L'idea guida è quella di porre in collegamento il livello di capitalizzazione di una banca con la sua possibilità di assumere rischi: posto infatti un livello minimo di fondi propri le banche sono libere di decidere come impiegare le loro risorse, dato che il patrimonio diviene il cuscinetto in grado di ammortizzare le eventuali perdite<sup>47</sup>.

E' stato dunque introdotto un coefficiente di solvibilità, che fissa che l'ammontare minimo del patrimonio di vigilanza che le banche devono possedere deve essere pari almeno all'8% del complesso delle attività, ponderate sulla base del rischio creditizio di ciascuna.

Oltre al rischio di credito l'attenzione viene poi posta sul rischio di tasso di interesse, rischio di mercato, rischio di regolamento, rischio di cambio, rischio di concentrazione e di controparte, sui quali vengono dettate da Banca d'Italia regole generali e requisiti minimi che gli enti creditizi devono poi rispettare attraverso la creazione di propri modelli interni.

Vengono inoltre dettate regole in materia di partecipazioni detenibili, al fine di perseguire gli obiettivi di sana e prudente gestione degli intermediari e per ampliare la gamma degli strumenti operativi a disposizione delle banche senza però rinunciare al principio di separazione fra banca e industria, caro al nostro ordinamento.

Infine le disposizioni dettate dalla Banca d'Italia, nell'ambito della vigilanza prudenziale, nell'ottica sempre del contenimento dei rischi e della prevenzione della crisi possono riguardare anche l'organizzazione amministrativa e contabile, unitamente ai controlli interni.

Questa scelta è stata dettata dal bisogno di verificare, a fronte dell'aumento dell'autonomia decisionale delle banche, la capacità di quest'ultime di far corrispondere alla operatività adeguati assetti organizzativi e sistemi informativi capaci di monitorare il grado di rischiosità assunto.

---

Cfr. F. Capriglione (a cura di), *Disciplina delle banche e degli intermediari finanziari*. Commento al d.Lgs. 385/1993, testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, Cedam, 2000.

<sup>47</sup> A questo proposito è utile ricordare come la disciplina in tale ambito sia suggerita a livello internazionale dalle decisioni che vengono adottate all'interno del Comitato di Basilea. Quest'ultimo, prima nel 1998 e poi nel 2004 e nel 2011/2013, ha stabilito i principi cui debbono uniformarsi i sistemi di controllo interno e di gestione dei rischi, attraverso una struttura di controlli c.d. trasversale, in quanto in grado di considerare tutte le tipologie di rischio. La validità e l'efficacia riconosciuta dal Comitato ai sistemi di controllo elaborati all'interno della banca ha portato alla necessità di individuare un insieme di regole, procedure e strutture organizzative che, nell'ottica di una più attenta valutazione dei rischi, assicurino il rispetto delle strategie aziendali e il perseguimento degli obiettivi di impresa. Hanno dunque assunto un ruolo sempre più rilevante gli organi di revisione interna (internal audit) e compliance all'interno delle banche, il primo per verificare la regolarità dell'operatività dell'andamento dei rischi e per valutare la funzionalità del complessivo sistema dei controlli interni, la seconda per far fronte all'esigenza che l'operatività bancaria si svolga in conformità alle leggi e ai regolamenti.

Infatti, in un contesto di liberalizzazione e despecializzazione, in cui non esiste una struttura organizzativa ottimale che possa essere imposta, la supervisione sulla combinazioni delle variabili organizzative, umane e tecnologiche, diviene essenziale.

Gli artt. 51 e 54 indicano invece le ulteriori due forme in cui si esplica l'attività di vigilanza sul sistema creditizio: rispettivamente, la vigilanza informativa e la vigilanza ispettiva.

L'una si completa e integra nell'altra, in quanto con la prima si regola l'invio alla Banca d'Italia delle informazioni, dei documenti richiesti e dei bilanci, che verranno poi verificati i termini di attendibilità con la seconda, la vigilanza ispettiva.

Con la vigilanza informativa, l'autorità bancaria, si assicura la disponibilità delle informazioni con le quali poter valutare la stabilità e l'efficienza del sistema creditizio.

Mentre la vigilanza ispettiva, consente di valutare altri aspetti altrettanto importanti alla fine della stabilità quali gli assetti organizzativi, la gestione delle risorse umane, e quant'altro consenta di stimare la qualità della gestione aziendale.

Entrambe rappresentano una valutazione ex-post della valutazione tecnica delle banche, anche se le ispezioni vengono condotte con una certa regolarità per consentire alla Banca D'Italia di cercare di rilevare tempestivamente eventuali anomalie in modo da intervenire prima che la crisi si manifesti in tutta la sua portata.

## 1.6 ... E INTRODUZIONE DELL'UNIONE BANCARIA EUROPEA

La crisi del debito sovrano e il contagio alle banche nel 2007 ha reso manifeste tutte le contraddizioni che il processo di integrazione bancaria e finanziaria europea aveva in sé, evidenziando la necessità di un superamento della vigilanza nazionale armonizzata.

Le analisi condotte nel 2009 dal Gruppo de Larosière hanno evidenziato come a trenta anni dall'entrata in vigore della prima direttiva la legislazione europea in materia di regolamentazione finanziaria, dato il carattere di armonizzazione minima impresso a quest'ultima, abbia determinato una sostanziale differenza tra le regole e le pratiche di vigilanza a livello dei singoli Stati.

La soluzione che il gruppo di esperti, guidato da Jacques de Larosière proponeva era l'esigenza di accentrare a livello europeo alcuni compiti di vigilanza mediante la creazione di nuove autorità che andassero ad eliminare le eccezioni e le deroghe determinate dalle autorità nazionali nel recepimento delle direttive.

Nel Gennaio 2011 si è dato così vita al SEVIF, un sistema di vigilanza micro e macro prudenziale composta da autorità di vigilanza nazionali ed europee. Il pilastro microprudenziale a livello europeo si compone dell'Autorità bancaria europea (EBA) il cui ambito d'intervento comprende enti creditizi, conglomerati finanziari, imprese di investimento e istituti di pagamento, dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA) il cui ambito d'intervento è costituito dai mercati dei valori

mobiliari e dagli enti che vi partecipano (nell'Unione l'ESMA è l'unico organismo responsabile della registrazione e della vigilanza delle agenzie di rating creditizio) e dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA) le cui competenze riguardano le imprese di assicurazione.

A tali autorità è stato attribuito il compito di produrre *standards* tecnici necessari a rendere effettiva la relativa legislazione e di vigilare sulla loro comune applicazione a livello europeo.

La vigilanza macro prudenziale viene svolta dal Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS) il cui obiettivo è prevenire e attenuare il rischio sistemico per la stabilità finanziaria nell'Unione europea alla luce degli sviluppi macroeconomici.

Gli obiettivi del SEVIF includono lo sviluppo di una cultura di vigilanza comune e la promozione di un mercato finanziario unico europeo<sup>48</sup>.

Eppure la crisi che stiamo ancora vivendo, ha mostrato l'ulteriore necessità di omogeneizzazione e unitarietà delle procedure di vigilanza al fine di eliminare tutti quei casi in cui le prassi di vigilanza nazionali si sono rivelate carenti, determinando un rapido deterioramento delle condizioni delle finanze pubbliche, ma soprattutto per cercare di favorire la trasmissione della politica monetaria ai singoli stati nazionali, nonché per ridurre la tendenza degli stati a proteggere i confini finanziari nazionali (*ring-fencing*)<sup>49</sup>.

Così a seguito del Vertice dell'Eurozona del 29 Giugno 2012, si è cercato un nuovo impulso di ravvicinamento delle discipline nazionali, i cui risultati sono stati riportati nel pacchetto CRD IV composto da regolamento UE 575/2013 e dalla direttiva 2013/36/UE.

La principale novità risiede nel fatto che viene accentrato l'esercizio della funzione di vigilanza e di buona parte dei relativi poteri ad un network privo di personalità giuridica, appositamente costituito, il *Single Supervisory Mechanism (SSM)* composto dalla BCE e dalle autorità nazionali degli stati membri partecipanti.

Il nuovo sistema attribuisce alla BCE, sulla base dell'art.127, paragrafo 6 del Trattato sul funzionamento dell'unione europea, poteri in materia di: rilascio e revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria; autorizzazione all'acquisto e dismissione di partecipazione nel capitale delle banche; verifica del rispetto dei requisiti prudenziali minimi in materia di fondi propri, concentrazione dei rischi, liquidità e leverage; fissazione di requisiti prudenziali più elevati rispetto a quelli minimi e dei buffers di capitale; verifica dell'adeguatezza del governo societario, dell'organizzazione e dei controlli interni delle banche, conduzione del processo di revisione e valutazione prudenziale e del contenuto dell'informativa al pubblico; conduzione degli esercizi di stress test; vigilanza consolidata sulle società capogruppo e vigilanza supplementare sui

---

<sup>48</sup> Cfr. <http://www.europarl.europa.eu/>

<sup>49</sup> Cfr. L. F. Signorini, L'unione Bancaria, Audizione del Direttore Centrale per la Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca D'Italia, Senato della Repubblica, Roma, 24 ottobre 2012.

conglomerati finanziari; coordinamento con le autorità nazionali per la definizione delle posizioni in seno all'Autorità Bancaria Europea su materie legate ai compiti trasferiti alla BCE; interventi tempestivi in presenza di violazioni, anche potenziali, dei requisiti prudenziali, inclusa la predisposizione dei piani di risanamento e degli accordi di sostegno finanziario di gruppo.

Le autorità di vigilanza nazionali svolgono compiti di natura preparatoria/istruttoria ed esecutivi delle decisioni della BCE e conducono le necessarie verifiche di vigilanza di tipo operativo (*day-to-day verifications*); ciò permette di utilizzare in modo efficace i vantaggi legati alla prossimità con gli intermediari e all'esperienza del personale delle autorità nazionali.

Queste ultime mantengono, inoltre, la responsabilità delle attività di supervisione non espressamente trasferite alla BCE, ossia quelle relative a: il contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo; la trasparenza; la vigilanza su soggetti definiti come non bancari ai sensi della legislazione comunitaria ma sottoposti a vigilanza bancaria a livello nazionale; la vigilanza sui servizi di pagamento; la vigilanza sulle attività delle banche nei mercati degli strumenti finanziari; la vigilanza sulle banche di paesi terzi che operano nella UE mediante succursali o in libera prestazione di servizi.

L'EBA rimane infine, l'autorità competente ad assicurare l'uniformità delle regole (*single rulebook*) di vigilanza tra i paesi dell'unione europea. Per fronteggiare il rischio di frammentazione del mercato unico derivante da prassi e approcci di vigilanza non uniformi, l'EBA dovrà predisporre un manuale unico per lo svolgimento dell'attività di vigilanza (*Single Supervisory Handbook*).

La BCE può emanare provvedimenti normativi in quei casi in cui la normativa europea, le linee guida o le raccomandazioni emanate dall'EBA non siano sufficientemente dettagliate per il corretto esercizio delle funzioni a essa attribuite.

L'Unione Bancaria prevede poi, due ulteriori pilastri che integrano quello appena descritto e che riguardano l'istituzione di un Meccanismo unico di risoluzione delle crisi, nonché la creazione di un Fondo unico di garanzia dei depositi, di cui però parleremo nel seguito.

Il modello, divenuto operativo il 4 Novembre 2014, ha destato sin da subito numerose perplessità, per quanto riguarda la frammentazione della funzione di vigilanza<sup>50</sup>, il

---

<sup>50</sup> Il primo disallineamento che dunque riscontriamo nel nostro ordinamento risiede nel fatto che la funzione di vigilanza, distinta in tre separate funzioni sarà attribuita a diverse autorità pubbliche.

La funzione regolamentare, accentrata a livello europeo, è già stata affidata all'EBA, a cui partecipano a pieno titolo le autorità nazionali, seppure ora, venga riconosciuta una limitata funzione regolamentare alla BCE alla quale si preferiscono attribuire pieni poteri in tema di vigilanza bancaria.

La funzione di vigilanza prudenziale sulle banche e sui soggetti ad essa equiparati continuerà ad essere parcellizzata fra le autorità nazionali non aderenti al SSM mentre sarà accentrata per gli aderenti nel nuovo network privo di responsabilità giuridica. Infine la risoluzione delle crisi bancarie dovrebbe essere accentrata a livello europeo per gli aderenti.

Cfr. Banca D'Italia, M. Mancini, Quaderni di ricerca giuridica. Dalla vigilanza nazionale armonizzata alla Banking Union, numero 73, settembre 2013.

rischio di dispersione dei poteri, il mutato ordine di priorità degli interessi tutelati<sup>51</sup>, nonché per le conseguenze sul ruolo degli organi di vigilanza nazionali, con riguardo alle risorse umane impiegate.

Eppure la costruzione di un sistema unico di supervisione è un passo molto rilevante in quanto rende effettivo il mercato finanziario unico, ed in quanto è presupposto necessario per rompere il circolo vizioso tra rischio di credito e rischio sovrano.

Come fa infatti notare F. Capriglione: “la presenza di un interlocutore unico a fronte dei soggetti abilitati (che operano nel sistema finanziario europeo) individua, infatti, l’indispensabile premessa di una parità di posizioni; questa, a sua volta, è presupposto di convergenze che dovrebbero promuovere innovativi schemi di condivisione, e più in generale la realizzazione di condizioni cui dovrebbero far seguito stabilità e progresso<sup>52</sup>”.

---

<sup>51</sup> Con la crisi è infatti emerso che l’interesse alla protezione del depositante concorre con nuovi interessi di rilievo pubblico quali il risparmio del denaro pubblico, l’esigenza di ridurre le perdite che a seguito di una crisi bancaria vengono arrecate all’*economic welfare*, e l’esigenza di scoraggiare i comportamenti di *moral hazard* degli enti creditizi. Cfr. M. Mancini, cit.

<sup>52</sup> F. Capriglione, A. Troisi, L’ordinamento finanziario dell’UE dopo la crisi. La difficile conquista di una dimensione europea, UTET giuridica, 2014.

## 2 RISOLUZIONE DELLE CRISI BANCARIE

---

### 2.1 DEFINIZIONE DI CRISI BANCARIA: CLASSIFICAZIONE E DETERMINANTI

Per poter comprendere a cosa ci si riferisce nell'ordinamento bancario con il termine "crisi" è innanzitutto necessario individuare l'*agere* degli intermediari: essi, come sappiamo, assumono e amministrano in modo professionale i rischi di transito dei fondi dalle unità in surplus alle unità in deficit. Da ciò discende che la patologia di una banca può derivare sia dall'eccessiva assunzione, volontaria o involontaria dei rischi, sia dal non efficace controllo o gestione degli stessi.

A livello strettamente teorico, tale situazione, solo potenzialmente di crisi, diviene ed è definibile patologica quando il valore di mercato delle attività dell'intermediario è inferiore a quello delle sue passività, in questa ipotesi infatti la banca sarebbe incapace di adempiere regolarmente alle obbligazioni assunte, e dunque si dimostrerebbe inadempiente<sup>53</sup>.

Le situazioni reali divergono spesso da tale teoria e questo a causa da un lato, del fatto che fin quando una banca riesce a mantenersi liquida nei confronti del pubblico è capace di evitare, almeno nel breve periodo, il manifestarsi dell'insolvenza; dall'altro lato perché spesso situazioni di disequilibrio economico-patrimoniale della gestione bancaria, magari sostanzialmente non gravi e dovute a fattori congiunturali, "*banking distress*<sup>54</sup>", possono far drasticamente diminuire la fiducia e provocare una reazione assai negativa del pubblico, il quale ritirando i propri depositi dall'istituto, può causarne una crisi non solo di liquidità ma anche di insolvenza.

La specificità del settore bancario determina dunque, la necessità di differenziazione della disciplina di risoluzione delle crisi rispetto a quella dedicata alle industrie; infatti, come avremo modo di vedere in seguito, si ritiene essere particolarmente grave il rischio di contagio di estensione della crisi della singola banca all'intero sistema creditizio in grado di generare riflessi anche nel settore industriale per il quale, le banche rappresentano la principale fonte di approvvigionamento delle imprese.

L'attivazione dei meccanismi di salvataggio persegue l'obiettivo di evitare che si manifestino all'esterno, per quanto possibile, fattori di criticità idonei a pregiudicare la fiducia nei confronti delle singole imprese creditizie e nell'intermediazione bancaria nel complesso, e allo stesso tempo di permettere alle banche di superare eventuali crisi non gravi di liquidità e di contenere per tanto la fuga dei depositanti. Gli interessi pubblici che vengono dunque tutelati sono quelli di mantenimento delle condizioni di stabilità

---

<sup>53</sup> Cfr. V.Sundararajan, T.J.T. Baliño, *Banking Crises: Cases and Issues, International Monetary Fund*, 1991.

<sup>54</sup> Cfr. V.Sundararajan, T.J.T., Baliño, *Banking Crises: Cases and Issues*, cit.

complessiva dei sistemi finanziario e reale, nonché di equilibrio nel sistema dei pagamenti.

Alla luce di tutto ciò, è facile comprendere che non tutte le patologie bancarie si presentano con la medesima intensità e dunque che la rilevanza della crisi può dipendere in modo notevole dalla varietà dei fattori determinanti.

