



**Dipartimento di Economia e Finanza**  
*Cattedra di Economia politica monetaria*  
*(corso progredito)*

## **Efficacia e limiti del sistema sanzionatorio**

RELATORE

Prof. Giorgio di Giorgio

CANDIDATO

Cristina Maria Romano

Matr. 694981

CORRELATORE

Prof. Nicola Borri

Anno Accademico 2018/2019



## INDICE

<b>Introduzione</b> .....	5
<b>1.1 L'Unione Bancaria Europea</b> .....	7
<b>1.2 Il meccanismo di Vigilanza Unico</b> .....	8
1.2.1 Introduzione.....	8
1.2.2 Obiettivi del Meccanismo di vigilanza unico.....	10
1.2.3 Strumenti del Meccanismo di Vigilanza Unico .....	10
<b>1.3. Il Meccanismo di Risoluzione Unico</b> .....	18
1.3.1 Obiettivi del Meccanismo di Risoluzione unico.....	18
1.3.2 Gli strumenti del Meccanismo di Risoluzione Unico.....	19
1.3.2a Vendita di attività d'impresa .....	20
1.3.2b Costituzione di un ente ponte.....	20
1.3.2c Bail-in .....	20
1.3.2d Separazione delle attività .....	22
<b>1.4 Il sistema europeo di garanzia dei depositi</b> .....	22
<b>1.5 Le Sanzioni Bancarie</b> .....	23
1.5.1 La suddivisione dei compiti di vigilanza microprudenziale nel Meccanismo di Vigilanza Unico .....	23
1.5.2 Il sistema sanzionatorio.....	25
1.5.3 La suddivisione delle competenze tra BCE e NCAs nei procedimenti sanzionatori.....	28
1.5.3a La Banca d'Italia.....	29
1.5.3b Consob .....	30
<b>Capitolo 2</b> .....	32
<b>2.1 Il contenuto informativo dei provvedimenti sanzionatori</b> .....	32
<b>2.2 L'analisi di Murè e Pesic (2010)</b> .....	33
<b>2.3 L'analisi di Caiazza et al (2015)</b> .....	34
<b>2.4 L'analisi di Guerello et al (2017,2018)</b> .....	36
<b>2.5 Contestualizzazione dei risultati ottenuti</b> .....	38
<b>2.6 L'Osservatorio permanente sulle sanzioni</b> .....	38
<b>2.7 Modello 2019</b> .....	42
2.7.1 Introduzione al modello .....	42
2.7.2 Selezione degli indicatori .....	43
2.7.2 Stima probabilità sanzione .....	45
2.7.3 Stima volume sanzione.....	46
2.7.4 Evidenze.....	46

<b>2.8 Gli effetti delle sanzioni</b> .....	49
2.8.1 Valutazione degli effetti delle sanzioni .....	49
2.8.2 Il modello econometrico per gli effetti delle sanzioni.....	52
2.8.3 I risultati dell'analisi .....	54
<b>Capitolo 3</b> .....	57
<i>Premessa</i> .....	57
<b>3.1 L'analisi di Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca</b> .....	58
3.1.1 Banca Popolare di Vicenza .....	58
3.1.2 Veneto Banca.....	59
<b>3.2 La crisi delle banche</b> .....	59
3.2.1 L'intervento del Fondo Atlante.....	59
3.2.2 La liquidazione coatta amministrativa .....	60
<b>3.3 L'ingresso nel Meccanismo di Vigilanza Unico: i Comprehensive Assessments</b> .....	61
<b>3.4 L'attività di vigilanza</b> .....	64
3.4.1a L'attività ispettiva della BCE nei confronti di Banca Popolare di Vicenza .....	65
3.4.1b L'attività ispettiva di CONSOB nei confronti di Banca Popolare di Vicenza .....	66
3.4.1c L'attività ispettiva della Banca d'Italia nei confronti di Banca Popolare di Vicenza.....	67
3.4.2a L'attività ispettiva della BCE nei confronti di Veneto Banca .....	67
3.4.2b L'attività ispettiva della CONSOB nei confronti di Veneto Banca.....	67
3.4.2c L'attività ispettiva della Banca d'Italia nei confronti di Veneto Banca .....	68
3.4.3 L'attività sanzionatoria nei confronti dei due istituti .....	69
<b>3.5 Applicazione del modello</b> .....	72
3.5.1 Introduzione.....	72
3.5.2 I forecast disponibili .....	72
<b>3.7 I limiti rilevati</b> .....	77
<b>3.8 L'analisi di Banca Popolare di Bari</b> .....	77
3.8.1 Banca Popolare di Bari.....	77
3.8.2 L'attività di Vigilanza sulla Banca Popolare di Bari .....	78
3.8.3 L'attività ispettiva e sanzionatoria .....	78
<b>3.9 L'applicazione del modello per la probabilità di sanzioni sulla Banca Popolare di Bari</b> .....	80
3.9.1 I limiti rilevati.....	81
<b>3.10 I limiti: un quadro generale</b> .....	81
<b>3.11 Quali alternative</b> .....	82
3.11.1 Il sistema di rating CAMELS.....	82
<b>CONCLUSIONI</b> .....	84
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	87
<b>SITOGRAFIA</b> .....	90