Ed è proprio l'analisi di questi ultimi aspetti che diviene necessaria al fine di verificare l'efficacia dei vari sistemi, a monte, di identificazione delle potenziali patologie e a valle, di risoluzione delle stesse. Discriminando i vari tipi di crisi bancaria<sup>55</sup> sulla base delle forme di manifestazione in cui queste si esteriorizzano troviamo innanzitutto, le crisi bancarie per le quali il pubblico non sopporta alcuna perdita, i c.d. fallimenti di fatto<sup>56</sup>, in cui grazie a dei segnali premonitori, una serie di soggetti riesce a prevenire le conseguenze deleterie sul pubblico<sup>57</sup>.

Vi sono, poi, le crisi bancarie per le quali si verificano perdite per il pubblico circoscritte ad ambito locale. Quest'ultime producono effetti negativi contenuti a causa delle dimensioni spesso non rilevanti delle istituzioni in crisi.

Tali situazioni tuttavia non devono essere sottovalutate nella convinzione che l'ammontare esiguo delle perdite renda più facile arginare la patologia, in quanto anche la crisi di una piccola banca potrebbe incidere sull'economia della propria zona di competenza, compromettendo la stabilità di altri operatori economici e di altre istituzioni finanziarie che vi operano.

Infine troviamo le crisi con effetti negativi sull'intero sistema creditizio per le quali è molto difficile quantificare gli effetti deleteri in quanto, il panico bancario, ovvero il desiderio di convertire i propri depositi in moneta, non solo presso la banca in crisi ma anche presso l'intero sistema bancario, può moltiplicare gli effetti dannosi: oltre alle perdite dei depositanti occorre considerare la riduzione di moneta e di credito dell'economia e la conseguente diminuzione dell'attività economica che ne consegue.

Si può comprendere quindi come i processi patologici possono presentare diversi gradi di intensità e investire in modo vario la struttura dell'impresa e gli assetti tecnici, tali da rendere difficoltoso inquadrare il fenomeno entro rigidi schemi definitivi.

E' comunque possibile delineare alcuni caratteri essenziali della nozione di crisi di impresa che possiamo definire come "uno stato di profonda alterazione degli equilibri economici, finanziari e patrimoniali, il cui superamento richiede interventi tempestivi e mirati, strettamente correlati alle cause e alle forme di manifestazione"<sup>58</sup>: la crisi è

---

<sup>55</sup> La suddivisione che viene riportata è quella proposta da C. Cacciamani, in Roberto Ruozi (a cura di), *Le crisi bancarie*, Egea, 1995.

<sup>56</sup> Cfr. A. Demirguc-Kunt, *Deposit-Institution Failures: A Review of Empirical Literature*, *Economic Review, FRB leveland*, n. 4/1989.

<sup>57</sup> Tra i soggetti che prevengono lo sviluppo delle crisi spiccano, in primis, le autorità di vigilanza, che come abbiamo avuto modo di vedere dispongono di innumerevoli strumenti in grado di risolvere la crisi prima che si manifestino e di mantenere intatta la fiducia del pubblico nei confronti delle istituzioni finanziarie. Secondo alcuni autori però, anche il mercato e i depositanti, hanno elevate capacità previsive circa le crisi bancarie.

<sup>58</sup> Cfr. G. Boccuzzi, *La crisi dell'impresa bancaria*, Milano, Giuffrè Editore, 1998.

dunque un processo degenerativo accentuato, riconducibile ad un insieme di concause, le quali interagiscono e intaccano gli equilibri sovra menzionati.

In base alla natura della cause possiamo distinguere tra i rischi endogeni ed esogeni. Nella prima categoria ricompriamo i c.d. rischi statici, ovvero le scelte di fondo di lungo periodo che vengono assunte all'interno dell'intermediario con riguardo agli indirizzi da imprimere all'attività bancaria svolta, e i rischi connessi alla gestione ordinaria, che hanno implicazioni già nel breve termine.

Molteplici fattori di origine interna riguardano gli organi di vertice della banca ed attengono ad errori di strategia nella definizione delle principali variabili aziendali: rapporto tra mercato e impresa in termini di posizionamento, operazioni di fusione e acquisizione, la combinazione di fattori produttivi. Errori e mancanze possono riguardare anche la configurazione dei processi decisionali e gli assetti amministrativi, contabili e di controllo interno con riferimento ad un inappropriata gestione del rischio nell'attività di erogazione del credito.

Per quanto riguarda le crisi derivanti da errori strategici sulla struttura del passivo, la causa principe è costituita dall'eccessivo *leverage* della banca, al quale può non corrispondere un'adeguata redditività degli investimenti.

A queste tipologie più tradizionali, se ne sono aggiunte altre di più difficile gestione e valutazione legate, da un lato, ai processi di despecializzazione che stanno portando ad una composizione degli attivi e dei passivi davvero complessa, e che determinano per la banca la necessità di adeguata correlazione tra le scadenze al fine di preservare l'equilibrio tecnico necessario, e dall'altro all'integrazione dei mercati e lo sviluppo di strumenti finanziari innovativi.

Questi ultimi possono essere una determinante non trascurabile di crisi, in quanto l'intermediario può non possedere le competenze per utilizzare tali strumenti in modo efficace e dall'altro il mancato realizzarsi delle previsioni formulate può rendere effettive ed amplificare delle perdite per le quali non era stata approntata un'idonea copertura.

Le crisi bancarie derivanti da rischi di natura gestionale, sempre assunti dagli amministratori, possono essere ancora distinte a seconda che discendano da decisioni errate o dolose. Le forme patologiche più gravi son quelle riconducibili alla mancanza di autonomia della banca, ossia a tutte quelle forme di asservimento a logiche estranee agli interessi aziendali.

Ciò può tradursi nel rischio di condizionamento nella gestione del credito dovuto ad un controllo della banca da parte di imprese industriali, al rischio di mancata indipendenza del management dagli indirizzi politici, alla possibilità di perseguimento di scopi personali che compromettono la qualità degli impieghi o infine al rischio di infiltrazione di interessi economici di origine illecita come nel caso del riciclaggio<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Come noto, con l'art. 648-bis c.p., si sanziona il reato di riciclaggio, ovvero il comportamento di chi, salvi i casi di concorso nel reato, "sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo, ovvero

Le crisi bancarie originate da rischi esogeni, subiti dal management degli istituti devono essere distinte a seconda che derivino da mutamenti del quadro competitivo e congiunturale piuttosto che da modificazioni delle norme giuridiche ed amministrative che disciplinano il settore.

I cambiamenti del quadro competitivo fanno riferimento alla crescente concorrenza tra intermediari bancari e quelli non bancari, mentre i mutamenti della congiuntura possono essere distinti in mutamenti causati da fattori reali o monetari; le crisi bancarie originate da modifiche delle regolamentazione si riconnettono a provvedimenti di vigilanza sia strutturale che prudenziale: in tutti i casi viene richiesta una capacità da parte del management di rapido adeguamento al nuovo contesto operativo dell'impresa bancaria. Per completare il quadro di analisi vanno considerati anche tutti quei fenomeni esterni e imprevedibili che la teoria economica individua nelle esternalità negative, cioè l'insieme di eventi dovuti ad agenti esterni all'impresa che possono portare la stessa anche se solvibile, in situazioni di crisi: uno di questi casi è la corsa agli sportelli conseguente ad asimmetrie informative<sup>60</sup>.

## 2.2 EFFETTI DEL FALLIMENTO DI UN INTERMEDIARIO SUL SISTEMA CREDITIZIO ED EFFETTI AZIENDALI DELLE CRISI BANCARIE<sup>61</sup>

Gli effetti che il fallimento di una banca può generare sono molteplici e coinvolgono il comportamento dei risparmiatori e delle altre istituzioni che operano nel sistema dei pagamenti. E' necessario, innanzitutto, comprendere cosa si intende in letteratura con panico finanziario per poter descrivere poi i meccanismi che portano la corsa allo sportello a trasformarsi in panico finanziario generalizzato.

In tal senso si sono avuti molti contributi di importanti autori che hanno provato a spiegare il processo di crisi finanziaria<sup>62</sup>, i quali seppure in maniera differente hanno

---

compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa".

Con l'art. 648-ter c.p., si amplia la fattispecie e in particolare si prevede essere riciclaggio anche l'impiego "in attività economiche o finanziarie [di] denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto".

Inoltre, il d.lgs. n. 231/2007 introduce *ex novo*, un'autonoma definizione di riciclaggio, rilevante soltanto ai fini "del presente decreto", che si contraddistingue dalle norme penali per la mancata esclusione del caso di concorso nell'attività delittuosa, sicché sembrerebbe oggi rilevare anche il c.d. autoriciclaggio.

Infine in relazione agli orientamenti internazionali e alla disciplina comunitaria, le nuove disposizioni equiparano al riciclaggio qualsiasi attività volta al finanziamento di attività di tipo terroristiche.

Cfr. A. Urbani, in Francesco Capriglione (a cura di), *L'ordinamento Finanziario Italiano*, Cedam, 2010.

<sup>60</sup> Cfr. F. Mishkin, *Anatomy of a financial crisis*, Nber, *Working paper*, n.3934, Dicembre 1991.

<sup>61</sup> Cfr. G. Gabbi e P. Schwizer, in R. Ruozi (a cura di), *Le crisi bancarie*, Egea, 1995.

<sup>62</sup> Si fa riferimento alle teorie di Karl Marx, secondo il quale le crisi finanziarie sono legate alla tesi della diminuzione del saggio di profitto; di Mitchell, secondo cui la crisi finanziaria è una manifestazione del processo di liquidazione del credito accumulato durante le fasi espansive dell'economia; di Minsky, la cui teoria, che si basa sul pensiero di Keynes, afferma che le variabili finanziarie, in quanto sono quelle maggiormente condizionate dalle variazioni delle aspettative future, possono provocare sensibili sostituzioni nei portafogli di investimenti e finanziamenti rendendo l'economia capitalistica intrinsecamente instabile; di Friedman per il quale invece la crisi finanziaria è una situazione per la quale le istituzioni creditizie sono costrette a rinunciare ad attività remunerative

comunque sempre evidenziato la stretta correlazione tra sistema industriale e sistema finanziario che è alla base del collasso dell'economia.

I panici finanziari sono preceduti da una fase definita di disagio,<sup>63</sup> in cui il sistema o alcuni suoi operatori iniziano ad avvertire il pericolo attraverso segnali come il livello dei prezzi delle attività finanziarie, o l'aumento del volume di scambio di quest'ultime. Esso si ha quando "i depositanti di molte banche improvvisamente domandano la conversione dei loro depositi in circolante per un ammontare tale che le banche sospendono la convertibilità o rilasciano, in sostituzione del circolante, dei pagherò, emessi da una banca che agisce da stanza di compensazione per il gruppo degli intermediari facenti parte di un accordo interbancario<sup>64</sup>".

Ma quali sono i motivi che spingono il depositante a chiedere la restituzione delle somme? Secondo Diamond e Dybvig la corsa allo sportello è provocata dal peggioramento della percezione del valore dell'attivo della banca e della conseguente incapacità di quest'ultima di soddisfare la richiesta di restituzione dei depositi.

Jacklin e Bhattacharya associano all'attivo della banca un rischio di svalutazione rispetto all'impegno nominale del passivo, dimostrando quindi come la probabilità che si manifesti una corsa agli sportelli dipende direttamente dalla volatilità della redditività dell'attivo bancario e non della passività.

Mankiw e Mishkin spiegano il panico finanziario nell'ambito dell'imperfetta percezione del rischio da parte degli operatori che, per le asimmetrie informative non sono in grado di valutare correttamente la differenza fra banche insolventi e banche sane. I vari fattori che le asimmetrie informative sono in grado di tradurre in panico abbiamo un aumento dei tassi di interesse, il ribasso generalizzato dei corsi azionari e l'aumento delle incertezze nella formazione delle aspettative degli operatori.

L'asimmetria informativa è, quindi, l'elemento scatenante del *run*, mentre il contagio tra il pubblico è spiegato adottando i modelli di psicologia comportamentale che sviluppano l'idea di "generalizzazione dello stimolo", ovvero nell'adozione di un comportamento coerente con il segnale che si riceve. Nel caso dello stimolo relativo alla crisi finanziaria, questo corrisponde ad un'informazione che viene associata alla conoscenza storica di eventi simili che hanno provocato perdite monetarie.

Le specificità del settore bancario rispetto alle altre industrie fa sì che il fallimento di un intermediario possa produrre effetti a cascata tali da coinvolgere banche per le quali non esistono, in origine ragioni di insolvenza. E' questo quello che dunque intendiamo quando facciamo riferimento al c.d. rischio sistemico la possibilità che le relazioni di natura reale o finanziaria fra agenti riducano la capacità di ripartizione dei rischi

---

per integrare le riserve di liquidità provocando così un aumento dei tassi di interesse: la minaccia della solvibilità delle banche riduce dunque la fiducia dei depositanti.

<sup>63</sup> Cfr. C. P. Kindleberger, *Manias, Panics and Crashes. A history of financial Crisis*, Basic Book Inc., 1978.

<sup>64</sup> Cfr. G. Marotta, G.B. Pittaluga, *La Teoria degli intermediari bancari*, Il Mulino, 1993.

individuali, con meccanismi di assicurazione, per generare ed aumentare invece l'insicurezza generale.<sup>65</sup>

Le condizioni affinché un determinato fenomeno produca delle esternalità negative come quelle descritte sono da un lato la dimensione dell'intermediario illiquido, dall'altro l'inesistenza di mercati che consentano di diversificare i rischi e l'inefficienza dei mercati che non sono in grado di tradurre correttamente le informazioni disponibili in comportamenti coerenti.

Ciò è tanto più vero nei sistemi interbancari nei quali la fase di scambio non coincide con quella di regolazione, *settlement lag*; in questo caso le controparti risultano soggette al rischio di regolamento che può provocare effetti a catena che si traducono in fattori di crisi per l'intero circuito del sistema dei pagamenti<sup>66</sup>.

Il fenomeno delle crisi bancarie propone interessanti spunti di ricerca anche per gli effetti che ne derivano sulla gestione aziendale, i quali possono essere immediati o differiti nel tempo.

Nel primo caso, ricordando infatti che la crisi ha natura di evento imprevisto e imprevedibile, comprendiamo come essa incida in misura profonda e repentina sul comportamento organizzativo e comportamentale dei soggetti che vi operano; queste conseguenze riguardano il modo in cui gli individui investiti di potere decisionale percepiscono i segnali della crisi e le risposte che vengono elaborate.

Lo stile della direzione deve essere tarato per condurre l'organizzazione al superamento delle difficoltà nonché ad una efficace controllo dei flussi di informazione interni ed esterni e la creazione di un clima di accettazione che miri ad eliminare i conflitti interni. D'altro canto la crisi può produrre cambiamenti positivi, che pur essendo indotti da eventi traumatici si rivelano necessari per adattare la gestione alle rinnovate condizioni di contesto.

In alcuni casi lo stato di difficoltà in cui versa la banca riguarda le condizioni di equilibrio economico e/o finanziario della gestione che si manifestano con risultati economici bassi o calanti, sarà allora necessario riformulare le politiche strategiche in termini di composizione del portafoglio di attività o cercare nuove forme di provvista e accelerare le procedure di incasso dei creditori o rallentare le uscite pianificate.

La difficoltà maggiore sta però nel prevedere quali crisi siano superabili o no, è per questo che molto spesso il tutto si risolve con l'intervento dell'Autorità di vigilanza e l'attuazione di determinate procedure di risanamento dell'impresa bancaria.

---

<sup>65</sup> Cfr. M. Aglietta, *Le risque de système, Revenue d'économie financière*, n.18, 1991.

<sup>66</sup> In termini tecnici si potrebbe eliminare il *settlement lag* facendo coincidere i due momenti, questa soluzione però è molto onerosa, in quanto impone la detenzione di un elevato ammontare di riserve sul conto di regolamento. Per ridurre gli effetti del rischio di regolamento sono stati introdotti i sistemi di compensazione per novazione, quali ad esempio le *clearing-house*. Tali organismi minimizzano il rischio di controparte e garantiscono l'anonimato delle transazioni interponendosi tra compratore e venditore.

Nel lungo periodo le conseguenze della crisi sulla gestione aziendale delle banche che non sono state in grado di evitare il manifestare dello stato di insolvenza<sup>67</sup> richiedono la necessità di formulazione di una strategia chiara e definita, la predisposizione di un meccanismo decisionale rapido ed efficace, la capacità di prevenzione e previsione dei problemi e delle difficoltà, una perfetta comprensione ed assimilazione dei fini dell'organizzazione per la gestione del cambiamento e della ripresa<sup>68</sup>.

Viene richiesta la revisione dell'assetto strutturale dell'azienda, dei sistemi operativi di definizione degli obiettivi e controllo dei risultati, di gestione del personale, di informazione e comunicazione ai clienti. Tutto ciò porta alla nascita di una nuova azienda gestita da un management totalmente differente da quello coinvolto nella crisi.

### 2.3 LE SOLUZIONI ENDOGENE ALLE CRISI BANCARIE

Il verificarsi di uno stato di crisi costituisce un momento traumatico, che investe la proprietà degli organi aziendali, i dipendenti e i vari soggetti che all'esterno hanno rapporti con la banca. La ricerca della soluzione, quindi, non rappresenta un fatto neutro, ma è legata agli obiettivi che si intendono perseguire e alla priorità degli interessi che si intendono tutelare.

Nella vasta gamma degli interessi presi in considerazione un ruolo fondamentale è assegnato alla tutela dei depositanti, la quale giustifica la regolamentazione prudenziale e la predisposizione delle autorità di controllo.

Un ulteriore valore che assume specifica valenza è la preservazione dell'organizzazione aziendale, considerati i gravi effetti che discenderebbero dalla disgregazione della banca per l'economia in cui opera. La delicatezza del compito non richiede solo l'impegno degli organi di vertice della banca, ma impone anche la predisposizione all'interno dell'azienda di apposite strutture, operanti in stretta intesa con il top management, dedicate all'analisi dei problemi, allo studio delle ipotesi operative e alla realizzazione degli interventi programmati.

Generalmente le soluzioni endogene sono prevalentemente indirizzate all'equilibrio operativo che si basa sulla predisposizione di un disegno strategico volto a sistemizzare misure già intraprese dal management per la gestione della fase di crisi nonché a proporre e attuare nuove misure atte a riportare l'impresa ad un generale riequilibrio economico-finanziario.

---

<sup>67</sup> Le considerazioni che seguono fanno riferimento ad aziende che hanno vissuto una crisi di impresa, ma che non sono state poste in liquidazione, bensì hanno continuato ad operare dopo essere state sottoposte ad opportuni interventi per il ripristino degli equilibri gestionali, e dunque può trattarsi di aziende il cui assetto proprietario è stato modificato in misura significativa o aziende per le quali è stato promosso un processo di fusione.

<sup>68</sup> Cfr. C.K. Eastman, *Management skills for the Age of Deregulation*, *The Banker Magazine*, January/February, 1993.

La formulazione del c.d. piano di risanamento rappresenta un momento cruciale<sup>69</sup>: infatti tenendo conto che il complessivo successo economico di un'azienda dipende dalla coerenza della formula imprenditoriale adottata, la riorganizzazione dovrà disegnare gli interventi nelle varie aree aziendali tenendo conto delle scelte gestionali già adottate e della coerenza interna delle misure intraprese.

In dettaglio il c.d. "cammino di risanamento"<sup>70</sup>, si caratterizza per una serie di interventi con effetti già nel breve termine e da altri attuati in tempi successivi con un impatto su un arco temporale più distante, e ha come fine ultimo quello del ritorno alla redditività della banca nel più breve termine possibile.



Figura 2: Cammino di risanamento<sup>71</sup>

La prima effettiva misura di attuazione del piano di risanamento è l'iniezione di risorse finanziarie all'intermediario attraverso un processo di ricapitalizzazione.

L'entità di questo intervento è funzione non solo del livello di perdite raggiunte e in particolare nel caso bancario della gravità della degenerazione dell'attivo, ma dipende anche dal coefficiente di solvibilità delle banche *in bonis*. L'esigenza di ricapitalizzazione si pone come condizione di sopravvivenza della banca, sia nel caso in cui debba essere superata una fase di gravi perdite su crediti, sia quando si voglia espandere l'attività.

<sup>69</sup> Premessa alla base del piano di risanamento riguarda il tipo di rapporto che intercorre tra esponenti della proprietà e direzione, e poiché al riassetto della proprietà fa generalmente seguito un rinnovamento del vertice aziendale, è importante che il piano venga deciso di comune accordo tra la nuova proprietà e il nuovo management. Inoltre l'attuazione del piano di risanamento richiede numerosi e articolati interventi che si snodano su tempi lunghi e che spesso sortiscono effetti definitivi su un arco temporale ancora più lontano.

La lunghezza del processo fa spesso sì che soluzioni prospettate non risultino più adeguate al momento dell'effettiva realizzazione. Queste possibilità deve essere contemplate nella fase di formulazione affinché gli amministratori dispongano di strumenti analitici e gestionali per orientare il processo.

<sup>70</sup> Cfr. V. Coda, Crisi e risanamenti aziendale, in Sviluppo e organizzazione, n. 82, 1983.

<sup>71</sup> Immagine tratta da R. Ruozi (a cura di), Le crisi Bancarie, cit.

Nell'ipotesi in cui le perdite incidano sulla liquidità, la banca, cui venga a mancare l'autofinanziamento, dovrà ricorrere ad apporti esterni di fondi di natura ibrida, cioè prestiti subordinati obbligazioni convertibili e obbligazioni *cum warrant*.

Segue poi un'opera di riqualificazione dell'attivo, attraverso il puntuale accertamento della reale entità dei crediti che presentano indici di anomalia. Il processo può inoltre richiedere la ridefinizione e razionalizzazione della rete territoriale, che porti alla eliminazione dei rami improduttivi o con scarse prospettive di sviluppo.

L'esistenza di un clima organizzativo recettivo è un ulteriore aspetto fondamentale nel processo di risanamento, ma non solo, ad una razionalizzazione degli assetti organizzativi devono sempre seguire opportuni aggiustamenti nei meccanismi operativi tra cui le revisioni dei meccanismi di programmazione e controllo e i meccanismi di gestione e monitoraggio dei rischi.

L'ultima tappa a manifestarsi nel percorso di risanamento è la revisione critica delle strategie a livello aziendale, di area strategica di affari e funzionale. L'esito delle ipotesi strategiche dipende però dalla tempestività con cui la strategia viene adottata e, quindi dallo stato e dalla natura della crisi, oltre che dalla vastità delle aree colpite e dall'intensità delle perdite subite.

Si deve tener in considerazione inoltre che l'ipotesi di risanamento dell'impresa bancaria in capo al preesistente proprietario può rivelarsi di estrema complessità in relazione alla molteplicità di interventi da realizzare sia per l'incidenza dei fattori di mercato, che impedendo tassi di crescita e margini reddituali adeguati, ostacolano la realizzazione dei processi di risanamento.

In questi casi si impone il trasferimento della proprietà dell'impresa a nuovi soggetti in grado di realizzare i necessari interventi.

Rientrano in quest'ultima categoria la cessione della proprietà dell'impresa attraverso il trasferimento della partecipazione di controllo; la cessione o il conferimento ad altra società dell'azienda, la cessione o il conferimento di un insieme di rami di azienda, gli aumenti di capitali riservati a terzi, o infine anche attraverso il lancio di un'offerta pubblica di acquisto da parte della banca interveniente.

Tutte le operazioni di cui sopra concretizzano forme di concentrazione aziendale, dando luogo alla formazione di un gruppo bancario o comportano l'ingresso in un gruppo preesistente<sup>72</sup>.

Nei casi di esito infruttuoso dei tentativi di risanamento o riallocazione dell'impresa, si impone il ricorso a procedure estintive dell'impresa con la liquidazione dei beni che compongono il patrimonio aziendale e il riparto del ricavato ai creditori.

Una soluzione di questo tipo può essere effettuata dalla stessa proprietà la quale, constatata l'assenza di soluzioni alternative di risanamento dell'impresa, procede allo

---

<sup>72</sup> Va rilevato l'interesse dimostrato dalle banche medie e grandi a rilevare banche in crisi, almeno fino a gli anni 2000. Esse erano motivate sia dalla volontà di conseguimento di economie di scala e di diversificazione associate alla crescita di dimensioni, sia da motivi di carattere strategico, legate alla penetrazione in nuovi mercati per la commercializzazione di prodotti finanziari.

scioglimento della società e alla liquidazione dei beni secondo le ordinarie regole civilistiche, sempre che la banca sia solvibile, e cioè in grado di soddisfare regolarmente le ragioni dei creditori.

In presenza dei presupposti previsti dalla legge, il medesimo risultato può essere raggiunto dalle Autorità in via coattiva, attraverso la revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria e la sottoposizione a liquidazione coatta amministrativa.

## 2.4 LE SOLUZIONI ESOGENE ALLE CRISI BANCARIE

Lo stato di crisi in cui può trovarsi un'impresa coinvolge tutti i portatori di interessi nell'attività di quest'ultima: azionisti, creditori, dipendenti e management, i quali anche se con intensità e modalità differenti si trovano a dover affrontare la probabilità di un dissesto aziendale.

Gli strumenti di intervento di cui l'autorità di vigilanza dispone sono molteplici, al fine non solo, di fronteggiare le diverse forme patologiche che possono interessare l'impresa bancaria, ma soprattutto per poter salvaguardare gli interessi dei depositanti e la stabilità del sistema finanziario.

Infatti, come è stato in precedenza rilevato la sana e prudente gestione, menzionata all'art. 5 del TUB, individua non solo la ratio dell'attività normativa dell'Autorità creditizia, ma dal punto di vista dei controlli essa è il parametro da utilizzare per valutare la validità delle scelte imprenditoriali degli intermediari<sup>73</sup>.

E' per questo che nel nuovo quadro istituzionale e di mercato, a fronte della maggiore autonomia riconosciuta all'imprenditore bancario nell'assunzione delle decisioni riguardanti le strategie e i rischi assumibili, è richiesta all'Autorità di vigilanza una sempre crescente capacità di percepire tempestivamente, attraverso l'analisi cartolare e ispettiva, gli andamenti aziendali sfavorevoli. Alla diagnosi precoce devono di conseguenza far seguito interventi aventi caratteristiche di efficacia e tempestività, in grado di fronteggiare situazioni di anomalia di vario genere.

A tale riguardo il Testo Unico ha attribuito alle Autorità un particolare strumentario, riconducibile sia nell'alveo delle misure di prevenzione di assetti aziendali potenzialmente in grado di degenerare nella patologia, sia nel quadro dei provvedimenti specificatamente indirizzati al trattamento di situazioni di crisi.

---

<sup>73</sup> Come sappiamo, il citato articolo, indica espressamente le finalità della vigilanza nella stabilità, nell'efficienza e nella competitività del sistema finanziario, nella sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, nonché nell'osservanza delle disposizioni in materia creditizia.

In particolare, le autorità di vigilanza nell'obiettivo di una sana e prudente gestione devono svolgere la propria attività nel rispetto dell'autonomia imprenditoriale, valutando la coerenza delle scelte degli intermediari bancari con i principali assetti patrimoniali, finanziari e organizzativi degli stessi.

Cfr. C. Brescia Morra, in F. Capriglione (a cura di), L'ordinamento finanziario italiano, cit.

In un primo gruppo di strumenti di natura preventiva può innanzitutto farsi rientrare l'insieme dei provvedimenti previsti dall'art.53 TUB<sup>74</sup>.

In particolare, l'art.53, comma 3, T.U.<sup>75</sup>, offre una possibilità di interventi di vigilanza assai diversificati tra i quali anche quelli volti a fronteggiare situazioni di particolare anomalia negli assetti tecnici e gestionali; essi mirano a far assumere agli organi aziendali i necessari provvedimenti correttivi, specie quando essi non sembrano in grado di percepire autonomamente la portata dei problemi aziendali o di individuare i rimedi idonei che spesso comportano la modifica di elementi strutturali o di equilibri consolidatesi nel tempo.

I provvedimenti, come si è già osservato in precedenza, possono riguardare:

- Nell'ipotesi di crisi risanabili in via autonoma, la realizzazione di un piano di risanamento che abbia a riguardo gli assetti tecnici, organizzativi e gestionali; nella maggior parte dei casi viene richiesto il rinnovamento degli organi di amministrazione e controllo;
- Se la crisi non è superabile con le risorse della proprietà, la riallocazione del controllo societario o la realizzazione di operazioni di concentrazione nelle varie forme previste dall'ordinamento;
- Qualora non siano percorribili le due ipotesi sopra elencate, la liquidazione volontaria della banca, allo scopo di preservare la continuazione dell'attività aziendale in capo ad altro soggetto bancario.

Spesso la richiesta da parte della Banca d'Italia di un'azione di riassetto e di risanamento è accompagnata dall'imposizione di provvedimenti in tema di adeguatezza patrimoniale, di contenimento del rischio, di partecipazioni detenibili<sup>76</sup>, di organizzazione amministrativa e contabile e di controlli interni.

Sempre nell'ambito della disciplina delle crisi bancarie, in particolare nella fase di prevenzione, si collocano le disposizioni relative ai provvedimenti c.d. ingiuntivi, che la Banca d'Italia può adottare, ricorrendo i presupposti, nei confronti di banche italiane

---

<sup>74</sup> Con riguardo alle banche l'art.53 TUB riconduce nell'ambito della vigilanza regolamentare l'adozione di misure dirette alla prevenzione delle crisi, mediante disposizioni che possono riferirsi a fasi preliminari delle stesse. E' importante notare come l'interesse generale alla prevenzione delle crisi consenta una forte interferenza dell'autorità vigilante nel funzionamento degli stessi organi corporativi della banca, il cui ambito di autonomia, si affievolisce fino al punto di soggiacere all'interferenza di un soggetto esterno, cui la legge attribuisce un ruolo parallelo a quello degli organi interni. Così L. Di Brina, Francesco Capriglione (a cura di), L'ordinamento finanziario italiano, cit.

<sup>75</sup> "La Banca d'Italia può:

- a) convocare gli amministratori, i sindaci e i dirigenti delle banche per esaminare la situazione delle stesse;
- b) ordinare la convocazione degli organi collegiali delle banche, fissandone l'ordine del giorno, e proporre l'assunzione di determinate decisioni;
- c) procedere direttamente alla convocazione degli organi collegiali delle banche quando gli organi competenti non abbiano ottemperato a quanto previsto dalla lettera b);
- d) adottare, ove la situazione lo richieda, provvedimenti specifici nei confronti di singole banche per le materie indicate nel comma 1." Così recita l'art.53, comma 3, Testo unico bancario.

<sup>76</sup> Fondamentale rilevanza riveste infatti, l'assetto proprietario per la corretta gestione e per la stabilità della banca: a tal fine il legislatore, si è preoccupato di fornire all'autorità di vigilanza strumenti idonei a conoscere gli assetti proprietari per risalire alle strategie aziendali e ad impedire l'affermarsi di strutture proprietarie non coerenti con gli obiettivi di autonomia e di integrità, che costituiscono i prerequisiti per una corretta allocazione delle risorse.

e di succursali in Italia di banche extracomunitarie, art.78 TUB, nonché nei confronti di banche comunitarie operanti in Italia, art.79 TUB<sup>77</sup>.

Tali provvedimenti, il cui compito è quello di sterilizzare le criticità manifeste in un intermediario, si sostanziano nel divieto di intraprendere nuove operazioni e/o nella chiusura di succursali alle banche autorizzate in Italia, “per violazione di disposizioni legislative, amministrative o statutarie che ne regolano l'attività, per irregolarità di gestione ovvero, nel caso di succursali di banche extracomunitarie, anche per insufficienza di fondi”<sup>78</sup>.

Analogo ordine di chiusura può essere imposto alle banche comunitarie, ai sensi dell'art.79, qualora si verificano delle disposizioni relative alle succursali o alla prestazione di servizi nel territorio della Repubblica e manchino i provvedimenti dell'autorità competente.

Si tratta di provvedimenti che mirano ad interferire con lo svolgimento dell'attività, condizionandola verso il perseguimento di determinati e che dunque limitano lo svolgimento dell'attività di intermediazione alle sole operazioni che non rivestono il carattere della novità.

Affinché quindi non venga falsato il gioco della concorrenza è necessario che i provvedimenti siano di natura temporanea e contenuti entro limiti strettamente indispensabili ai fini della eliminazione delle situazioni patologiche.

In un'area intermedia tra i provvedimenti ingiuntivi, e i provvedimenti c.d. di rigore, che incidono in modo più profondo sugli intermediari, troviamo la gestione provvisoria. L'art.76 del TU presuppone che la gestione provvisoria può essere disposta qualora, anche alternativamente, sussistano: gravi irregolarità nell'amministrazione, ovvero gravi violazioni delle disposizioni legislative, amministrative o statutarie che regolano l'attività bancaria, siano previste gravi perdite nel patrimonio; sia stata presentata un'istanza motivata da parte degli organi amministrativi o da parte degli amministratori o da parte dell'assemblea straordinaria della banca.

Oltre tali presupposti deve ricorrere una situazione necessitata: l'esigenza di tutelare sollecitamente gli interessi dei depositanti o comunque l'interesse pubblico al mantenimento di condizioni di stabilità nel sistema bancario e finanziario, che imponga di modificare gli assetti di comando della banca in crisi nel più breve termine possibile. La norma riferisce infatti di “ragioni di assoluta urgenza”, in relazione alle quali la sequenza procedimentale, di cui l'art.70 TUB, appare eccessivamente lunga e quindi non idonea a preservare gli interessi coinvolti nella crisi.

---

<sup>77</sup> Essi hanno un precedente nell'art.34 l.b. che prevedeva che “con deliberazione del Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio potrà essere ordinata la chiusura di determinate sedi e filiali, sia in seguito a manchevolezze di esercizio, sia ai fini di una migliore distribuzione territoriale delle aziende di credito”, ma sono di chiara matrice comunitaria, essendo stati introdotti in sede di recepimento della seconda direttiva di coordinamento bancario.

Cfr. G. Boccuzzi, *La crisi dell'impresa bancaria*, cit.

<sup>78</sup> Così l'art.78 TUB.

Dunque una medesima “patologia” può condurre all’amministrazione straordinaria o alla gestione provvisoria della banca secondo il grado di urgenza di provvedere.

Quanto alla funzione del gestore provvisorio, una volta nominato assume i poteri degli organi amministrativi della banca mentre le funzioni degli organi d’amministrazione e di controllo rimangono sospese.

Egli non può esercitare l’azione di responsabilità nei confronti degli organi amministrativi e di controllo, e non ha il potere esclusivo di convocazione e fissazione dell’ordine del giorno dell’assemblea, e neppure quello, proprio soltanto dei commissari straordinari di sospendere i pagamenti della banca in crisi.