## *Introduzione*

Il presente lavoro ha l'obiettivo di mettere in luce l'efficacia ed i limiti del sistema sanzionatorio attraverso uno specifico focus su due categorie di istituti bancari. Da un lato verranno analizzate due istituzioni di rilevanza sistemica: Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca, ad oggi sottoposte a liquidazione coatta amministrativa. Dall'altro lato verranno indagate le misure di vigilanza messe in atto negli ultimi cinque anni nei confronti di una banca di rilevanza non sistemica: la Banca Popolare di Bari che sta attualmente vivendo una fase di profondo dissesto. Lo studio effettuato si avvale dell'utilizzo del database fornito dall'Osservatorio permanente sulle sanzioni bancarie elaborato all'interno del Centro Arcelli per gli studi monetari e finanziari (CASMEF) e dell'utilizzo di modelli econometrici alcuni atti a fornire *forecast* circa la probabilità di sanzioni ed altri che provvedono ad estrapolare quelli che sono gli effetti dei provvedimenti sulle performance bancarie. La presente trattazione parte dall'osservazione della mancanza di trasparenza che contraddistingue l'irrogazione di sanzioni e dal fatto che questo aspetto limita fortemente l'efficacia deterrente che, come sancito a livello normativo, è una delle caratteristiche dello strumento in questione. Come verrà in seguito esposto, una maggiore *disclosure* da parte delle autorità di vigilanza concederebbe alle banche una maggiore consapevolezza circa quelle che sono le determinanti dei procedimenti sanzionatori. Questa maggiore consapevolezza si rifletterebbe da un lato in *best practices* delle banche sanzionate e dall'altro genererebbe un effetto *spillover* per il quale tutte le banche *peer* a quella sanzionata, implementerebbero l'attuazione di comportamenti virtuosi in modo da non incorrere in procedure di questo tipo. L'obiettivo quindi è quello di dimostrare che il superamento del suddetto limite porterebbe in ultima istanza ad una maggiore stabilità del sistema finanziario. Come diretta conseguenza, la stabilità del sistema finanziario assicura l'efficienza del meccanismo di trasmissione della politica monetaria. Considerato poi il coinvolgimento della Banca Centrale europea sia nell'attuale Meccanismo di Vigilanza Unico che negli obiettivi di politica monetaria, una maggiore funzionalità dello strumento sanzionatorio potrebbe far aumentare la fiducia nell'autorità sovranazionale e al contempo la stabilità della moneta unica già messa a rischio dalla precedente crisi finanziaria. La trattazione si svilupperà identificando innanzitutto quello che è il quadro normativo di riferimento. Verranno descritti quelli che sono i pilastri dell'Unione Bancaria Europa (UBE) e sulle competenze delle diverse autorità preposte alla stabilità del sistema bancario. Successivamente ci concentrerò sullo strumento sanzionatorio di cui verranno approfondite le finalità, le tipologie e i diversi ambiti applicativi di pertinenza delle varie autorità. Verrà quindi illustrata la letteratura precedente che ha ad oggetto la stima della probabilità di sanzione e verrà poi discusso il modello econometrico utilizzato in questa sede. L'ultimo capitolo della trattazione contiene l'analisi effettuata sulle banche venete e sulla Banca Popolare di Vicenza. In tale contesto verranno evidenziate le conseguenze dirette della scarsa trasparenza che limita l'efficacia dell'attività sanzionatoria e che potrebbe

trovare una soluzione nell'introduzione di un sistema di rating, già riconosciuto a livello internazionale ed utilizzato negli stati uniti: il CAMELS. Questo sembrerebbe racchiudere in sé sia la tutela della riservatezza dell'operato delle autorità di vigilanza sia una corretta misura informativa tale da garantire alle banche una maggiore consapevolezza e di conseguenza, ad ampio spettro, comportamenti più virtuosi da parte dell'intero sistema bancario.

## ***1.1 L'Unione Bancaria Europea***

La velocità con la quale la crisi dei mutui subprime, originatasi negli Stati Uniti, si è propagata a livello mondiale attraverso un perverso effetto domino dovuto alla globalizzazione, ha messo in evidenza il carattere bancocentrico dei sistemi finanziari<sup>12</sup>. Nonostante la fragilità economica di alcuni Paesi europei si sia resa responsabile di alimentare gli effetti della crisi, la più grande e catalizzatrice debolezza all'interno dell'area Euro è stata la mancanza di standard nella valutazione delle banche. Infatti, anche se anteriormente alla crisi c'era già stata una sorta di omogeneizzazione riguardante la normativa comunitaria, la conduzione delle politiche di vigilanza bancaria era stata lasciata alle autorità di competenza dei singoli Paesi, i cui modelli di vigilanza non sono riusciti a stare al passo con la globalizzazione e la realtà integrata ed interconnessa dei mercati finanziari europei. Non essendo stato possibile “un adeguato grado di integrazione finanziaria laddove i meccanismi di cooperazione e coordinamento tra autorità nazionali sono risultati inadeguati a conseguire modelli omogenei di controllo sulle attività economiche nell'Unione Europea”<sup>3</sup> non è stata effettuato alcun controllo su forme operative anomale. Proprio per questo motivo, la risposta immediata atta a contrastare l'insorgenza di future crisi finanziarie di tale portata, è stata la costituzione di un “Gruppo di lavoro” coordinato da J. de Larosi re per riprogettare le modalit  d'esercizio della vigilanza bancaria incidendo in particolare sui ruoli e sulle competenze delle autorit  del settore<sup>4</sup>. Inizialmente, questa innovazione si   espressa nella creazione di diversi organismi di controllo le cui funzioni erano distinte tenendo conto della specificit  dei soggetti sottoposti all'attivit  di vigilanza. Nel 2010   stato costituito il SEVIF (Sistema europeo di vigilanza finanziaria), un *network* di autorit  di vigilanza, con lo scopo di preservare la stabilit  e la fiducia nel sistema finanziario. Alla base di questo nuovo quadro autoritativo, sono stati posti due pilastri che evidenziano quelli che sono gli obiettivi di vigilanza macroprudenziale e microprudenziale<sup>5</sup>:

---

<sup>1</sup> A dar valore alla tesi   il fatto che nel 2014, momento cardine per gli sviluppi del SSM, il sistema bancario soddisfaceva gi  il 75% dei bisogni finanziari dell'economia reale.

<sup>2</sup> Cfr. Costancio V. “*Reflection on Financial Integration and Stability*”, speech at the Joint ECB-EC conference on Financial Integration and Stability in a New Financial Architecture, Frankfurt, 28 aprile 2014.

<sup>3</sup> Cosi Pellegrini “*L'architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo: funzioni e limiti della supervisione*” in Riv. trim. dir. Ec, 2012, I, p. 54.

<sup>4</sup> Cfr Capriglione F. “*Manuale di diritto bancario e finanziario*”, pp105-107, 2015.