La gestione provvisoria, non può avere una durata superiore a due mesi, e ferma restando la valenza cautelare e conservativa della procedura, esse si caratterizza per essere un elemento neutro, che può indifferentemente piegarsi in direzioni diverse, ora risanatorie, ora estintive.

In quest’ultimo caso, è previsto lo scioglimento degli organi di amministrazione e di controllo e la nomina dei commissari straordinari. Qualora infatti la situazione dell’organismo bancario o finanziario si presenti in un stadio nel quale emergono gravi irregolarità o perdite di entità rilevante, il Testo Unico afferma la necessità di ricorrere ai c.d. provvedimenti di rigore<sup>79</sup>, che rappresentano gli strumenti più incisivi di intervento in quanto, determinano rispettivamente, effetti sostitutivi nella titolarità della gestione, o nel caso della liquidazione, la cessazione dell’attività aziendale e la scomparsa dell’entità giuridica<sup>80</sup>.

L’atto di avvio della procedura è il provvedimento di amministrazione straordinaria, disposto dal Ministro dell’Economia e Finanze sulla base di una proposta della Banca d’Italia<sup>81</sup>, la quale valuta la ricorrenza dei presupposti previsti dall’art.70 comma 1, TUB, ossia allorché risultino gravi irregolarità nell’amministrazione ovvero gravi violazioni delle disposizioni legislative, amministrative o statutarie che regolano

---

<sup>79</sup> Cfr. G. Boccuzzi, *La crisi di impresa bancaria*, cit.

<sup>80</sup> Queste modalità di intervento si configurano spesso come estreme, in quanto volte a fronteggiare situazioni patologiche di maggiore gravità ma se confrontate con gli strumenti di gestione delle crisi d’impresa disciplinati dal diritto fallimentare, presentano una spiccata funzione di prevenzione. Afferma infatti G. Boccuzzi che “la natura preventiva dei provvedimenti di rigore è l’essenza della nozione giuridica di crisi bancaria, che differisce in modo significativo dalla nozione di crisi valida per la generalità delle imprese commerciali. [...] E’ proprio la tutela “anticipata” la chiave di lettura di tutta la disciplina dell’amministrazione straordinaria e della liquidazione coatta; essa può costituire un modello di valenza generale in una prospettiva di modifica dell’ordinamento fallimentare che si ponga come obiettivo prioritari l’intervento tempestivo in situazioni di patologia in funzione del risanamento dell’impresa o della sua efficiente riallocazione.”

<sup>81</sup> La proposta della Banca d’Italia è obbligatoria, nel senso che il ministro non potrebbe adottare il decreto di amministrazione straordinaria senza la proposta di amministrazione straordinaria senza la proposta dell’organo di vigilanza bancaria, ma ha la facoltà di rifiutarsi di adottare il provvedimento richiesto, seppure il Ministro non può condurre ulteriori verifiche rispetto a quelle attribuite in via esclusiva dalla legge alla Banca d’Italia.

Una parte della dottrina ritiene infatti che alla Banca d’Italia sarebbe attribuita una discrezionalità tecnica nell’accertamento dei presupposti delle procedure di rigore ma anche da una discrezionalità amministrativa nella scelta dei tempi d’intervento e degli strumenti da utilizzare nella gestione della crisi.

Cfr. R. Rizzante- L. Lacaia (a cura di), *Il governo delle banche in Italia: commento al Testo Unico bancario ed alla normativa collegata*, Giappicchelli,2000.

l'attività; il provvedimento può essere adottato altresì quando siano previste gravi perdite patrimoniali.

Nell'aggiungere che la richiesta dello scioglimento possa essere presentata su stanza motivata dagli organi amministrativi, ovvero dall'assemblea straordinaria della banca, la norma sembra prevedere un ulteriore presupposto, ampliando dunque il novero dei soggetti che possono dare avvio al procedimento, ma lascia inalterati i presupposti di attivazione.

Ai sensi dell'art.71, entro quindici giorni dal decreto di amministrazione straordinaria, la Banca d'Italia nomina uno o più commissari straordinari e un comitato di sorveglianza, composto da tre o cinque membri, che nomina a sua volta, a maggioranza di voti, il proprio presidente.

Sia i commissari che i membri del comitato di sorveglianza sono revocabili o sostituibili dalla banca centrale. I commissari sono pubblici ufficiali e assumono le funzioni e i poteri dei disciolti organi amministrativi mentre il comitato di sorveglianza sostituisce in tutte le funzioni i disciolti organi di controllo. Le funzioni attribuite ai commissari sono quelle di procedere all'accertamento della situazione aziendale, di rimuovere le irregolarità e di promuovere le soluzioni utili nell'interesse dei depositanti.

Essi devono esercitare i propri compiti in stretto collegamento con la Banca d'Italia, alla quale spetta autorizzare l'esercizio dell'azione di responsabilità contro i membri dei disciolti organi amministrativi e di controllo e l'eventuale convocazione degli organi assembleari.

Al termine della procedura i commissari e il comitato di sorveglianza redigono separati rapporti sull'attività svolta e li trasmettono alla Banca d'Italia insieme al bilancio dell'amministrazione straordinaria redatto nei quattro mesi precedenti alla chiusura della procedura.

La procedura di amministrazione straordinaria ha una durata di un anno dall'emanazione del decreto del Ministro dell'Economia e Finanze e può essere prorogata per un periodo massimo di sei mesi. La durata relativamente breve è significativa di una proiezione funzionale della procedura ad affrontare situazioni critiche suscettibili di pronto risanamento.

In conseguenza ove la situazione sia tale da non consentire il ritorno *in bonis* senza sacrificio dei depositanti la soluzione indicata dalla norma sembra essere quella del compendio aziendale ai fini di una riallocazione che salvaguardi gli interessi degli *stakeholders*.

Al manifestarsi di crisi di gravità tale, da far ritenere la sostanziale irreversibilità dello stato di anomalia, la disciplina bancaria e quella finanziaria prevedono che i soggetti da esse regolati siano sottoposti alla procedura di liquidazione coatta amministrativa.

L'art 80 prevede infatti che qualora le irregolarità nell'amministrazione, le violazioni delle disposizioni legislative, amministrative o statutarie o le perdite previste quali presupposti per l'amministrazione straordinaria siano di eccezionale gravità, il Ministro

dell'Economia e Finanze, su proposta della Banca d'Italia può disporre con decreto la revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria o finanziaria e la liquidazione coatta amministrativa.

Altro presupposto del provvedimento è la dichiarazione giudiziale dello stato di insolvenza che vincola la Banca d'Italia a proporre e il Ministro a disporre la liquidazione con un intervento privo di carattere discrezionale. Come nell'amministrazione straordinaria vengono nominati dalla Banca d'Italia uno o più commissari liquidatori ed un comitato di sorveglianza composto da tre o cinque membri con il compito di assistere i commissari, controllarne l'operato e fornire pareri nei casi previsti.

I commissari, sono pubblici ufficiali, assumono la rappresentanza della banca, esercitano tutte le azioni ad essa spettanti e procedono alle operazioni di liquidazione: accertamento del passivo della banca, formazione dello stato passivo, espletamento degli adempimenti perché lo stesso divenga esecutivo ed il regime delle possibili opposizioni allo stato passivo.

Sono poi muniti di tutti i poteri occorrenti per realizzare l'attivo. Annualmente presentano alla Banca d'Italia una relazione sulla situazione patrimoniale e contabile della banca e sull'andamento della liquidazione con allegato un rapporto del comitato di sorveglianza.

La procedura di liquidazione può trovare conclusione oltre che per ripartizione dell'attivo anche con l'esecuzione di un concordato, la cui proposta deve necessariamente prevedere il pagamento dei creditori privilegiati e di massa.

Nel caso invece di chiusura per riparto integrale dell'attivo, i commissari sottopongono alla Banca d'Italia il bilancio finale di liquidazione, il rendiconto finanziario e il piano di riparto<sup>82</sup>, accompagnati da una relazione del comitato di sorveglianza.

Intervenuta la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'avviso concernente l'avvenuto deposito della documentazione finale presso la cancelleria, gli interessati possono, entro 20 giorni, far ricorso al tribunale del luogo dove la banca ha la sede legale, per far valere le loro contestazioni.

Tra gli strumenti per la gestione delle crisi bancarie assume particolare importanza l'assicurazione dei depositi, che ha come finalità principale la tutela diretta dei depositanti in caso di dissesto.

Nel nostro paese hanno operato due sistemi di garanzia privatistici<sup>83</sup>: Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi e il Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo.

Nel complesso l'impianto che si caratterizza per una partecipazione ex post delle banche nel versamento delle somme dovute, ha consentito di fronteggiare tutte le crisi che si

---

<sup>82</sup> Il piano di riparto finale indica la destinazione dell'attivo residuo non ancora distribuito e le somme accantonate a fronte delle pretese in contenzioso e dei crediti sottoposti a condizione.

<sup>83</sup> Cfr. G. Boccuzzi, *La crisi dell'impresa bancaria*, cit.

sono verificate non solo tenendo indenni i depositanti dalle perdite derivanti dai dissesti ma anche evitando la chiusura degli sportelli e prospettando soluzioni di continuità nei rapporti della banca con la clientela.

La disciplina di derivazione europea, è stata introdotta in Italia con il decreto legislativo n. 659/1996 che ha recepito la direttiva 94/17/CE, la quale ha reso obbligatorio per le banche l'adesione ad un sistema di garanzia ufficialmente riconosciuto, divenendo così un requisito per lo svolgimento dell'attività bancaria (art.96 TUB).

Il fondo che consiste in un accantonamento contabile e in un patto di solidarietà fra istituti di credito, che si impegnano a intervenire uno in soccorso dell'altro, nelle misure stabilite, garantisce una copertura massima fino a 100.000 euro a depositante.

## 2.5 MECCANISMO UNICO DI RISOLUZIONE DELLE CRISI BANCARIE E FONDO UNICO DI RISOLUZIONE

Come già ricordato nel precedente capitolo, con la crisi finanziaria globale si è constatato come le ordinarie procedure concorsuali fossero del tutto insufficienti a evitare il propagarsi del contagio delle crisi tra gli intermediari specie nel caso in cui questi ultimi fossero operanti in più giurisdizioni.

Le carenze esistenti nella regolazione europea in materia di vigilanza delle banche, nonché nei metodi di risanamento di quest'ultime e nelle connesse procedure di liquidazione, hanno evidenziato la necessità di introdurre nuovi meccanismi di crisi volti a superare i particolarismi domestici per conseguire un adeguato ripristino dell'ordinato funzionamento dei mercati bancari dell'Unione.

Il legislatore europeo ha allora introdotto, in considerazione anche dei principi elaborati dal G-20, un nuovo sistema armonizzato di risoluzione delle crisi bancarie atto a conseguire una pluralità di obiettivi: gestire in modo ordinato e coordinato il dissesto, minimizzare le ripercussioni negative sulla stabilità sistemica, preservare la continuità di servizi e funzioni essenziali, tutelare i depositi (in particolare, quelli di valore pari o inferiore a 100.000 euro) e i fruitori dei servizi d'investimento, evitare oneri per le finanze pubbliche. Il BRRD si pone come finalità ultima quella di contribuire a realizzare il principale obiettivo dell'intera Unione Bancaria, ovvero la rottura del circolo vizioso tra debiti bancari e debiti sovrani degli Stati dell'Eurozona<sup>84</sup>.

La direttiva prevede l'introduzione di strumenti normativi comuni per risolvere in modo efficace le crisi degli intermediari e di meccanismi di cooperazione internazionale rafforzati, nonché un sistema di fondi finanziari degli intermediari per il sostegno delle misure di *resolution*.

Essa si applica alle imprese di investimento e a tutte le banche, non solo alle maggiori, in quanto, come è risultato evidente anche durante l'ultima crisi finanziaria, non è

---

<sup>84</sup> Cfr. C. Barbagallo, Esame del disegno di legge di delegazione europea 2014 (A.S.1758), Audizione Banca d'Italia, Roma 18 Marzo 2015.

possibile escludere a priori che il dissesto di un intermediario di dimensioni ridotte inneschi ripercussioni sistemiche difficilmente controllabili<sup>85</sup>.

In particolare le Autorità per far fronte alle situazioni patologiche degli intermediari potranno adottare, secondo un approccio graduale, tre tipi di strumenti<sup>86</sup>:

1. Misure di preparazione e prevenzione, quali i piani di recupero e di risoluzione (*recovery and resolution plans*) per garantire adeguata programmazione delle banche delle attività da svolgere in caso di situazioni di difficoltà o di crisi. E' inoltre assegnato all'autorità bancaria europea, EBA, il compito di elaborare norme tecniche vincolanti, orientamenti e relazioni relativi ai principali settori del risanamento e della risoluzione;
2. Misure tempestive (*early intervention*), quali il potere di richiedere al management l'adozione di una serie di misure correttive, come l'attuazione di riforme urgenti o l'elaborazione di un piano per la ristrutturazione del debito con i propri creditori, e la possibilità di introdurre negli intermediari uno *special management*, che sembra richiamare l'amministrazione straordinaria prevista nel nostro testo unico<sup>87</sup>. Le autorità nazionali di risoluzione hanno dunque il potere di intervenire prima che la situazione di una banca si deteriori irreparabilmente con lo scopo di assicurare la continuità dei servizi essenziali della banca e il suo rapido risanamento;
3. Misure di gestione e risoluzione: se la banca verte in una situazione talmente critica da far sì che il suo risanamento entro un adeguato periodo di tempo risulti irrealistico (*gone concern*), le autorità nazionali di risoluzione hanno il potere di vendere le attività di impresa (*sale of business*), trasferire le attività e le passività di un intermediario ad un acquirente privato o ad una *bridge bank*, costituire *bad banks* cui trasferire crediti anomali e attività di difficile valutazione affinché vengano ripristinate a migliore destinazione<sup>88</sup>.

Nell'ipotesi di risanamento della banca, e dunque nel c.d. caso di *going concern*, è prevista la conversione di strumenti di debito in azioni o la riduzione del valore delle passività imponendo perdite agli azionisti e ad alcune categorie di creditori (*bail-in*).

Quest'ultimo aspetto rappresenta la principale novità della direttiva, che presupponendo un processo di mutualizzazione delle risorse necessarie per la gestione delle crisi cerca di recidere il legame tra le condizioni degli Stati e quelle delle banche.

Il *bail-in* sancisce il principio secondo cui gli oneri per il superamento della crisi dovranno essere sopportati non soltanto dagli azionisti ma anche dai creditori. Tutto ciò incide sui costi e sulle modalità della raccolta bancaria a tal punto che la struttura del

---

<sup>85</sup> Cfr. [www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/single-rulebook/bank-recovery-resolution/](http://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/single-rulebook/bank-recovery-resolution/)

<sup>86</sup> Tali strumenti possono essere applicati singolarmente o in unione tra loro, resta poi fermo che in aggiunta ad essi è consentito a stati membri di utilizzare anche specifici strumenti normativi previsti negli ordinamenti nazionali purché non siano di ostacolo alla risoluzione e siano coerenti con gli obiettivi generali della risoluzione.

<sup>87</sup> Per un maggiore approfondimento si rimanda a M. Pellegrini, L'architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo: funzioni e limiti della supervisione, in Riv. trim. dir. econ., 2012.

<sup>88</sup> Cfr. F. Capriglione, A. Troisi, L'ordinamento finanziario dell'UE dopo la crisi, Utet giuridica, 2014.

passivo degli intermediari dovrà essere adattata alle nuove regole che impongono di dotarsi e di mantenere nel continuo di strumenti di debito sufficienti per assicurare un'adeguata capacità di assorbimento delle perdite mediante la riduzione forzosa del loro valore o la conversione in capitale.

Anche la *governance* e i sistemi di controllo interni dovranno essere adeguati al nuovo quadro normativo, per assicurare non solo la piena *compliance* con le nuove regole, ma anche una corretta gestione di tutti i profili di rischio a esse connessi.

Lo strumento del *bail-in* risponde perfettamente alla logica ordinatoria dell'efficienza economica per la quale i soggetti titolari di quote del capitale aziendale, non solo di rischio ma anche di credito, a fronte della possibilità di beneficiare degli esiti positivi dell'attività imprenditoriale sono chiamati a subire le implicazioni negative di politiche interne caratterizzate da dubbia correttezza e prudenza<sup>89</sup>.

L'introduzione del *bail-in* vuole inoltre, evitare le ipotesi di *moral hazard* da parte di enti creditizi, i quali, molto spesso negli anni passati, consapevoli di non dover sostenere le eventuali perdite erano ben disposti all'assunzione di rischi eccessivi.<sup>90</sup>

Sotto il profilo istituzionale, la direttiva prevede che le funzioni di risoluzione e i relativi poteri siano assegnati da ciascuno Stato membro a uno specifico soggetto pubblico, l'autorità di risoluzione: essa potrà essere creata *ad hoc* oppure individuata nella banca centrale, nell'autorità di vigilanza, nel ministero dell'economia. In Italia il disegno di legge individua nella Banca d'Italia l'autorità di risoluzione e rimette al legislatore delegato il compito di definire il ruolo da assegnare al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

A partire dal 1° Gennaio 2016, con l'entrata a pieno regime del Meccanismo di Risoluzione Unico, i compiti che la direttiva assegna all'autorità di risoluzione nazionale saranno svolti in coordinamento con il Comitato di Risoluzione Unico (*Single Resolution Board*)<sup>91</sup> sulla base della ripartizione di competenze stabilita nel relativo regolamento istitutivo.