<sup>5</sup> Questo profondo cambiamento   segnato anche a livello delle strutture organizzative implementate dalla BCE per far fronte agli obiettivi di vigilanza:

- i. Diretta (*Microprudential supervision I e II*) sulle banche di rilevanza sistemica;
- ii. Indiretta sulle banche meno significative (*Microprudential supervision III*)



- Il comitato europeo per il rischio sistemico (CERS) presieduto dal Presidente della BCE ed incaricato di valutare gli eventuali rischi derivanti da processi macroeconomici ed emanare *Risk warnings* e raccomandazioni di varia natura;
- Tre nuove autorità di vigilanza europee, le European Supervisors Authorities (ESAs) in stretta cooperazione con le autorità di settore nazionali ed in grado di sviluppare regole tecniche vincolanti ai fini dell'introduzione di standards di vigilanza e della prevenzione all'arbitraggio regolamentare:
  - EBA: *European Banking Authority*;
  - EIOPA: *European Insurance and Occupational Authority*;
  - ESMA: *European Securities and Markets Authority*.

Solo qualche anno più tardi, a fine Giugno 2012, il Consiglio Europeo decise di dar vita al Meccanismo di Vigilanza Unico (SSM) per la zona euro, realizzando di fatto l'Unione Bancaria europea con l'ingente coinvolgimento della Banca Centrale Europea nella gestione di tutti i Pilastri su cui questo si fonda: il meccanismo di vigilanza unico, il meccanismo di risoluzione unico e il sistema di garanzia dei depositi.

## ***1.2 Il meccanismo di Vigilanza Unico***

### *1.2.1 Introduzione*

La *ratio* alla base di questo nuovo impianto operativo va cercata nella convinzione che solo l'unitarietà della funzione di controllo ed una globale rivisitazione delle regole applicabili, potrà garantire la sana e prudente gestione<sup>6</sup>. E' stato a lungo dibattuto il fatto che l'esercizio, da parte della BCE, di competenze di politica monetaria e di vigilanza bancaria, con particolare riferimento alla sorveglianza sugli intermediari finanziari, possa generare difficoltà o conflitti rispetto all'obiettivo primario di stabilità dei prezzi. E' normale considerare una funzione propria della Banca Centrale il perseguimento ed il mantenimento della stabilità macroeconomica, cioè del buon funzionamento dei mercati finanziari organizzati, del sistema dei pagamenti e delle *clearing houses*. Tuttavia, non è stata sempre ben compresa la competenza dell'Istituzione in merito alla stabilità microeconomica dei singoli intermediari. E' da sottolineare inoltre che il ruolo preminente della Banca Centrale in entrambi gli ambiti può essere considerata un'arma a doppio taglio perché la funzione di supervisione include innanzitutto la valutazione della condizione di salute delle varie banche e della loro

---

iii. Orizzontale ed *expertise* specializzata (*Microprudential supervision IV*): questa categoria ricomprende divisioni gestiscono l'autorizzazione all'attività bancaria, analisi dei rischi, sanzioni e molte altre.

Per altri dettagli si rimanda a [www.bankingsupervision.europa.eu/organisation/structure/html/index.en.html](http://www.bankingsupervision.europa.eu/organisation/structure/html/index.en.html)

<sup>6</sup> Cfr Supra nota 4.

rischiosità attuale e potenziale<sup>7</sup>. In secondo luogo, per svolgere al meglio questo incarico, si devono avere strumenti che permettano di agire prontamente qualora l'analisi di un determinato soggetto vigilato lo richieda. Inoltre, va sottolineato che il supervisore diventa direttamente responsabile sia degli esami che conduce che degli interventi decisi e questo può generare un conflitto con l'obiettivo di stabilità dei prezzi perché l'eventuale fallimento di una banca potrebbe screditare la Banca Centrale Europea agli occhi dell'opinione pubblica e quindi causare problemi a livello reputazionale. Questa sfiducia genererebbe per la banca problemi nelle analisi utilizzate per la determinazione dell'inflazione che effettivamente si realizza perché verrebbe compromesso il processo di formazione delle aspettative degli operatori. Infatti, considerando ad esempio un forte shock esogeno dal lato della domanda, anche se le finalità della politica monetaria richiederebbero un regime restrittivo, gli agenti partecipanti al mercato del credito non crederebbero a lungo a questa stretta monetaria in quanto sono perfettamente a conoscenza dei vincoli imposti dalla funzione di vigilanza a quella di politica monetaria ed una condizione di preesistente sofferenza del mercato del credito non può essere esacerbata da manovre di politica monetaria che nel lungo periodo porterebbero ad una crisi sistemica. Nonostante questi aspetti molto dibattuti, ci sono anche dei pro nell'attribuzione alla BCE di entrambe le responsabilità. Infatti, la Banca Centrale Europea può sfruttare ampiamente le informazioni raccolte attraverso le varie attività di vigilanza per effettuare migliori previsioni macroeconomiche sulla base delle quali manovrare gli strumenti di politica monetaria. Considerato come una "pietra miliare nella costruzione europea"<sup>8</sup>, il meccanismo di vigilanza unico, ufficializzato dal Regolamento 1024/2013/UE, persegue obiettivi strettamente connessi a quelli di politica monetaria in quanto è ideato per curare la disorganicità dei mercati finanziari europei che potrebbe minacciare l'integrità della moneta unica e dello stesso mercato interno<sup>9</sup>. Come riportato anche nel considerando n. 3 del suddetto regolamento, data l'intensità degli effetti che la crisi finanziaria ed economica avrebbe potuto scatenare sull'unione monetaria, si reputa "essenziale intensificare l'integrazione della vigilanza bancaria al fine di rafforzare l'Unione, ripristinare la stabilità finanziaria e gettare le basi per la ripresa economica". Dovendo poi agire in un'area, quella europea, in cui l'interconnessione tra i mercati è intensa, la Banca Centrale Europea è stata designata come l'istituzione idonea a ricoprire questo incarico per le sue ampie competenze in materie macroeconomiche e di stabilità finanziaria. Operativamente, dal 4 Novembre 2014 la Banca Centrale Europea ha assunto nuovi compiti inerenti al Meccanismo di

---

<sup>7</sup> Cfr Antoniazzi S. "BCE tra politica monetaria e vigilanza bancaria", pp. 145 e ss, ed 2013.

<sup>8</sup> Cfr Cassese S. "La nuova architettura finanziaria europea" in «Giorn. Dir. Amm» n 1, 2014, p. 79.

<sup>9</sup> Cfr Clarich M. "Le sanzioni amministrative bancarie nel meccanismo di vigilanza unico", in Banca Impresa Società, Fascicolo 2, agosto 2014, p. 334.