Il meccanismo di risoluzione delle crisi bancarie seguirà, invece, il seguente iter: la Banca centrale europea, ovvero l'autorità di vigilanza, comunicherà al comitato di

---

<sup>89</sup> In considerazione dell'impatto potenzialmente dirompente di questo strumento, sono escluse dall'applicazione del *bail-in* alcune categorie di passività, segnatamente quelle più rilevanti per la stabilità sistemica o quelle protette nell'ambito fallimentare, come i depositi di valore inferiore a 100.000 euro, le obbligazioni garantite da attivi della banca, i debiti a breve sul mercato interbancario. Altre categorie di passività potranno essere escluse dall'autorità di risoluzione, in casi particolari, sulla base di una valutazione specifica degli effetti sulla stabilità sistemica e del possibile contagio. Nell'allocatione delle perdite dovrà essere rispettata la gerarchia prevista dalla direttiva, che in parte modifica quella concorsuale prevedendo, tra l'altro, che i depositi superiori a 100.000 euro detenuti dalle persone fisiche e dalle piccole e medie imprese siano colpiti dopo gli altri crediti chirografari (c.d. *pecking order*). In ogni caso, il trattamento riservato agli azionisti e ai creditori nell'ambito della risoluzione non potrà essere peggiore rispetto a quello che essi avrebbero subito in caso di liquidazione coatta amministrativa.

Cfr. C. Barbagallo, Esame del disegno di legge di delegazione europea 2014 (A.S. 1758), cit.

<sup>90</sup> Cfr. F. Capriglione, A. Troisi, L'ordinamento Finanziario dell'UE dopo la crisi, cit.

<sup>91</sup> Il Comitato unico di risoluzione avrà sede a Bruxelles. Inizierà a essere operativo l'1 gennaio 2015, e nella prima fase di operatività sarà responsabile dello sviluppo e della definizione dei piani di risoluzione della banche, in coordinamento con le autorità di risoluzione nazionali dei paesi della zona Euro.

risoluzione unico se una banca è in dissesto o a rischio di dissesto, tale decisione potrà essere presa anche dalla sessione esecutiva del comitato di risoluzione unico di propria iniziativa se, dopo essere stata informata, la BCE non reagirà nell'arco di 3 giorni. Successivamente la sessione esecutiva deciderà se procedere con una soluzione mutuata dal settore privato e se la risoluzione sia necessaria nell'interesse pubblico.

Nel caso in cui non vengono soddisfatte le condizioni per la risoluzione, la banca è posta in liquidazione conformemente al diritto nazionale, in caso contrario il comitato di risoluzione unico adotta un programma di risoluzione.

Le autorità di risoluzione nazionali svolgeranno un ruolo di supporto nella fase istruttoria e cureranno l'attuazione del programma di risoluzione per le banche maggiori; sono inoltre incaricate di pianificare e adottare i piani di risoluzione relativi alle banche di cui il Comitato di risoluzione unico non è direttamente responsabile, c.d. banche non sistemiche, salvo la facoltà del Comitato di attribuire a sé la conduzione di qualsiasi procedura.

La direttiva 2014/49/UE ha previsto infine la costituzione di un Fondo Unico Europeo di garanzia dei depositanti per la tutela dei risparmiatori e la stabilità dei mercati. Il regolatore ha voluto attuare una forma di “tutela dei contribuenti più efficace rispetto ... (a quella costituita dai) ... fondi nazionali” garantendo al contempo “condizioni di parità alle banche di tutti gli stati membri”<sup>92</sup>.

A conferma di ciò sembra essere la previsione di un sistema di contribuzione misto, (ex ante, e contribuzioni straordinarie ex post) che dovrebbe garantire una migliore tempistica nella risoluzione di molteplici dissesti improvvisi.

Va precisato che il fondo non svolge un ruolo di primario intervento nella copertura delle perdite in quanto quando una banca deve essere assoggettata a risoluzione, i costi sono sostenuti in primo luogo dagli azionisti e dai creditori della banca e quindi coperti dal fondo di risoluzione che può essere usato solo quando siano state imputate agli azionisti e ai creditori della banca perdite per almeno l'8% delle passività totali della banca stessa.

Il contributo del fondo è limitato al 5% delle passività totali della banca.

In circostanze eccezionali, laddove il limite del 5% sia stato raggiunto, l'autorità di risoluzione può tentare di reperire finanziamenti ricorrendo a meccanismi alternativi: ciò sembrerebbe possibile in situazioni di emergenza laddove il ricorso estensivo al *bail-in* dei creditori potrebbe mettere a repentaglio la stabilità finanziaria. In casi di eccezionale gravità, decretati dalla Commissione europea, sarebbe possibile far ricorso al sostegno pubblico sotto forma di strumenti governativi di stabilizzazione (c.d. *back-stop*).

Il quadro normativo esistente in Italia andrebbe, dunque, adeguato per recepire i nuovi strumenti normativi proposti dalla Commissione, tuttavia, non sarebbe modificata la sua impostazione di base, che risulta essere molto simile alle soluzioni previste dalla

---

<sup>92</sup> Cfr. Relazione alla proposta di regolamento COM (2013) 520 final, p.4.

direttiva: il nostro ordinamento prevede già la gradualità degli interventi e la ricerca di soluzioni di mercato al fine di limitare l'impatto sui diritti degli azionisti e dei creditori, nonché l'esistenza di una procedura di amministrazione straordinaria attivabile in una fase anticipata della crisi.

Il modello italiano di gestione delle crisi bancarie ha dato nel complesso buona prova di sé, anche nel contesto dell'ultima recessione.

Nonostante le gravi tensioni macroeconomiche, grazie ad alcuni suoi punti di forza quali il ruolo centrale di supervisione e coordinamento assegnato alla Banca d'Italia, l'utilizzo della procedura di amministrazione straordinaria e la possibilità dei sistemi di garanzia di intervenire con modalità alternative al rimborso dei depositi, i dissesti hanno riguardato pochi intermediari di dimensioni piccole e medio-piccole, i depositanti non hanno subito perdite e i fondi erogati dallo Stato sono stati di ammontare contenuto.

L'unico grande cambiamento riguarderà solo lo strumento, spesso utilizzato per gestire le crisi di intermediari di maggiori dimensioni, basato sull'ex D.M. "Sindona", che permetteva la socializzazione delle perdite<sup>93</sup>.

---

<sup>93</sup> Il decreto Sindona, d.m. del Tesoro settembre 1974, che trovava fondamento legislativo negli art. 29 e 30 del T.U. delle leggi sugli Istituti di Emissione del 1910, consentiva provvedimenti risolutivi della Banca d'Italia mediante anticipazioni a tasso straordinario. Esso, infatti, autorizzava, nel caso di liquidazione coatta e di valore delle passività superiore a quello dell'attivo, la Banca d'Italia a concedere un finanziamento straordinario biennale ad un tasso dell'1% per un importo pari a quello dei titoli di Stato concessi in garanzia. Il denaro ricevuto dall'istituto centrale veniva reinvestito dalla banca a tassi decisamente più elevati rispetto all'1% pagato a Banca d'Italia e il differenziale generava i ricavi che, patrimonializzati, servivano a ripianare le perdite che gravavano sulle banche. Sul piano delle concretezze veniva operata una sostanziale traslazione della mala *gestio* di alcune banche sulla popolazione, in quanto tutto questo meccanismo costituiva un costo per la banca d'Italia e per il Tesoro dello Stato, cui gli utili della BdI sarebbero destinati per statuto.

Cfr. Le crisi bancarie in Italia: un approccio interdisciplinare, Working Papers, Incontro di studio Roma, 9 Dicembre 1998.

### 3 ANALISI DEL SETTORE BANCARIO ITALIANO

---

#### 3.1 FINALITÀ E CONTENUTI DELL'ANALISI

Il tema delle crisi bancarie in Italia è stato trattato molte volte nella letteratura, la quale ha affrontato la vasta gamma delle implicazioni del fenomeno: individuazione delle cause, modalità di accertamento, modi e stadi della sua manifestazione, sistemi di prevenzione, disciplina giuridica, scelta degli strumenti più adatti per affrontarle e risolverle in presenza delle diverse soluzioni offerte dall'ordinamento all'autorità di vigilanza, effetti e scelte operate sulla struttura del sistema bancario.

Una ricostruzione precisa del fenomeno e l'analisi puntuale di alcuni aspetti è però spesso complessa e richiede un notevole sforzo di reperimento di informazioni data la scarsa disponibilità di dati su cui fondare la verifica empirica delle differenti tesi avanzate dalla teoria.

L'arco temporale scelto per questo lavoro è il periodo che va dal 2011 al 2014; tale scelta è legata alle seguenti considerazioni: la necessità di valutare un periodo che riesca a mettere in evidenza l'incremento dei fenomeni patologici delle banche italiane e la possibilità di confrontare all'interno dell'intervallo di tempo considerato due diversi intervalli suddivisi sulla base dell'entrata in vigore dell'Unione Bancaria europea.

Una quantificazione precisa del fenomeno appare però difficile ed ardua poiché, come anche rilevato dalla dottrina e come è riscontabile nella prassi dell'autorità di controllo<sup>94</sup>, la crisi non può essere circoscritta alle aziende la cui situazione determina l'emanazione di provvedimenti di amministrazione straordinaria e/o di liquidazione coatta amministrativa nonché l'intervento di fondi di garanzia e/o l'utilizzo di strumenti straordinari quali il D.M. 27/09/1974 (Decreto Sindona).

Considerando infatti, che il concetto di crisi bancaria va inteso come “situazione di patologia spinta dalla quale l'azienda non può uscire con strumenti ordinari di gestione e che richiede per tanto interventi di carattere straordinario con attivazione di mezzi (intesi in senso lato, non soltanto patrimoniali, ma anche tecnici, gestionali, professionali) esterni all'azienda<sup>95</sup>” si è ritenuto opportuno soffermarsi anche sull'analisi dei casi nei quali le autorità non sono intervenute attraverso atti di rigore, ma hanno indotto le banche in difficoltà a risolvere le proprie patologie attraverso il ricorso a fusioni, cessioni di attività e passività, acquisizione del controllo.

Per questo il lavoro svolto sarà suddiviso in due sezioni: le crisi dichiarate, in cui vengono analizzati i casi che hanno portato all'emanazione degli atti di amministrazione

---

<sup>94</sup> Cfr. Un decennio di crisi bancarie: uno sguardo di insieme, *Working Papers*, Incontro di studio Roma, 9 Dicembre 1998.

<sup>95</sup> Così V. Desario, L'attività di vigilanza: le crisi bancarie, in *Banche in crisi: 1960-1985*, Laterza, 1987.

straordinaria, o di liquidazione coatta amministrativa, e le crisi non dichiarate in cui si cercherà di comprendere attraverso alcuni tipi di analisi se tali fenomeni siano premonitori di patologie più gravi insite nell'intermediario.

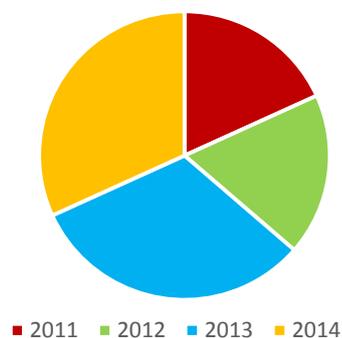
### 3.2 LE CRISI DICHIARATE

Il primo indicatore sul cattivo andamento delle gestioni bancarie può essere ricavato dalle statistiche ufficiali delle crisi bancarie e in particolare, dalla serie storica dei dati relativi agli interventi delle autorità con l'emanazione di provvedimenti di amministrazione straordinaria e di liquidazione coatta amministrativa.

Come si può notare nella *tabella 1* nel periodo più recente si registra una progressiva accelerazione delle amministrazioni straordinarie: dal 2013 sono stati infatti emanati molti provvedimenti in più rispetto agli anni precedenti, nei quali il ricorso a tale strumento risultava molto più limitato<sup>96</sup>.

Tabella 1<sup>97</sup>  
Provvedimenti di rigore 2011-2014 - ripartizione per anno di emanazione

Anno	Amministrazioni straordinarie	Liquidazioni Coatte <sup>98</sup>	Totale	% annua
2011	5	3	8	18%
2012	4	4	8	18%
2013	11	3	14	32%
2014	12	2	14	32%
Totale	32	12	44	100%



<sup>96</sup> Per una corretta interpretazione dei dati forniti va tenuto presente che il riferimento al totale dei provvedimenti emanati tende a sovrastimare il numero delle istituzioni formalmente entrate in crisi in quanto come spesso accade, la liquidazione coatta segue l'amministrazione straordinaria; la medesima banca entra, allora, nel computo due volte.

<sup>97</sup> Elaborazione sulla base dei dati di Banca D'Italia, in Bollettino di Vigilanza e Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia sugli anni 2011, 2012, 2013, 2014.

<sup>98</sup> I dati prendono in considerazione anche i casi di liquidazione volontaria decisa dagli organi societari della banca, in quanto molto spesso questa avviene su indicazione dell'Autorità di vigilanza nei c.d. casi di crisi non conclamata.

Un altro importante indicatore di sintesi della rilevanza complessiva del fenomeno e del suo impatto sulla struttura del sistema è rappresentato dall'incidenza del numero delle banche in crisi sul totale di quelle operanti<sup>99</sup>.

E' noto che negli ultimi anni si sia registrato da un lato, un intenso processo di concentrazione, in parte legato agli esiti della crisi, che ha interessato in prevalenza banche di piccole e medie dimensioni, dall'altro lato la nascita di numerosi piccoli organismi e la trasformazione in banca di intermediari finanziari già operanti a seguito della rimozione dei vincoli istituzionali preesistenti: l'effetto netto dei due fenomeni è stato quello di ridurre il numero degli operatori e di accrescerne la dimensione media.

In termini complessivi si può notare come delle 265 banche e dei gruppi operanti nel 2011, ben 36 (il 13,5%) siano finora entrate in crisi (*Tabella 2*).

Seppure nell'ultimo biennio la crisi ha investito in media il 6% delle banche operanti, contro il 3% degli anni precedenti, ad ulteriore conferma della maggiore rilevanza del fenomeno nell'ultimo biennio, non è possibile sostenere sulla base soltanto di questo indicatore l'esistenza di una patologia dell'intero sistema.

*Tabella 2<sup>100</sup>*  
*Banche in crisi: procedure avviate*

	2011	2012	2013	2014
<i>Procedure avviate</i>	8	8	14	14
<i>Banche operanti</i>	188	169	159	149
<i>Gruppi operanti</i>	77	75	77	75
<i>Incidenza</i>	3.0%	3.2%	5.9%	6.2%

Un ulteriore profilo di analisi può essere svolto con riguardo all'incidenza del fenomeno in relazione alle categorie giuridiche di appartenenza delle banche in crisi.

<sup>99</sup> L'efficacia esplicativa di tale rapporto dipende anche dalla dimensione relativa delle aziende, definite ad esempio, in base al totale dell'attivo di bilancio, rispetto a quelle del sistema. A fini dell'analisi che si vuole compiere si è deciso di tralasciare questo aspetto.

<sup>100</sup> Elaborazione propria sulla base dei dati forniti da Banca d'Italia, Bollettino di Vigilanza e Relazione annuale sugli anni 2011, 2012, 2013, 2014.

Tabella 3<sup>101</sup>

Amministrazioni straordinarie, liquidazioni coatte e volontarie: 2011-2014 - ripartizione per categoria giuridica

	Amministrazioni straordinarie				Liquidazioni coatte e volontarie			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
BCC	2	3	8	7	2	3	3	2
BP	0	0	1	2	0	0	0	0
SPA	3	1	2	3	1	1	0	0
TOT	5	4	11	12	3	4	3	5
BCC	40%	75%	73%	58%	67%	75%	100%	100%
BP	0%	0%	9%	17%	0%	0%	0%	0%
SPA	60%	25%	18%	25%	33%	25%	0%	0%

Come si evince dalla *Tabella 3* l'incidenza delle Banche di Credito Cooperativo è nettamente superiore rispetto alle altre banche se riferita non solo ai casi di amministrazione straordinaria, quanto soprattutto ai casi di liquidazione.

Quest'ultimo provvedimento infatti, sembra riguardare quasi esclusivamente tale categoria giuridica, in quanto negli altri casi le procedure di amministrazione straordinaria hanno permesso, ad esclusione di poche eccezioni nel 2014, il ritorno *in bonis* della banca, o attraverso il ripristino della gestione della banca stessa o attraverso atti di fusioni e acquisizioni<sup>102</sup>.

Anche se non si può escludere che nel caso delle istituzioni più piccole la più frequente adozione del provvedimento più grave sia legata non solo alla maggiore difficoltà delle autorità di individuare con tempestività situazioni problematiche, ma anche al loro minore impatto sistemico: è evidente che al crescere delle dimensioni della banca cambia la logica di intervento e di risoluzione delle crisi; in altre parole sembrerebbe che nel caso di banche diverse da quelle di credito cooperativo è stato evitato, in un maggior numero di situazioni, il ricorso alla liquidazione coatta o volontaria.