Vigilanza, Unico in termini di accentramento del controllo ad un'unica istituzione<sup>10</sup>, ma gestito dalla stessa in stretta collaborazione con le *National Central Authorities* (NCAs), munendosi di un nuovo organo, il Consiglio di Sorveglianza, guidato da un presidente che non siede nel Consiglio direttivo della BCE.

### 1.2.2 Obiettivi del Meccanismo di vigilanza unico

L'utilizzo del Meccanismo di Vigilanza Unico ha finalità di stabilizzazione finanziaria e di risanamento dell'economia ma anche un'ottica *forward-looking*. Come già sottolineato precedentemente, la crisi finanziaria del 2007 ha messo a dura prova i mercati finanziari, il settore bancario e la generale stabilità dell'area euro. Proprio per questo, tra i principali obiettivi del nuovo sistema di vigilanza non può che esserci la ripresa dell'economia. Per raggiungere questo scopo, non si poteva certamente tralasciare la creazione di standard di vigilanza validi a livello comunitario e che, se rispettati, attestano la sana e prudente gestione di una banca e, di conseguenza, una maggiore sicurezza nel deposito dei risparmi. Infatti, come evidenziato dalla consultazione delle statistiche europee, negli anni immediatamente successivi alla "ufficializzazione" della crisi, i depositi detenuti presso le banche di famiglie, società non finanziarie e assicurazioni e fondi pensione hanno subito una brusca riduzione in termini di tassi di crescita<sup>11</sup>. Per il generale clima di sfiducia generatosi, le banche hanno riscontrato notevoli difficoltà nella raccolta di depositi. Questo ha richiesto interventi di politica monetaria anche non convenzionali<sup>12</sup> per evitare una propagazione della crisi finanziaria all'economia reale. Un sistema di vigilanza come quello in atto oggi ha il compito di rendere le banche più resistenti a shock esogeni come le crisi finanziarie. Per raggiungere questo traguardo, la Banca Centrale Europea è costantemente impegnata nel miglioramento di questi standard atti a garantire una vigilanza coerente. I principi fondamentali del Comitato di Basilea e le norme dell'Autorità Bancaria Europea, nonché la *Capital Requirements Directive* (CRD), la *Capital Requirements Regulation* (CRR), sono utilizzate come solida base per la regolamentazione, la vigilanza, la governance e la gestione del rischio del settore bancario.

### 1.2.3 Strumenti del Meccanismo di Vigilanza Unico

Gli strumenti a disposizione del meccanismo di vigilanza unico possono essere distinti tra misure strutturali prudenziali, informative e protettive. La differenza tra le prime due categorie è sostanziale: le prime agiscono

---

<sup>10</sup> "La BCE ha responsabilità esclusiva di vigilare sulle banche di rilevanza sistemica dell'Eurozona (queste svolgono circa l'85% delle attività bancarie). Ha inoltre il compito di avocare a se ogni potere e competenza anche sulle banche minori", Cfr Giorgio di Giorgio, *Economia e Politica Monetaria*, p. 230

<sup>11</sup> A Marzo 2009 ad esempio il tasso di crescita dei depositi di società non finanziarie risulta negativo dello 0.7% come media europea (in Italia il tasso di decrescita in quello stesso periodo si attestava a -2,7%). <https://www.euro-area-statistics.org/banks-balance-sheet-deposits> .

<sup>12</sup> In riferimento alle misure non convenzionali di politica monetaria con le quali la BCE ha prontamente risposto alla crisi: il "Maggior sostegno al credito" ed il "Programma di acquisto nei mercati finanziari".

sulla conformazione del sistema bancario mentre le seconde si focalizzano sui rischi dell'attività bancaria, vincolandoli in funzione della situazione patrimoniale, finanziaria e organizzativa. Tra i provvedimenti strutturali si possono certamente annoverare la concessione e la revoca dell'attività bancaria. Con l'entrata in vigore del meccanismo di vigilanza unico, questa è rilasciata dalla Banca Centrale Europea, dietro richiesta della Banca Centrale dello Stato membro in cui l'ente finanziario vuole stabilire una sede. In assenza di comunicazioni da parte dell'istituzione europea, l'autorizzazione si considera concessa<sup>13</sup>. La revoca dell'attività bancaria può essere disposta per iniziativa della BCE o su proposta della Banca Centrale Nazionale. Ulteriori strumenti di natura strutturale sono le norme che regolano l'assetto organizzativo degli intermediari, i loro assetti di controllo societario e gli interventi amministrativi. L'accentramento del potere decisionale in capo alla Banca Centrale Europea, che concede o revoca l'autorizzazione all'attività creditizia accertando che le normative comunitarie siano rispettate, fa sì che a livello strutturale, il mercato bancario sia composto da operatori che formalmente rispettano gli stessi requisiti a livello transnazionale. Questo permette una profonda omogeneizzazione ed una maggiore efficacia anche delle norme di impronta prudenziale. A tal proposito, è importante sottolineare la distinzione in termini di finalità e strumenti della vigilanza macroprudenziale e microprudenziale: la prima ha come finalità la stabilità del sistema finanziario nel suo insieme mentre la seconda si occupa della solidità delle singole istituzioni finanziarie. In particolare, l'approccio macro considera le interazioni tra le singole istituzioni e le interazioni del settore finanziario con quello reale, tenendo in considerazione il costo del rischio sistemico. Infatti, molto spesso questo tipo di rischio è generato endogenamente durante le fasi di espansione del ciclo economico. Considerando l'equilibrio generale, la vigilanza macroprudenziale impedisce che, durante le fasi espansive in cui le singole istituzioni finanziarie hanno una percezione del rischio molto minimizzata, il rischio sistemico venga alimentato nel tempo. Questa specifica caratteristica dà alle suddette norme uno scopo preventivo ma anche di stabilizzazione a livello macroeconomico. Proprio per questo, anche se molti degli strumenti utilizzati sono comuni ad entrambe le categorie, alcuni sono ad esclusivo utilizzo della vigilanza macroprudenziale. Ne è un esempio il *counter-cyclical capital buffer (CCyCB)* introdotto con Basilea III per accantonare riserve durante la fase espansiva del ciclo economico ed utilizzarle, se necessario, durante le fasi più critiche e di stress finanziario. Dalla crisi finanziaria è emerso infatti come alcuni effetti pro-ciclici non facciano altro che esacerbare le conseguenze del dissesto<sup>14</sup>. Dati i diversi focus delle due politiche di vigilanza, anche il timing di azione può differire ed investire diverse fasi del ciclo economico<sup>15</sup>. Il grafico 1 permette di confrontare l'evoluzione di un indicatore di probabilità di default della banca e l'evoluzione dell'ammontare dei prestiti a società non

---

<sup>13</sup> Art 14 del Regolamento UE 1024/2013.

<sup>14</sup> Ci si riferisce al fatto che, prima dell'introduzione del CCyCB ci fosse la tendenza degli operatori ad espandere il credito durante le fasi di crescita dell'economia e a ridurlo nei periodi di inversione. Questo non fa altro che rafforzare le normali oscillazioni dell'economia, agendo da aggravante durante gli stadi di recessione.

<sup>15</sup> Cfr Banca Centrale Europea, Financial Stability Review, Maggio 2014, pp. 135- 140

finanziarie, all'interno dell'area euro nel periodo 2003-2013. È da sottolineare il fatto che proprio poco prima dello scoppio della crisi finanziaria, l'indicatore della probabilità di default rasentasse lo 0%. Questo è dovuto al fatto che le politiche microprudenziali, da sole, possono non cogliere segnali di difficoltà, in quanto un aumento del credito, considerato per ogni singola banca è in realtà indice di benessere e di una fase positiva del ciclo economico. Il grafico 2 rappresenta invece una simulazione di quelli che sarebbero stati gli effetti della crisi se le politiche macroprudenziali, implementate qualche anno più tardi, fossero state già attive: la linea blu rappresenta l'evoluzione empirica del credito che, nell'anno 0, il 2007, subì un crollo vertiginoso a seguito dell'ufficializzarsi della crisi. La linea tratteggiata in rosso riporta le dinamiche del mercato creditizio qualora le politiche di vigilanza macroeconomica, agendo preventivamente, fossero riuscite a gestire preventivamente le esternalità negative connesse alla vertiginosa crescita del credito.

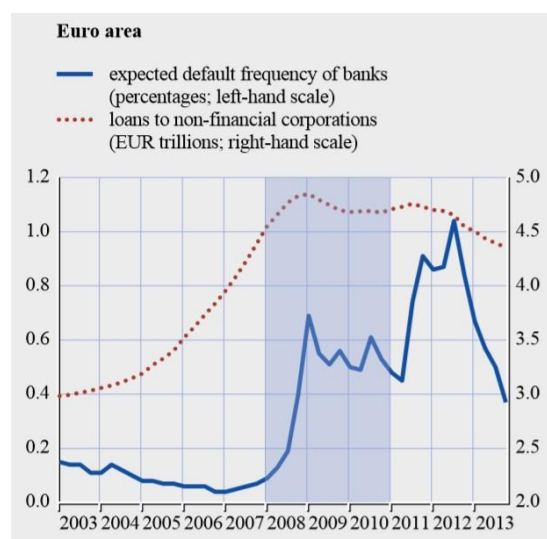


Grafico 1, Fonte: Moody's e ECB

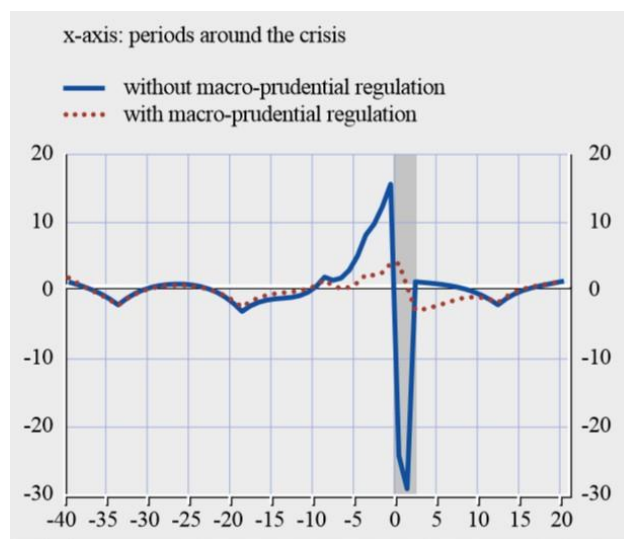


Grafico 2, Fonte ECB

Anche se molto spesso questi strumenti macroprudenziali sono più diretti della seconda tipologia di misure di vigilanza, possono rappresentare un incentivo al *Moral Hazard* perché le singole istituzioni, prevedendo che durante i periodi di difficoltà finanziaria saranno applicati dei requisiti di esenzione, avrebbero la tendenza ad investire in attività molto rischiose. E' chiaro che la BCE potrebbe anticipare questa tendenza ad esempio aumentando la percentuale di CCyCB richiesta ma questo porterebbe solo ad ampie ed inefficienti fluttuazioni del ciclo economico. Proprio per questo, le manovre di vigilanza macroprudenziale sono affiancate da quelle di vigilanza microprudenziale: in questo specifico scenario queste ultime potrebbero implementare *ex ante* delle misure *ad hoc* per le banche che effettuano investimenti ad alto rischio. C'è quindi una forte complementarità tra le due forme di vigilanza che può essere ricondotta ai diversi *focus* e al differente livello di granularità con cui vengono utilizzati gli strumenti comuni. Tra gli strumenti della vigilanza prudenziale vanno inseriti innanzitutto gli Standard di Basilea III, trasposti in legge dell'Unione Europea dalla *Capital Requirements Directive IV* (CRD IV, mirato ai requisiti del Secondo Pilastro) e dalla *Capital Requirements Regulation* (CRR, 2013, che disciplina gli istituti di vigilanza prudenziale del Primo e del Terzo Pilastro),

entrambi entrati in vigore a partire dal Gennaio 2014 (quindi prima dell'ufficializzazione del SSM) per accompagnare il processo di omogeneizzazione dell'attività di vigilanza. Nell'elaborazione degli standard, il comitato di Basilea aveva già precedentemente fondato le sue regolamentazioni sui tre Pilastri: il *Pillar 1* che richiede di rispettare i requisiti patrimoniali minimi stabiliti dalle autorità; il *Pillar 2* che si sostanzia di misure di vigilanza costruite *ad hoc* da parte dei supervisori, tenendo conto dei singoli *self-assessment* eseguiti dai soggetti vigilati; il *Pillar 3* che completa il quadro stabilendo dei requisiti specifici in termini di *disclosure* con l'obiettivo di promuovere la disciplina di mercato. Tutto l'apparato è costruito per perseguire gli obiettivi di rafforzamento delle norme di gestione della vigilanza e del rischio sul sistema bancario, vincolando lo svolgimento dell'attività bancaria a requisiti patrimoniali più stringenti rispetto ai precedenti standard<sup>16</sup>. Per quanto riguarda il Primo Pilastro, i nuovi requisiti patrimoniali hanno permesso dei miglioramenti nell'abilità delle banche di affrontare shock e pressioni finanziarie e consentono un sistema di monitoraggio più efficiente. Le innovazioni in tema patrimoniale riguardano principalmente:

- **Qualità e livello del capitale:** la quantità minima di capitale Tier1<sup>17</sup> è passata dal 4% al 6%, di cui almeno il 4,5% deve essere composto da capitale versato e utili non distribuiti; un ulteriore cuscinetto, il *Capital conservation buffer* del 2,5% delle attività ponderate per il rischio (RWA) deve essere costantemente alimentato affinché possano essere distribuiti gli utili agli azionisti; l'introduzione del CCyCB che può variare tra lo 0 e il 2,5%; un'ulteriore novità è stato l'assoggettamento delle banche di rilevanza sistemica ad ulteriori e più stringenti requisiti patrimoniali.

- **Miglioramento della valutazione del rischio**

Possono essere implementati due diversi approcci da parte delle banche per il calcolo dei requisiti patrimoniali ipotizzando dodici mesi di stress del mercato: l'approccio standardizzato, ideato dalla BCE, oppure un approccio basato su modelli interni, se approvato dalla Banca centrale. Tuttavia, nel corso degli ultimi anni, è stata osservata una variazione di RWAs molto ampia che non ha trovato giustificazione nei diversi livelli di rischiosità dei portafogli bancari. Non potendo quindi fornire gli estremi per il confronto tra i coefficienti patrimoniali delle banche e mettendo in dubbio l'intero *framework* di vigilanza, l'utilizzo dei modelli interni è stato fortemente limitato<sup>18</sup>.

Inoltre, per quanto riguarda il rischio di mercato, i requisiti patrimoniali sono aumentati per assicurarsi l'opportuna gestione sia sul *trading* che sul *banking book* delle banche.

- **Limiti alla leva finanziaria**

Il rapporto tra la quantità di patrimonio e il totale delle esposizioni è soggetto a vincoli per evitare che le banche attuino una sconsiderata crescita dei prestiti elargiti per finanziare i propri investimenti.

---

<sup>16</sup> Basilea I (1988) e Basilea II (2007).

<sup>17</sup> Anche detto capitale di prima qualità perché in esso sono convogliati: il capitale versato, le riserve e gli utili non distribuiti

<sup>18</sup> Con le Modifiche a Basilea III (2017), in alcuni casi è stata anche esclusa la possibilità di utilizzo di modelli interni.

Questo permette anche nel lungo periodo una riduzione del rischio di una spirale distruttiva durante le fasi di recessione. Le banche di rilevanza sistemica sono soggette a maggiori requisiti in questo senso.

- Miglioramento delle condizioni di liquidità bancaria

Come precedentemente sottolineato, una delle difficoltà incontrate nella gestione della crisi finanziaria, è stata la difficoltà da parte delle banche di reperire la liquidità necessaria. Proprio per questo, con Basilea III sono stati introdotti due indici di liquidità che, ad oggi, devono essere almeno pari al 100%: il *Liquidity Coverage Ratio* (LCR) che, come indice di breve periodo, richiede alle banche una maggiore quantità di attività di alta qualità liquidabili nell'arco temporale di trenta giorni in rapporto al totale dei deflussi netti; il *Net Stable Funding Ratio* (NSFR) che rapporta l'ammontare di provvista stabile disponibile (e quindi voci del passivo) con l'ammontare di provvista stabile obbligatoria (e quindi aggregati dell'attivo)<sup>19</sup>.

Uno dei principali strumenti del meccanismo di vigilanza unico, rimane quindi la verifica della corretta implementazione della normativa e degli indici stabiliti, nonché la valutazione dei risultati raggiunti dalle banche di rilevanza sistemica negli stress tests<sup>20</sup>. Inoltre gli organi di supervisione possono richiedere, compatibilmente con i poteri conferitigli dalla normativa comunitaria, una maggiorazione della riserva di moneta regolamentare se necessario qualora venissero violati i requisiti patrimoniali del Primo o del Secondo Pilastro. In ogni caso, l'ordine "gerarchico" delle componenti di capitale (Immagine 1) deve essere sempre rispettato, specialmente nel caso di provvedimenti da parte delle autorità di vigilanza.

---

<sup>19</sup> Per completezza è opportuno specificare che nel calcolo del LCR sono applicati degli haircut che variano in base alla voce di bilancio considerata; per il calcolo del NSFR sono invece utilizzati dei fattori di ponderazione stabiliti dalla normativa vigente.

<sup>20</sup> Con Basilea III sono stati modificati gli scenari ipotetici. Attualmente sono utilizzati sei scenari di variazione su base annua dei tassi di interesse:

- i. Parallel shock up
- ii. Parallel shock down
- iii. Steepner shock
- iv. Flattener shock
- v. Short rates shock up
- vi. Short rates shock down