Si potrebbe delineare da questi dati la volontà dell'Autorità di vigilanza, non solo di evitare veri e propri fallimenti degli enti creditizi per scongiurare situazioni di panico bancario, ma allo stesso tempo la necessità di eliminare dal mercato gli istituti meno efficienti date le piccole dimensioni, in cui operano gli istituti di credito cooperativo<sup>103</sup>.

<sup>101</sup> Elaborazione propria sulla base dei dati forniti da Banca d'Italia, Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia sugli anni 2011, 2012, 2013, 2014.

<sup>102</sup> Quest'ultimo aspetto è analizzato nello specifico nella *Tabella 4*.

<sup>103</sup> Il capo V del Titolo II del Testo Unico bancario è dedicato alle banche cooperative. Con questa locuzione il legislatore fa riferimento a due distinte tipologie di intermediari creditizi, le banche popolari e le banche di credito cooperativo. Entrambi i soggetti giuridici sono caratterizzati dal principio del voto capitaro e quello della c.d. porta aperta, ma si distinguono nettamente per quanto concerne l'evoluzione storica dei rispettivi modelli istituzionali e l'operatività che le caratterizza.

Cfr. V. Troiano in, Francesco Capriglione (a cura di), *L'ordinamento finanziario italiano*, Cedam, 2010.

Eppure numerosi sono stati gli studi che hanno messo in mostra come le BCC a differenza delle altre banche, grazie al c.d. presupposto di “territorialità” su cui le stesse si fondano, sono state particolarmente rilevanti per l’economia delle piccole e medie imprese (PMI) durante tutto il periodo che va 1995-2010<sup>104</sup>, nonostante, quindi, la situazione di crisi che ha attraversato il nostro paese.

I dati mostrano che la quota di prestiti alle piccole e medie imprese con meno di 20 dipendenti è cresciuta dall’11 al 19%; così come la quota dei prestiti alle famiglie dal 6 al 9%, e il *weight* delle banche cooperative nel mercato dei prestiti a medio e grandi imprese, in cui la loro quota è aumentata dal 2 al 7%<sup>105</sup>.

Eppure come affermano A. Zago e P. Dongili: *“Good patrimonialization, stable funds availability and liquidity have given BCCs the ability to provide credit even during the recent financial crisis, when they have replaced other banks suffering more from the credit crunch. In 2009, for example, loans to firms by the Italian BCCs have grown by 4%, while loans overall have decreased by 3%. The support to local economies and communities has indeed protected the wealth of many households, allowing many small firms to endure the worst moments of the economic recession as well.*

*However, more than a decade long expansion, plus the effects of the financial crisis, have left BCCs themselves facing some negative consequences in terms of profitability, loans quality, and solidity, calling therefore into question the economic and financial sustainability of the BCCs business model.*<sup>106</sup>”

Sul fenomeno che ha investito e sta investendo le banche cooperative è intervenuto anche Giuseppe Vegas, Presidente della Consob, il quale, nell’audizione alla Camera dei deputati, con riferimento al processo di riforma delle banche popolari, ha riconosciuto come criticità significative nell’attività di vigilanza sulla governance delle banche cooperative la frammentazione dell’azionariato, alla quale consegue l’esiguità nella partecipazione dei soci alle assemblee di rinnovo degli organi sociali, e il principio del voto capitaro che ha favorito nel tempo la formazione di associazioni tra i soci che, sebbene formalmente costituite per preservare lo scopo mutualistico, si sono dimostrate in grado di condizionare l’esito assembleare<sup>107</sup>.

La peculiarità del modello di governance delle banche cooperative ha molto spesso determinato significative problematiche nell’attività di vigilanza sulla trasparenza e correttezza delle autorità di controllo determinando così i numerosi interventi che molte

---

<sup>104</sup> Si fa riferimento ad esempio agli studi di Lopez, che nel 2002 ha utilizzato tecniche parametriche e non, per mostrare l’efficienza delle BCC tra il 1995 e il 1999, o agli studi di Battaglia e Ricci nel 2008, che hanno fatto ricorso alla c.d. Stochastic Frontier Analysis (SFA), per mostrare l’influenza delle BCC nello sviluppo economico delle aree in cui esse operano.

<sup>105</sup> A. Zago e P. Dongili, *Financial Crisis, business model and the technical efficiency of Italian* Banche di Credito Cooperativo, Quaderni di ricerca di credito cooperativo, n.4, Febbraio 2014.

<sup>106</sup> A. Zago e P. Dongili, *Financial Crisis, business model and the technical efficiency of Italian* Banche di Credito Cooperativo, cit.

<sup>107</sup> Cfr. G. Vegas, Audizione nell’ambito del disegno di legge C. 2844, di conversione del decreto-legge n.3 del 2015, recante misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti, Roma 11 febbraio 2015.

volte, a causa del profondo dissesto, si sono conclusi con esiti sfavorevoli per la sopravvivenza della banca stessa.

### 3.3 LA RISOLUZIONE DELLA CRISI

Come sappiamo l'esito di ogni procedura di amministrazione straordinaria o di liquidazione coatta è legato alla diversa gravità della crisi e incide in maniera differente sulla struttura del sistema, è per questo utile approfondire l'analisi delle modalità di risoluzione delle crisi per avere ulteriori elementi di riflessione sull'entità del fenomeno. Le modalità attraverso le quali si arriva alla revoca del provvedimento di amministrazione straordinaria sono molteplici: restituzione dell'attività ordinaria, incorporazione ad opera di un'altra banca, o in alternativa cessione di attività, passività e sportelli, passaggio alla liquidazione coatta amministrativa.

Se l'opera di risanamento ha infatti esito positivo, i commissari, prima della cessazione del mandato, "provvedono perché siano ricostituiti gli organi dell'amministrazione ordinaria<sup>108</sup>" convocando, previa autorizzazione della Banca d'Italia, l'assemblea per la nomina dei nuovi organi che sancisce il c.d. ritorno *in bonis*.

Nel caso opposto se la banca non può essere riportata alla gestione ordinaria, le autorità possono disporre, allo scadere del provvedimento o nel corso dell'amministrazione, la liquidazione coatta, i cui organi rappresentativi subentrano a quelli precedenti senza soluzione di continuità.

Tabella 4<sup>109</sup>

Esito delle procedure di amministrazioni straordinarie

	Totale	Liq. Coatta	In bonis	Controllo	Incorpo- Razione	Liq. Coatta	In bonis	Controllo	Incorpo- razione
2011	9	3	5	0	1	33%	56%	0%	11%
2012	4	3	1	0	0	50%	50%	0%	0%
2013	5	3	1	0	1	60%	20%	0%	20%
2014	10	2	5	3	0	20%	50%	30%	0%
Totale	30	11	14	3	2	36%	46%	10%	8%
BCC	20	10	9	0	1	50%	45%	0%	5%
BP	1	0	0	1	0	0%	0%	100%	0%
CR	3	0	1	2	0	0%	33%	67%	0%
SPA	6	1	4	0	1	16%	68%	0%	16%

<sup>108</sup> Così recita l'art. 75, comma 3, TUB.

<sup>109</sup> Elaborazione propria sulla base dei dati presenti nella Relazione sulla gestione e sulle attività di Banca d'Italia sugli anni 2011, 2012, 2013, 2014.

Come si evince dalla *Tabella 4* con il trascorre degli anni, ad eccezione del 2014, si registra una maggiore incidenza delle amministrazioni trasformatesi in liquidazioni, dal 33% al 60% cui corrisponde una riduzione dei casi di ritorno alla gestione ordinaria, dal 56% al 20%.

Nel 2014 invece si registra un andamento anomalo legato alla diminuzione delle liquidazioni alla quale si oppone l'aumento del ritorno in bonis delle banche e l'utilizzo, rispetto agli anni precedenti di un ulteriore soluzione: il controllo.

Le operazioni di concentrazione rappresentano la soluzione alternativa più efficace di risoluzione delle crisi poiché nella fase attuale di accentuazione della concorrenza, favoriscono l'eliminazione non traumatica dei fattori di squilibrio, allo stesso tempo esse consentono di realizzare benefici per il mercato in cui opera l'azienda assorbita permettendo la continuazione del complesso aziendale e la continuità delle relazioni di affari.

La lettura dei dati non può comunque far ipotizzare l'esistenza nei fatti, di una sequenza necessaria tra le procedure nella quale l'amministrazione straordinaria è l'anticamera della liquidazione: i due provvedimenti sono di fatto del tutto autonomi essendo diversi per espressa previsione legislativa non solo i presupposti, irregolarità e perdite devono essere rispettivamente gravi e d'eccezionale gravità perché irreversibili e insanabili, ma soprattutto per quanto concerne le finalità che esse perseguono.

La gestione straordinaria affida temporaneamente a un organo nominato dalle autorità il compito di accertare le cause della crisi e di individuare i possibili rimedi in funzione del risanamento e del ritorno alla normalità della gestione; al contrario, la liquidazione porta all'estinzione dell'ente con una procedura concorsuale analoga al fallimento: pertanto per la loro natura i due provvedimenti sono alternativi<sup>110</sup>.

L'analisi compiuta consente quindi di concludere che in un numero crescente di casi l'amministrazione straordinaria, pur inizialmente decisa dalle autorità in funzione del risanamento, non è riuscita a raggiungere il suo scopo iniziale sfociando nell'estremo rimedio di liquidazione.

La minore efficacia del provvedimento può dipendere sia da ragioni interne, come ad esempio il deteriorarsi delle situazioni aziendali, sia soprattutto da ragioni di mercato legate alla minore disponibilità delle altre banche ad intervenire nel risanamento: nel periodo dell'amministrazione straordinaria infatti le autorità dispongono del tempo necessario per approfondire contatti con le aziende interessate a rilevare attività e passività, subentrando così nella gestione senza alcuna soluzione di continuità.

Soluzioni alternative alla liquidazione sono, infatti, percorribili solo se la crisi, pur annullando i valori patrimoniali, non ha intoccato irrimediabilmente l'avviamento insito

---

<sup>110</sup> Va a questo proposito ricordato che nella legge bancaria del 1936, l'art.67 consentiva la conversione d'ufficio dell'amministrazione in liquidazione coatta per esigenze connesse alla celerità della procedura. Cfr. C. Porzio in, *Un decennio di crisi bancarie: uno sguardo d'insieme*, cit.

nella struttura aziendale, nella sua organizzazione, nella qualità del management, nella collocazione di mercato<sup>111</sup>.

La liquidazione coatta può chiudersi con il riparto dell'attivo realizzato e la conseguente estinzione dell'ente o con il concordato preventivo soluzioni entrambe poco utilizzate nella pratica, in quanto la necessità di assicurare la continuità dei rapporti in essere e di evitare rischi sistemici l'opportunità di procedere immediatamente, contestualmente all'emanazione del provvedimento, alla cessione di attività e passività ad un'altra banca. Tale operazione consente da un lato la tutela integrale dei depositanti e la continuazione dei rapporti con i debitori e dall'altro la realizzazione del valore di avviamento che spesso sussiste e che andrebbe perduto nell'ipotesi di liquidazione concorsuale<sup>112</sup>.

Di fatto, la liquidazione coatta, pur essendo per definizione un istituto adottato per liquidare l'azienda attraverso l'estinzione dei rapporti economici e giuridici che vi si ricollegano, è stata sempre utilizzata a fini di salvataggio e di continuazione dell'impresa<sup>113</sup>.

### 3.4 L'INTERVENTO DEL FONDO INTERBANCARIO DI TUTELA DEI DEPOSITI E DEL FONDO DI GARANZIA DEI DEPOSITANTI

Come è noto, nella risoluzione delle situazioni di crisi, possono essere coinvolti, in base alla categoria di appartenenza della banca, il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD) e il Fondo di Garanzia dei Depositanti (FGD) delle banche di credito cooperativo, che autorizzati dalla Banca d'Italia, possono intervenire a favore delle banche consorziate in liquidazione coatta amministrativa e in amministrazione straordinaria.

Lo Statuto del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi, conformemente alla normativa nazionale di recepimento delle direttive europee sui sistemi di garanzia dei depositi, comprende nella protezione offerta ai depositanti i crediti relativi ai fondi acquisiti dalle banche con obbligo di restituzione, in euro e in valuta, sotto forma di depositi o sotto altra forma, nonché gli assegni circolari e i titoli ad essi assimilabili. Il limite di rimborso per ciascun depositante è pari a 100.000 euro<sup>114</sup>.

---

<sup>111</sup> Cfr. Un decennio di crisi bancarie: uno sguardo d'insieme, cit.

<sup>112</sup> La cessione dei rapporti giuridici a favore di banche è disciplinata dall'art. 58 del TUB, il quale conferisce alla Banca d'Italia un potere molto ampio sia per la definizione della fattispecie, sia per il generico criterio di rilevanza che impone di sottoporre ad autorizzazione l'operazione. In presenza di un provvedimento di liquidazione coatta, le modalità di svolgimento dell'operazione sono ulteriormente specificate nell'art. 90 TUB secondo il quale ciò è possibile in ogni stadio della procedura, anche prima del deposito dello stato passivo, previa autorizzazione della Banca d'Italia.

<sup>113</sup> Questo aspetto viene messo in evidenza da C. Porzio il quale mostra come tra il 1986 e 1998 i casi di liquidazione definitiva siano 5, mentre i casi di cessione di attività e passività in seguito al provvedimento di liquidazione coatta siano 45. Cfr. Un decennio di crisi bancarie: uno sguardo d'insieme, cit.

<sup>114</sup> Cfr. [www.fitd.it](http://www.fitd.it)

In alternativa al rimborso dei depositanti, il Fondo può intervenire in operazioni di cessione di attività e passività di azienda, di rami di azienda nonché di beni e rapporti giuridici individuabili in blocco “ove sia prevedibile un minore onere<sup>115</sup>”.

Inoltre il FITD si riserva la facoltà di intervenire, su richiesta dei commissari, anche a sostegno delle banche in amministrazione straordinaria, con parere favorevole del Comitato di sorveglianza e previa autorizzazione della banca d'Italia, qualora si prospettano soluzioni di risanamento e se si ritiene che l'onere da sostenere sia inferiore a quello prevedibile in caso di liquidazione.

In questo caso le modalità adottabili sono molteplici: concessione di finanziamenti, prestazione di garanzie, assunzione di una partecipazione al capitale dell'azienda consorziata per il tempo occorrente al suo smobilizzo nel rispetto del criterio di economicità, altre forme tecniche (art.29 Statuto FITD)<sup>116</sup>.

Tabella 5 <sup>117</sup>  
Interventi di sostegno effettuati dal FITD nel 2011-2014

Banca	Anno	Tipo di intervento	Ammontare in mln di €
Banco Emiliano Romagnolo	2011	Intervento di sostegno	16,0
Banca MB	2011	Cessione attività e passività	40,0
Banca Network Investimenti	2012	Rimborso dei depositanti	73,9
Banca Tercas	2014	Cessione attività e passività Prestazione garanzie	265,0
Banca Marche	2014	Non ancora erogato	/

Con l'approvazione nel febbraio 1997, del nuovo Statuto e del Regolamento, anche il fondo delle BCC si è adeguato alle previsioni del decreto legislativo, anche se sussistono alcune differenze rispetto al FITD.

Il fondo può intervenire a favore delle associate in amministrazione controllata, per prevenire il precipitare delle crisi con interventi di varia forma e genere, e in liquidazione coatta attraverso il rimborso dei depositanti, o se l'onere complessivo è inferiore, il pagamento dello sbilancio tra attività e passività cedute ad un'altra istituzione.

Anche in assenza di procedure di rigore, il fondo può continuare a svolgere azioni di sostegno a favore di banche in difficoltà a condizione che sia predisposto un adeguato

<sup>115</sup> Art. 28 Statuto FITD.

<sup>116</sup> Cfr. G. Birindelli e C. Galeotti, Crisi bancarie e interventi di sostegno finanziario, Banche e Banchieri, n.3, 1996.

<sup>117</sup> Elaborazione sulla base dei dati forniti dal FITD.

piano di risanamento, anche se trattandosi di operazioni che non tutelano direttamente i depositanti, esse non possono impegnare oltre certi limiti le risorse del fondo<sup>118</sup>.

L'analisi fin qui condotta dimostra l'atteggiamento delle Autorità di Vigilanza in tema di soluzione delle crisi: anche in presenza di istituzioni caratterizzate da dimensioni minori si è consolidato un comportamento ispirato al principio di impedire il fallimento di tutte le banche.

### 3.5 LE CRISI NON DICHIARATE

Per rilevare la reale portata del fenomeno è necessario prendere in considerazione anche le numerose situazioni critiche di patologia che pur non avendo dato origine ad interventi di amministrazione straordinaria o di liquidazione coatta, hanno determinato l'intervento dell'Autorità di Vigilanza.

Nell'impossibilità di compiere attraverso i dati di bilancio disponibili l'analisi dei flussi di reddito e dei rischi di ciascuna banca per poterne poi determinare lo stato di salute, il fenomeno delle crisi non dichiarate nel sistema bancario italiano, può essere stimato, come suggerito da Claudio Porzio<sup>119</sup>, utilizzando tre ambiti diversi di analisi:

1. Gli interventi di moral suasion effettuati da Banca d'Italia, nell'ambito delle attività di vigilanza, nei confronti di banche caratterizzate da anomalie;
2. I risultati di esercizio e la dinamica delle fusioni e dei trasferimenti di proprietà;
3. L'andamento di indicatori di bilancio analoghi a quelli utilizzati dal FITD per monitorare le situazioni di crisi delle banche.

Nel primo caso, come sappiamo, si fa riferimento all'attività di vigilanza esercitata da Banca d'Italia che si articola in controlli preventivi, controllo sulle situazioni aziendali e ispezioni, cui talvolta fanno seguito le sanzioni amministrative.

I controlli sono distinti in controlli di legittimità, finalizzati a verificare la rispondenza dei comportamenti aziendali alle disposizioni dei legge e amministrative che regolano l'esercizio dell'attività bancari, e in controlli tecnici, finalizzati alla formulazione di un giudizio complessivo circa l'esposizione della singola banca ai diversi rischi e la sua struttura operativa e organizzativa<sup>120</sup>.

Il controllo cartolare (art.51 TUB) si esplica in due fasi successive: l'analisi dei profili tecnici e organizzativi e gli interventi nei confronti delle istituzioni, che sulla base dell'esame effettuato risultano presentare sintomi di anomalia o aspetti ritenuti degni di specifica attenzione.

Gli interventi si articolano quindi in azioni propositive, di moral suasion, e/o coercitive e possono riguardare una o più profili della singola banca. In entrambi i casi si

---

<sup>118</sup> Art. 3 Statuto FGD delle BCC.

<sup>119</sup> Cfr. C. Porzio in, Un decennio di crisi bancarie: uno sguardo d'insieme, cit.

<sup>120</sup> Cfr. C. Porzio in, Un decennio di crisi bancarie: uno sguardo d'insieme, cit.

differenziano dai provvedimenti di rigore poiché presuppongono il mantenimento dell'autonomia imprenditoriale.

Tabella 6<sup>121</sup>

Principali Provvedimenti amministrativi della Banca d'Italia

	2011			2012			2013			2014		
	Audizioni	Lettere Di Richiamo	Tot.									
Banche appartenenti ai primi 6 gruppi	56	27	83	34	52	86	54	69	123	39	18	57
Altre banche spa o popolari	175	255	430	238	220	458	226	274	500	272	250	522
BCC	346	304	650	350	356	706	352	394	746	332	370	702
Tot.	577	586	1163	622	628	1250	632	737	1369	643	638	1281

Dalla *Tabella 6* possiamo vedere come nel 2012 sono stati effettuati 1.250 interventi di vigilanza, sotto forma di lettere di richiamo o di audizioni degli esponenti aziendali, con una crescita del 7,5% rispetto all'anno precedente. Nella relazione sulla gestione e sulle attività di Banca d'Italia si precisa che nell'intervenire si è data priorità alle situazioni aziendali critiche e in peggioramento; l'ambito dell'azione ha riguardato soprattutto il rischio di credito e il sistema di governo e controllo.

Nel 2013 sono stati effettuati quasi 1.400 interventi di vigilanza, con una crescita pari al 9,5% rispetto all'anno precedente che hanno interessato tutte le tipologie di intermediari bancari, anche in questo caso l'ambito degli interventi ha riguardato soprattutto il patrimonio, il rischio di credito e i sistemi di governo e controllo.

Nel 2014 infine sono stati effettuati circa 1300 interventi, con riguardo in particolar modo alla strategia, i fondi propri e i sistemi di controllo e governo.

Gli interventi coercitivi, normalmente adottati nei confronti delle banche contrassegnate da rilevanti profili di anomalia, sono invece riconducibili all'imposizione di misure più restrittive in materia di requisiti patrimoniali, nel caso in cui il rispetto dei minimi fissati può non essere sufficiente a garantire la stabilità.

<sup>121</sup> Elaborazione Banca d'Italia, Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia, 2011,2012,2013,2014.

Questi interventi generalmente incidono sulla autonomia manageriale o imprenditoriale della banca in quanto presuppongono il rinnovo degli organi aziendali e inoltre essi permettono all'organo di controllo di indicare agli intermediari gli obiettivi da conseguire, limitando e caratterizzando le fasi di svolgimento dell'attività bancaria.

Gli interventi coercitivi, definiti nella Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia, provvedimenti prudenziali, vengono riportati solo per l'anno 2013 e 2014; per tanto risulta difficile comprendere l'entità e il valore di tali espedienti.

Si può comunque osservare dalla *Tabella 6* come il maggiore intervento dell'Autorità di vigilanza si concentri negli anni 2013 e 2014, periodo in cui si registra il momento di crisi più acuta per il sistema creditizio italiano.

L'attività ispettiva si integra con il controllo cartolare poiché consente alle autorità di ottenere, sotto il profilo qualitativo, informazioni non acquisibili a distanza e di verificare la correttezza del flusso informativo fornito così da poter pervenire a una definizione compiuta della situazione aziendale<sup>122</sup>.

*Tabella 7*<sup>123</sup>  
*Ispezioni generali*

	2011	2012	2013	2014
<i>Ispezioni avviate</i>	169	183	171	130
<i>Banche in crisi/ banche ispezionate</i>	4.7%	4.3%	7%	10.7%
<i>Giudizi Favorevoli</i>	76	74	64	42
<i>Giudizi Sfavorevoli</i>	48	70	71	61
<i>Provvedimenti Di Rigore/Giudizi Negativi</i>	33%	11%	19%	22%

I dati mostrano come l'emergere di situazioni patologiche possa essere legato anche all'intensificarsi e alla maggiore incisività dell'attività di vigilanza nell'ipotesi che l'insorgenza di una crisi sia verificabile nel corso di un'ispezione; inoltre la *Tabella 7* evidenzia come in concomitanza con la riduzione del numero delle banche cresce notevolmente il rapporto tra banche in crisi e ispezioni.

<sup>122</sup> Cfr. G.Bocuzzi, La crisi dell'impresa bancaria; cit.

<sup>123</sup> Elaborazione propria sulla base dei dati in, Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia, 2011,2012,2013,2014.

Le ispezioni si concludono con un giudizio complessivo sulla situazione tecnica delle banche, giudizio articolato su una scala di valori, positivo e negativo, cui corrisponde una diversa azione di vigilanza con interventi graduati sotto il profilo della regolamentazione: la *Tabella 7* sottolinea come l'incidenza dei giudizi negativi sia costantemente in crescita, e addirittura superiori nel 2013 e nel 2014 il numero di giudizi positivi, riflettendo le difficoltà che le banche hanno attraversato in questo periodo.

In media, solo in un caso su cinque al giudizio negativo ha avuto seguito un provvedimento di rigore: negli altri casi, la crisi, latente e nota, gli organi di vigilanza è stata gestita in modo informale facendo perno sulle pratiche di *moral suasion*.

L'efficacia dell'azione di vigilanza viene perseguita mediante un sistema di sanzioni amministrative pecuniarie disciplinate dall'art. 144 TUB e applicabili agli esponenti aziendali responsabili delle irregolarità.

Le fattispecie sanzionabili possono essere ripartite in due gruppi: quelle relative alla vigilanza informativa e regolamentare e quelle relative alle disposizioni in tema di trasparenza nei confronti della clientela.

Poiché i provvedimenti di rigore vengono generalmente adottati a seguito delle ispezioni, sono state analizzate le sanzioni comminate ad esponenti di banche in crisi: si tratta di 105 decreti emanati nel 2014.

La fattispecie più spesso sanzionata riguarda le carenze negli assetti organizzativi e di controllo interno. In particolare hanno dato luogo all'applicazione di sanzioni disfunzioni nel sistema di governo per l'assenza di un equilibrato assetto dei poteri e per debolezze nella definizione delle politiche di rischio<sup>124</sup>.

La seconda fattispecie più frequentemente sanzionata ha riguardato le carenze nel processo del credito come l'erogazione del credito a clientela connotata da squilibri patrimoniali.

In quasi tutte le banche inoltre sono state erogate sanzioni in materia di trasparenza, in particolar modo per carenze nella pubblicità e nell'informativa precontrattuale, per le incoerenze tra le condizioni economiche pubblicizzate e quelle effettivamente applicate alla clientela<sup>125</sup>.

Come suggerito da C. Porzio, per facilitare la comprensione dei comportamenti sanzionati, le violazioni possono essere suddivise sulla base delle tre principali finalità della vigilanza: trasparenza, sana gestione e gestione prudente, utilizzando un criterio logico di prevalenza, in quanto alcune irregolarità confliggono con più di una di esse:

- Violazioni del principio di trasparenza: mancata segnalazione delle posizioni ad andamento anomalo, omesse e/o inesatte segnalazioni alla Centrale dei Rischi, omesse e/o inesatte segnalazioni delle statistiche di vigilanza, irregolarità negli

---

<sup>124</sup> Fonte dati: Banca d'Italia, Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia, anni 2011, 2012, 2013, 2014.

<sup>125</sup> Fonte dati: Banca d'Italia, Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia, anni 2011, 2012, 2013, 2014.

accertamenti svolti dal collegio sindacale e nelle relative comunicazioni all'Organo di Vigilanza;

- Inosservanza della regolamentazione prudenziale: disposizioni in materia di contenimento del rischio, inadeguatezza della situazione patrimoniale e mancato rispetto dei coefficienti di solvibilità, disposizioni in materia di competenza territoriale delle BCC e di limiti di fido, irregolarità nell'utilizzo degli sportelli;
- Violazione del principio di sana gestione: autonome iniziative degli organi aziendali, carenze nell'istruttoria delle pratiche di fido, carenze nei controlli interni.

Un secondo profilo di analisi che può essere seguito per individuare le banche in situazioni di crisi non conclamata è invece quello di far riferimento ai risultati economici e al mantenimento dell'autonomia dell'azienda creditizia.

In relazione alle modalità di manifestazione della crisi e alla conseguente definizione delle soluzioni, sono stati considerati, quali sintomi ex- post del verificarsi di situazioni patologiche, un risultato di esercizio negativo e la perdita di autonomia a seguito di processi di concentrazione (fusione o acquisizione del controllo); per poter costituire una *proxy* di crisi non conclamata tali eventi non possono però essere considerati singolarmente in quanto un bilancio di un determinato esercizio può risultare in perdita per fattori congiunturali.

Sebbene l'utilizzo congiunto del risultato di esercizio e della perdita di autonomia ha consentito spesso di identificare gruppi di banche per le quali, realisticamente, si può ritenere si sia verificata una crisi, latente e non ufficialmente dichiarata, la difficoltà nell'interpretare i dati dà scarsa rilevanza a questo tipo di analisi<sup>126</sup>.

Ultimo criterio di analisi che può essere svolto nell'individuazione delle situazioni di anomalia meno gravi all'interno di un intermediario è l'utilizzo di alcuni parametri calcolati dal FITD.

Tra le novità introdotte da tale Fondo particolare importanza riveste la modifica nella definizione degli ambiti gestionali analizzati al fine di avere una adeguata valutazione della rischiosità aziendale cui è collegato il sistema di contribuzione, i profili analizzati sono<sup>127</sup>:

### **Rischiosità**

$$A1 = \frac{\text{Sofferenze nette}}{\text{Patrimonio di Vigilanza}}$$

**Alto Rischio > al 50 %**  
**Rischio Medio-Alto: > 30 %**  
**Rischio Medio: > 20 %**  
**Rischio Medio-Basso: > 10 %**

<sup>126</sup> La difficoltà di interpretazione di questi dati viene ribadita da C. Porzio, in Un decennio di crisi bancarie: uno sguardo d'insieme, cit.

<sup>127</sup> Cfr. Art. 6 Appendice allo Statuto del FITD.

<b>Solvibilità</b>	$P = \frac{\text{Patrimonio di Vigilanza}^* - \text{Totale requisiti patrimoniali}}{\text{Totale attività ponderate per il rischio}}$	Rischio Alto: < 1 % Rischio Medio-Alto: < 2 % Rischio Medio: < 3 % Rischio Medio-Basso: < 6 %
	* incluso patrimonio di terzo livello	

<b>Liquidità</b>	$L = \frac{\text{Crediti Verso clientela}}{(\text{Debiti verso clientela} + \text{Titoli in circolazione} + \text{debiti verso clientela e titoli di debito strutturati del portafoglio al fair value})}$	Alto: >200 % Medio-Alto: > 130 % Rischio Medio: >100 % Rischio Medio-Basso: >90 %

<b>Redditività/ efficienza</b>	• $D1 = \frac{\text{Costi di struttura}}{\text{Margine di intermediazione}}$	Rischio Alto: > 90 % Rischio Medio-Alto: >80 % Rischio Medio: >70 % Rischio Medio-Basso: >60 %
	• $D2 = \frac{\text{Perdite su crediti}}{\text{Risultato lordo di gestione}}$	Rischio Alto: >60 % Rischio Medio-Alto: >50 % Rischio Medio: >40 % Rischio Medio-Basso: >120 %

Per ciascun indicatore, sia della segnalazione individuale, che della segnalazione consolidata sono fissate 4 soglie, che delimitano 5 classi nelle quali può collocarsi la banca.

A ciascuna classe corrisponde un coefficiente<sup>128</sup>; la somma dei coefficienti relativi a ciascun indicatore esprime un indice sintetico della situazione complessiva della banca, che le consorziate si dovrebbero impegnare a mantenere su di un valore pari a zero.

<sup>128</sup> Il coefficiente si stabilisce secondo lo schema previsto nell' art. 2 Appendice allo Statuto del FITD:

<b>Classe di rischio</b>	<b>Indicatore e coefficiente</b>	
	P, L, D1, D2	A1
Basso	0	0
Medio basso	0.5	1
Medio	1	2
Medio Alto	2	4
Alto	4	8

In funzione del valore assunto dall'indice sintetico la posizione statutaria è determinata secondo il seguente schema<sup>129</sup>:

<b>Valore indice sintetico</b>	<b>Posizione statutaria</b>
Da 0 a 3.5 incluso	Rischio Basso
Da 3.5 a 6.5 incluso	Rischio Medio- Basso
Da 6.5 a 8 incluso	Rischio Medio
Da 8 a 10.5 incluso	Rischio Medio- Alto
Da 10.5 a 14.5 incluso	Rischio Alto
Oltre 14.5	Escludibile

Prescindendo dagli obiettivi specifici di monitoraggio del FITD, gli indicatori possono essere utilizzati per fornire ulteriori elementi utili allo sviluppo di analisi statistiche o dinamiche di posizionamento; per ottenere una ulteriore stima del fenomeno delle crisi non conclamate, e individuare le singole istituzioni in difficoltà.

In quanto non in grado di reperire i suddetti dati per gli anni 2013 e 2014, di seguito si riporta a solo titolo esemplificativo, i risultati elaborati dal FITD per gli anni precedenti, al fine di mostrare come tali parametri possano essere comunque predittivi di situazioni di anomalia all'interno delle banche (*Tabella 9*).

Anche questo ultimo metodo di analisi non permette però di avere una visione chiara e significativa del fenomeno, in quanto basato su osservazioni che, se osservate singolarmente, ovvero al di fuori dell'intero sistema banca possono essere considerate sterili poichè non prendono in considerazione parametri rilevanti nella definizione di una situazione di crisi.

*Tabella 8*<sup>130</sup>  
Distribuzione delle banche aderenti al FITD per posizione statutaria

	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>IN REGOLA</b>	119	56
<b>ATTENZIONE</b>	49	65
<b>OSSERVAZIONE</b>	14	21
<b>PENALIZZAZIONE</b>	55	60
<b>GRAVE</b>	7	35
<b>SQUILIBRIO</b>		
<b>ESCLUDIBILE</b>	9	13

<sup>129</sup> Cfr. art. 1 Appendice allo Statuto del FITD.

<sup>130</sup> Fonte dati: Relazione annuale del FITD anni 2012,2013.

### 3.6 CONCLUSIONI E PROSPETTIVE SUL FUNZIONAMENTO DEL SINGLE RESOLUTION MECHANISM

L'analisi svolta con riferimento alle banche sottoposte a provvedimenti di rigore ha consentito di verificare che:

- Il fenomeno delle crisi è stato prevalentemente congiunturale senza evidenziare situazioni patologiche di crisi dell'intero sistema;
- Gli anni 2013 - 2014 rappresentano un punto di svolta segnalando un netto innalzamento del complessivo livello di difficoltà;
- Circa i due terzi delle istituzioni in crisi è costituito da banche di credito cooperativo.

In relazione alle modalità di intervento e di risoluzione delle crisi trova dimostrazione la tesi che, di fatto, è stato impedito il fallimento di tutte le banche coinvolte e non solo delle istituzioni maggiori.

Una valutazione completa del fenomeno ha richiesto anche la considerazione delle crisi non dichiarate ossia quelle situazioni problematiche risolte, senza trovare manifestazione esplicita nell'emanazione di provvedimenti di rigore, in via endogena attraverso processi di risanamento o in via esogena attraverso l'acquisizione o l'incorporazione da parte di aziende sane: i numerosi interventi attuati dalle autorità di vigilanza dimostrano come il fenomeno delle crisi risolte grazie ai processi di risanamento, abbia interessato un insieme molto ampio di banche.

Considerando congiuntamente i due aspetti delle crisi si possono fare alcune considerazioni di sintesi circa le modalità di manifestazione del fenomeno e le prospettive future.

Quello che sembra porsi è infatti un problema di valutazione dell'efficacia, dell'efficienza e del grado di formalizzazione delle modalità di intervento straordinario a disposizione delle autorità in relazione a quanto finora accaduto e quanto potrà accadere.

All'impatto strutturale delle modalità di risoluzione delle crisi si lega il problema dell'onere complessivo dei salvataggi; oltre all'esborso di denaro pubblico, per il sostegno in favore delle banche ai sensi del decreto Sindona, vanno infatti considerati i costi sopportati dalle aziende, che intervengono con funzioni di salvataggio.