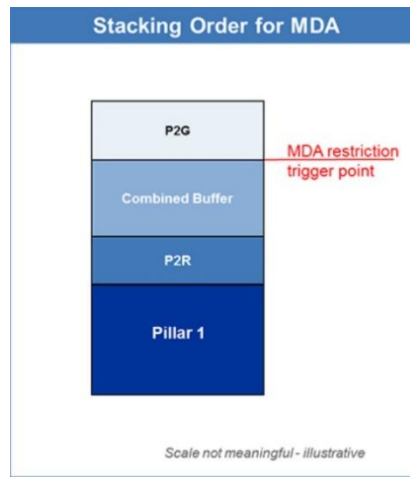


Immagine 1, fonte: ECB

Il Secondo Pilastro è stato a lungo considerato un mero processo attraverso il quale apportare aumenti di capitale di riserva, anziché uno strumento con cui identificare e contrastare i rischi<sup>21</sup>. Il *Pillar 2* è stato introdotto a partire dagli accordi di Basilea II come incentivo per gli intermediari vigilati ad una migliore misurazione e gestione dei rischi. La sua implementazione è stata inizialmente lenta per via del fatto che, nell'immediato dopo crisi, altre più urgenti priorità non permisero di dare la giusta rilevanza all'introduzione di questi principi. Inoltre, i contenuti riportati all'interno di questo secondo Pilastro non furono da subito vincolanti e quindi l'implementazione fu molto eterogenea<sup>22</sup>. Ad oggi, nel pieno delle riforme regolamentari post-crisi, il Secondo Pilastro è tornato ad essere al centro dell'attenzione dei regolatori e delle autorità di vigilanza. Infatti, se da un lato, l'EBA ha emanato delle linee guida che, a complemento delle regole comunitarie, dovrebbero rendere più facile l'applicazione e la comprensione dei requisiti del suddetto Pilastro, dall'altro, l'introduzione del Meccanismo di Vigilanza Unico ha posto la sua attenzione fin da subito alla costruzione di un *framework* comune a tutti gli aderenti per l'analisi dei rischi. Quattro diversi principi regolano questo contesto:

- Le valutazioni delle singole banche in merito all'adeguatezza del capitale e della liquidità (*Internal Capital Adequacy Assessment Process*, o ICAAP e *Internal Liquidity Adequacy Assessment Process* o ILAAP): sviluppare questo tipo di procedure è essenziale al fine di calcolare esattamente tutte le fonti di rischio a cui le istituzioni sono esposte. Inoltre, nelle linee guida EBA per la SREP, l'ICAAP è il punto di partenza per la determinazione del capitale aggiuntivo richiesto e diventa quindi fondamentale per la costruzione di un sistema di monitoraggio dei rischi omogeneizzato.
- La Supervisory Review and Evaluation Process (più comunemente nota come SREP) è lo strumento che rende il *Pillar 2 forward-looking*. L'articolo 97 della CRD IV fornisce la base per effettuare questa

<sup>21</sup> Cannata, F. ed altri, The evolution of the Pillar 2 Framework for banks: some thoughts after the financial crisis, Rivista Bancaria- Minerva Bancaria, Luglio-Agosto 2019, pp. 43-66.

<sup>22</sup> Recentemente si sta procedendo, con un approccio a scaglioni, all'armonizzazione della SREP per le Istituzioni meno significative.



procedura a livello almeno annuale. Le autorità di vigilanza devono riesaminare i dispositivi, le strategie, i processi e i meccanismi messi in atto dagli enti per verificare i rischi ai quali gli enti possono essere esposti, i rischi che gli enti pongono sul sistema finanziario (tenendo conto della misurazione del rischio sistemico) ed i rischi rilevati dalle prove di stress. Come specificato dalle linee guida dell'EBA, il punteggio dello SREP<sup>23</sup> esprime la generale sostenibilità di una banca ed è quindi ciò che da inizio ad eventuali procedure da parte della vigilanza.

- Le autorità di vigilanza si aspettano che le banche operino dotate di un cuscinetto di capitale aggiuntivo rispetto ai requisiti patrimoniali del Primo Pilastro, il *Pillar 2 Requirement* (P2R) ed hanno la possibilità di richiedere alle istituzioni vigilate delle integrazioni di capitale. I risultati dello SREP sono decisivi ai fini dell'eventuale richiesta di capitale aggiuntivo. La possibilità di richiedere capitale aggiuntivo è stata a volte utilizzata ai fini macroprudenziali. Anche se non ben specificato, lo SREP serve esclusivamente scopi microprudenziali, quindi il suo utilizzo per una maggiorazione del capitale regolamentare atta a coprire rischi macroprudenziali è fortemente limitato ai casi in cui verrebbero coinvolte più banche. Infatti, sebbene il capitale regolamentare sia lo strumento chiave per fronteggiare le debolezze, non può essere utilizzato come sostituto di altre misure perché non può fungere da mezzo con cui stabilizzare fluttuazioni derivanti da squilibri in aree come la governance, i modelli di business o la cattiva gestione delle scadenze.
- Se necessario, i supervisori devono intervenire allo stadio iniziale di una crisi per prevenire che il capitale scenda sotto il minimo livello richiesto. Hanno una vasta gamma di opzioni tra cui rientrano ad esempio i limiti al pagamento dei dividendi, la richiesta alla banca un piano di ristrutturazione, il miglioramento dei sistemi utilizzati e dei controlli effettuati, la limitazione delle attività di business che implicino un'eccessiva assunzione del rischio da parte dell'istituzione.

---

<sup>23</sup> Il punteggio SREP è compreso tra 1 e 5: 1 significa che i rischi individuati non incidono sulla sostenibilità economica dell'ente, 2 indica un rischio basso, 3 un rischio medio, 4 un rischio elevato, 5 una situazione prossima al collasso.