Tali costi difficilmente quantificabili, hanno una manifestazione sia diretta, come nel caso della ricapitalizzazione, delle procedure per il recupero dei crediti e degli oneri di ristrutturazione, sia indiretta, come nel caso di peggioramento del rating, di contrazione dei flussi patrimoniali; essi inoltre non vengono pienamente percepiti poiché non sempre si è in grado di valutare se e in che misura le operazioni di concentrazione e acquisizione

siano motivate da ragioni di salvataggio indotte dalla *moral susasion* esercitata dalle autorità<sup>131</sup>.

In termini prospettici appare sempre più difficile la possibilità di risolvere situazioni di crisi come finora avvenuto, attraverso la cessione del complesso aziendale, il cui successo è dipeso dalla appetibilità strategica degli sportelli delle banche in difficoltà.

Le aziende in crisi sembrano infatti avere caratteristiche funzionali e operative che le rendono sempre con minori margini di convenienza poiché se l'origine delle crisi continua ad essere legato alla gestione del credito, l'impatto delle sofferenze sul bilancio della banca che interviene sarà sicuramente negativo e inoltre il valore dell'avviamento tende a ridursi in assenza di interventi di sostegno.

Sempre in termini prospettici è utile ricordare che lo schema finora seguito, che ha consentito sempre e comunque la tutela di tutti gli interessi coinvolti non sarà più utilizzabile per l'impossibilità di far ricadere tutti i costi della crisi su un unico soggetto, quale la banca cessionaria, il sistema di garanzia o l'intervento pubblico.

L'entrata in vigore dell'unione Bancaria e il funzionamento del *Single Resolution Mechanism*, infatti contribuiranno a modificare la linea di indirizzo dell'attività di controllo svolto da Banca d'Italia, poiché nell'architettura dell'Unione Bancaria viene alla luce uno strumento di risoluzione ordinata degli istituti di credito, capace di valutare ed eseguire la ricapitalizzazione degli stessi, ossia capace di guidarne un fallimento ordinato<sup>132</sup>.

Alla luce di queste riflessioni un ulteriore spunto di analisi diviene la necessità di indagare le cause alla base del fenomeno di crisi bancarie che ha interessato il nostro paese nell'ultimo biennio.

La nostra ricerca ha infatti messo in evidenza che a partire dal 2013 la portata delle situazioni di anomalia delle aziende bancarie è aumentata in proporzioni molto elevate. Allo stesso tempo abbiamo però mostrato come tale fenomeno abbia avuto una bassa incidenza sull'intero settore a dimostrazione dell'impossibilità di poter parlare di una crisi dell'intero sistema.

Tutto ciò stupisce in considerazione degli ottimi risultati che le banche italiane hanno raggiunto e mantenuto in termini di solidità negli anni della crisi finanziaria rispetto ad esempio, alle banche tedesche, in cui gli interventi di sostegno da parte dello Stato sono stati numerosi e di ammontare significativo.

Se allora la correttezza comportamentale e la sana prudente gestione delle banche italiane dovrebbe di per sé allontanare ogni dubbio in relazione al loro futuro, come si può spiegare la portata del fenomeno che le ha riguardate?

E' evidente come le innovazioni disciplinari recate con la realizzazione dell'UBE possano essere avvertite con preoccupazione dall'autorità di vigilanza: le motivazioni del diffuso timore che in Italia, sembra connotare le aspettative di alcuni intermediari

---

<sup>131</sup> Cfr. C. Porzio, Un decennio di crisi bancarie: uno sguardo d'insieme, cit.

<sup>132</sup> Cfr. A. Scarazzini, *Europæ*, Rivista di affari europei, 11 Luglio 2013.

bancari alla vigilia dell'entrata in vigore del Single Supervisory Mechanism vanno ricercate non tanto nelle modalità di intervento della Bce, quanto in ragioni legate all'intrinseco significato del cambiamento cui sono esposti<sup>133</sup>.

A supporto di questa teoria, per la quale la Banca d'Italia sembri essere intimorita dai sostanziali cambiamenti in vista, e in un'ottica di necessità di redistribuzione di ruoli e di poteri in seno all'autorità nazionale, potremmo menzionare l'importante ricorso, negli ultimi due anni, alla soluzione di controllo e incorporazione che ha seguito i provvedimenti di amministrazione straordinaria.

Questo espediente che, negli anni precedenti il 2013/2014 non era stato utilizzato in maniera significativa, sembrerebbe confermare la volontà della Banca d'Italia di voler sottrarre dal proprio compito di vigilanza alcune banche<sup>134</sup>, in prospettiva di poter implementare le altre funzioni da essa svolte e in maniera tale da poter ridisegnare e migliorare le ulteriori competenze e mansioni che le rimangono in capo anche dopo l'entrata in vigore dell'Unione bancaria europea<sup>135</sup>.

L'analisi dei documenti che motivano gli atti di amministrazione straordinaria e i provvedimenti amministrativi, mostra però come l'evento finora analizzato sia giustificabile concretamente come conseguenza inequivocabile, non solo della crisi ma anche della *malagestio* dei vertici aziendali.

I numerosi interventi della Banca d'Italia, per lo più volti ad estromettere i dirigenti di numerose banche, soprattutto delle piccole banche cooperative e popolari, in cui quest'ultimi hanno agito da “veri e propri dominus incontrastati e senza contrappesi adeguati di controllo<sup>136</sup>”, sono stati dettati non tanto dal timore di un ridimensionamento dei poteri ad essa attribuiti, quanto dalla necessità di intervento su un sistema che si è mostrato corrotto e capace di aggirare e passare oltre i vincoli prudenziali, dettati dagli Accordi di Basilea<sup>137</sup>.

---

<sup>133</sup> Cfr. F. Capriglione, L'applicazione del “Meccanismo unico di supervisione” bancaria: una vigilia di ingiustificati timori, 10 ottobre 2014, [www.apertacontrada.it](http://www.apertacontrada.it).

<sup>134</sup> Le banche c.d. sistemiche, ovvero quelle realtà bancarie che detengono attivi superiori a 30 miliardi di Euro, con l'introduzione dell'UBE saranno sottoposte al controllo e alla vigilanza da parte della BCE e non più di Banca d'Italia, che vedrà dunque scemare parte della propria attività.

<sup>135</sup> Il legislatore europeo ha infatti assegnato competenza esclusiva alla BCE per tutte le banche c.d. sistemiche operanti nell'Eurozona, da cui il trasferimento dei compiti di vigilanza finora in capo alle autorità nazionali come ad esempio la puntualizzazione dei requisiti in materia di fondi propri, cartolarizzazioni, grandi rischi, leva finanziaria, nonché la definizione dei requisiti riguardanti i dispositivi di governo societario e i processi di gestione dei rischi.

<sup>136</sup> Cfr. F. Pavesi, Il Sole 24 Ore, <http://24o.it/qfwu5>, 1 Luglio 2014.

<sup>137</sup> Tutto ciò sembrerebbe orientare ad un nuovo accordo di Basilea; Andrea Pilati, capo del Servizio regolamentazione e analisi macro prudenziale della Banca d'Italia, intervenendo a un convegno dell'Abi dedicato appunto a esaminare i progressi della regolamentazione finanziaria ha infatti dichiarato: «È in corso una riflessione su quello che è stato fatto e ci si domanda se si sia imboccata la strada giusta».

Facendo riferimento alla regolamentazione avviata all'indomani dello scoppio della crisi, dopo il fallimento della Lehman Brothers, nel settembre del 2008, in cui l'obiettivo della revisione che diede vita a Basilea 3, era stato in grande sostanza quello di eliminare le troppe e differenziate modalità di calcolo dei coefficienti patrimoniali, si denota come la semplificazione non sia stata sufficiente in quanto sul nuovo sistema peserebbe ancora l'eccessiva complessità dei modelli interni di assorbimento patrimoniale e la non sufficiente trasparenza. Si avverte ormai l'esigenza di modificare e migliorare gli *standards* previsti in un'ottica di maggiore efficienza e stabilità del sistema creditizio.

Così alla base dell'arricchimento delle fila del plotone di piccoli e medi istituti in crisi tra il 2013 e il 2014 vi è certamente l'inasprimento della crisi economica, che da un quasi un lustro tiene in scacco il Paese, ma soprattutto il peso crescente dei crediti malati, troppo spesso concessi senza un'attenta e scrupolosa valutazione del soggetto richiedente, che hanno soffocato l'attività svolta dalle banche<sup>138</sup>, e la cattiva gestione, da parte di manager che hanno cercato in tutti i modi di aggirare e scavalcare i vincoli e i limiti posti dagli accordi internazionali volti proprio ad una sana e prudente gestione.

---

Cfr. S. Tamburello, Spuntano nuovi vincoli per le banche, con “Basilea 4” un tetto al credito, Corriere della Sera, 17 Settembre 2014.

<sup>138</sup> Cfr. F. Pavesi, Il Sole 24 Ore, <http://24o.it/Uq98W>, 27 Ottobre 2013.

## BIBLIOGRAFIA

---

- ADAMO R., *La vigilanza sull'attività bancaria*, Edizioni scientifiche italiane, 2003.
- AGLIETTA M., *Le risque de système, Revenue d'économie financière*, n.18, 1991.
- ALDCROFT D.H., *From Versailles to Wall Street*, University of California Press, 1977.
- AMOROSINO S, in Idem (a cura di), *Le banche. Regole e mercato dopo il testo unico delle leggi creditizie*, Milano, 1995.
- BACHI R., *L'Italia Economica nell'anno 1918*, Città di Castello, 1919.
- BANCA D'ITALIA, in *Bollettino di Vigilanza* sugli anni 2011, 2012, 2013, 2014.
- BANCA D'ITALIA, *Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria*, Bollettino economico, n.29, 1997.
- BANCA D'ITALIA, *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia* sugli anni 2011, 2012, 2013, 2014.
- BANI E., *Banche, vigilanza e dintorni: atti del primo ciclo di seminari di diritto bancario*, Edizioni Plus, Università di Pisa, 2002.
- BARBAGALLO C., *Esame del disegno di legge di delegazione europea 2014 (A.S.1758)*, Audizione Banca d'Italia, Roma 18 Marzo 2015
- BIRINDELLI G. e GALEOTTI C., *Crisi bancarie e interventi di sostegno finanziario*, *Banche e Banchieri*, n.3, 1996.
- BOCCUZZI G., *La crisi dell'impresa bancaria*, Giuffrè Editore, 1998.
- CACCIAMANI C., in Roberto Ruozi (a cura di), *Le crisi bancarie*, Egea, 1995.
- CAPRIGLIONE F. e TROISI A., *L'ordinamento finanziario dell'UE dopo la crisi. La difficile conquista di una dimensione europea*, UTET giuridica, 2014.
- CAPRIGLIONE F. (a cura di), *Disciplina delle banche e degli intermediari finanziari. Commento al d.lgs 385/1993, testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, Cedam, 2000.

- F. CAPRIGLIONE (a cura di), *L'ordinamento finanziario italiano*, Cedam, 2010.
- CODA V., Crisi e risanamenti aziendale, in *Sviluppo e organizzazione*, n. 82, 1983.
- CONTI G., COVA A., S. LA FRANCESCA, *Lezioni sulla formazione del sistema bancario italiano*, Quaderno n.258, Università Cattolica del Sacro Cuore.
- CROSETTI A., *Controlli amministrativi*, in *Digesto Discipline pubblicistiche*, Torino 1989.
- DACREMA P., *Oligopolio o monopolio regolamentato? Il caso del sistema bancario italiano*, *Banche e banchieri* n.5, 2000.
- DEMIRGUC-KUNT A., *Deposit-Institution Failures: A Review of Empirical Literature*, *Economic Review, FRB leveland*, n. 4/1989.
- DESARIO V., *L'attività di vigilanza: le crisi bancarie*, in *Banche in crisi: 1960-1985*, Laterza, 1987.
- EASTMAN C.K., *Management skills for the Age of Deregulation*, *The Banker Magazine*, January/February, 1993.
- G. MORGAN e L. ENGWALL (a cura di), *Regulation and organizations*, Londra e New York, 1999.
- FAZIO A., *Le Banche e il sistema finanziari in Italia*, *Studi Economici e Sociali*, n.2, 1995.
- GABBI G. e SCHWIZER P., in R. Ruozi (a cura di), *Le crisi bancarie*, Egea, 1995.
- GIANNINI M.S., *Controllo: nozioni e problemi*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, 1974.
- GOODHART C. e SCHOENMAKER D., *A comment on financial services regulation – making the two tier system work*, Londra, 1993.
- GUARINO G. E TONIOLO G., (a cura di), *La Banca D'Italia e il sistema bancario, 1919-1936*, Editori Laterza, 1993.
- KINDLEBERGER C.P., *Manias, Panics and Crashes. A history of financial Crisis*, Basic Book Inc., 1978.
- Le crisi bancarie in Italia: un approccio interdisciplinare*, Working Papers, Incontro di studio Roma, 9 Dicembre 1998.
- LLEWELLYN D.T., *The regulation and supervision of financial Institutions*, Londra, 1986.

MANCINI M., *Banca D'Italia, Quaderni di ricerca giuridica. Dalla vigilanza nazionale armonizzata alla Banking Union*, numero 73, settembre 2013.

MAROTTA G. E PITTALUGA G.B., *La Teoria degli intermediari bancari*, Il Mulino, 1993.

MISHKIN F., *Anatomy of a financial crisis*, Nber, *Working paper*, n.3934, Dicembre 1991

MONACI E., *La struttura della Vigilanza sul mercato finanziario*, Giuffrè editore, Milano, 2007.

ONADO M., *Mercati e intermediari finanziari – Economia e Regolamentazione*, Bologna, 2000.

PATRONI GRIFFI F., *Riflessioni sulla seconda direttiva comunitaria*, in Bollettino economico della Banca d'Italia, n.10, 1988.

PELLEGRINI M., *L'architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo: funzioni e limiti della supervisione*, in Riv. trim. dir. econ., 2012

Regolamento della Consob n. 16190 del 29 ottobre 2007, allegato.

Relazione annuale del FITD anni 2012,2013.

RIZZANTE R. e LACAITA L. (a cura di), *Il governo delle banche in Italia: commento al Testo Unico bancario ed alla normativa collegata*, Giappichelli, 2000.

SARCINELLI M., *La vigilanza sul sistema finanziario: obiettivi, assetti e approcci in Moneta e Credito*, vol.57 n.227, Settembre 2004.

SCARAZZINI A., *Europa*, Rivista di affari europei, 11 Luglio 2013

SIGNORINI L. F., *L'unione Bancaria*, Audizione del Direttore Centrale per la Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca D'Italia, Senato della Repubblica, Roma, 24 ottobre 2012.

SUNDARARAJAN V. E BALIÑO T.J.T., *Banking Crises: Cases and Iusses*, *International Monetary Fund*, 1991.

TAMBURELLO S., *Spuntano nuovi vincoli per le banche, con "Basilea 4" un tetto al credito*, Corriere della Sera, 17 Settembre 2014

TROIANO V. in, Francesco Capriglione (a cura di), *L'ordinamento finanziario italiano*, Cedam, 2010

*Un decennio di crisi bancarie: uno sguardo di insieme, Working Papers*, Incontro di studio Roma, 9 Dicembre 1998

URBANI A., in Francesco Capriglione (a cura di), *L'ordinamento Finanziario Italiano*, Cedam, 2010.

VALENTINI S., Vigilanza, in *Enciclopedia del Diritto*, 1962, p.703

VEGAS G., *Audizione nell'ambito del disegno di legge C. 2844, di conversione del decreto-legge n.3 del 2015, recante misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti*, Roma 11 febbraio 2015.

ZAGO A. e DONGILI P., *Financial Crisis, business model and the technical efficiency of Italian Banche di Credito Cooperativo*, Quaderni di ricerca di credito cooperativo, n.4, Febbraio 2014.

## SITOGRAFIA

---

[www.apertacontrada.it](http://www.apertacontrada.it)

[www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)

[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

[www.fitd.it](http://www.fitd.it)

[www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)

## RINGRAZIAMENTI

---

Vorrei rivolgere un grazie speciale alla mia famiglia, e in particolare a mia madre, per avermi dato la possibilità di studiare in questa prestigiosa Università, per la fiducia e per il costante sostegno che mi avete donato quotidianamente.

Non potrò mai ringraziarvi abbastanza per i sacrifici e le rinunce a cui vi siete sottoposti per me.

Grazie, a te Juri, per essere stato al mio fianco in questi tre anni, grazie per aver sostenuto le mie scelte, per aver creduto in me e in noi nonostante la lontananza.

Il tuo supporto e la tua continua presenza sono stati fondamentali per raggiungere questo traguardo.

Grazie a mia Sorella e alle mie amiche che sono state in grado di strapparmi un sorriso nei momenti più difficili di questa esperienza, per aver allievato le mie paure e le mie ansie e per avermi aiutato a crescere.

Infine, ma non per questo meno importante, porgo il mio grazie alla Prof.ssa Pellegrini, per la passione con la quale svolge il suo lavoro, per la professionalità e la dedizione con cui trasmette l'interesse per la sua materia, ma soprattutto grazie per i suggerimenti e gli insegnamenti di vita, con i quali ha arricchito le sue lezioni. Farò tesoro di ogni suo consiglio!