Anche se inizialmente i principi del Pillar 2 avevano natura non vincolante, ad oggi il P2R deve sempre e comunque essere rispettato. Il suo mancato raggiungimento può portare a conseguenze legali e perfino al ritiro dell'autorizzazione all'attività bancaria. Inoltre, dal 1° Gennaio 2019 sono state introdotte nuove linee guida emanate dall'EBA che hanno aggiunto un quantitativo non vincolante di capitale il *Pillar 2 Guidance* (P2G). Il P2G è estrapolato dalla SREP e racchiude la capacità di finanziarsi in condizioni di stress e la sensibilità dell'istituzione allo scenario simulato nello stress test. Non essendo vincolante, una sua violazione non provocherà limitazioni automatiche di alcun tipo. Ciononostante, le autorità di vigilanza si aspettano che venga sempre raggiunto e, in caso contrario, analizzeranno le circostanze e le motivazioni, arrivando anche a definire un piano di vigilanza per la singola istituzione. Il compito principale di questo Secondo Pilastro diventa non tanto quello di tramutarsi in un secondo *Pillar 1*, ma di tutelarsi dai rischi da questo non affrontati e di incentivare le singole istituzioni a superare le carenze identificate. Diventa quindi essenziale sia l'attività e la responsabilità delle singole istituzioni vigilate nel miglioramento in termini di affidabilità delle procedure ICAAP e ILAAP, sia l'intervento delle autorità di vigilanza nell'aiutare determinate istituzioni all'implementazione di metodologie ad hoc che consentano di cogliere il reale profilo di rischio della singola banca.<sup>24</sup> Il Meccanismo di Vigilanza Unico sembra stia andando nella giusta direzione sotto questo punto di vista in quanto sta cercando di bilanciare adeguatamente, come richiesto dai principi di Basilea, la flessibilità di misure di calcolo del rischio diversificate per determinate istituzioni ed il mantenimento delle condizioni di comparabilità necessarie per gli obiettivi di omogeneizzazione. Attualmente il framework del Pillar 2 si è rivelato resiliente nei periodi di recessione ma necessita comunque di una completa implementazione per essere funzionale anche in contesti economici diversi. Infatti, come sottolineato da Cannata et al<sup>25</sup>, sono da chiarire i reali contenuti del Pillar 2, il ruolo dei P2R add-ons (che sono un contributo al resto del capitale vincolato, calibrato in modo da riflettere più verosimilmente possibile le reali esposizioni al rischio), il ruolo e la rilevanza del P2G, nonché l'implementazione dell'utilizzo degli stress testing come vero e proprio strumento della vigilanza anche nel contesto ICAAP (come previsto originariamente dal comitato Basilea). Ultimo ma non per importanza è il Terzo Pilastro elaborato dal comitato di Basilea per completare il quadro normativo e fornire gli strumenti necessari ai fini di informativa al pubblico e di protezione dei risparmiatori e in generale del mercato. e garantire la massima trasparenza in termini di attività bancaria. L'applicazione del Pillar 3 richiede infatti alle banche degli specifici requisiti di informativa al pubblico per garantire e promuovere la corretta disciplina di mercato. Qualora gli strumenti di vigilanza prudenziale e strutturale e informativa non dovessero dare i risultati sperati, o qualora i principi elencati precedentemente non fossero applicati in modo corretto dalle istituzioni bancarie, le autorità hanno a disposizione, nei limiti definiti dal loro ruolo all'interno del Meccanismo di Vigilanza Unico, l'utilizzo di provvedimenti sanzionatori nei confronti dei soggetti che violano requisiti patrimoniali o di qualsiasi altro genere.

### 1.3. Il Meccanismo di Risoluzione Unico

#### 1.3.1 Obiettivi del Meccanismo di Risoluzione unico

Il meccanismo di risoluzione Unico (MRU), secondo pilastro dell'Unione Bancaria Europea istituito con Regolamento UE/2014/806 ed ufficialmente operativo a partire dal Gennaio 2016, ha l'obiettivo di preservare la stabilità finanziaria attraverso l'accentramento delle operazioni di risoluzione delle istituzioni in crisi presso un'unica unità di gestione. E' un meccanismo complementare al sistema di vigilanza in quanto l'obiettivo generale è la minimizzazione dei rischi sistemici per la stabilità finanziaria che possono essere connessi alla dissoluzione di una banca o di un gruppo bancario. Come nel meccanismo di vigilanza unico, l'accentramento delle procedure di risoluzione prevede che la gestione di queste operazioni venga affidata ad un comitato unico, il *Single Resolution Board* (SRB), in stretta collaborazione con le autorità di risoluzione nazionali<sup>26</sup>, come previsto dalla direttiva sul risanamento e la risoluzione degli enti creditizi (direttiva 2014/59/UE o BRRD). Gli obiettivi di risoluzione sono molto più ampi di quelli di insolvenza ordinaria: mentre quest'ultima si concentra sulla massimizzazione della massa fallimentare favorendo principalmente gli interessi dei creditori, lo scopo principale della risoluzione è quello di evitare che il dissesto di una banca o di un gruppo bancario si ripercuota sul sistema finanziario e sull'economia reale gravando sui contribuenti. E' importante sottolineare, come riportato anche nel *guide-book* sulla BRRD ad opera del "World Bank Group", che l'organizzazione di un piano di risoluzione è un'eccezione, la norma è costituita dalle normali procedure di insolvenza<sup>27</sup>. "Se la risoluzione non è giustificata dal pubblico interesse e il fallimento dell'istituzione non avrebbe implicazioni sul sistema finanziario, gli strumenti di risoluzione non sono disponibili"<sup>28</sup>. Affinché venga avviata tale procedura è necessario che la BCE o il SRB attestino che la banca posta sotto analisi è in dissesto o a rischio dissesto (*failing or likely to fail*, FOLTF). La condizione di FOLTF è esplicitata dalla BCE o dal SRB se, dopo comunicazione alla BCE, questa non è stata smentita entro tre giorni. In questo caso, se è possibile una soluzione privata, questa è preferita. Se il comitato di risoluzione, dopo un'attenta analisi, stabilisce che non sono attuabili in tempi brevi e funzionali, misure di supervisione o del settore privato che possano ristrutturare la redditività della banca, e se, gli obiettivi nell'interesse pubblico non fossero raggiungibili mediante un'ordinaria procedura di liquidazione della banca perché il default dell'istituzione presa in analisi potrebbe comportare rischi a livello sistemico, allora viene elaborato un accurato piano di

---

<sup>24</sup> E' il caso ad esempio di banche con modelli di business più complessi per cui l'applicazione di modelli di supervisione semplificata potrebbe non garantire la corretta analisi dei rischi.

<sup>25</sup> Cfr Supra nota 21.

<sup>26</sup> In Italia l'autorità nazionale di risoluzione è la Banca d'Italia

<sup>27</sup> Anche se queste ultime non sono ancora state rese omogenee a livello europeo.

<sup>28</sup> World Bank Group, "Understanding bank recovery and resolution in the EU: a guidebook to the BRRD", pp. 74-75 (4-168)

risoluzione. Nell'elaborazione del suddetto piano e quindi nella scelta degli strumenti da utilizzare, le autorità devono prendere in considerazione gli specifici obiettivi di:

- Garantire il *going-concern* per quelle che sono le funzioni essenziali perché la loro interruzione potrebbe compromettere irreparabilmente l'economia reale in cui sono inserite;
- Evitare gli effetti negativi sulla stabilità finanziaria e il contagio delle infrastrutture di mercato;
- Ridurre al minimo gli interventi straordinari Pubblici;
- Proteggere i depositanti coperti dalla direttiva dei sistemi di garanzia dei depositi e gli investitori coperti dalla direttiva relativa ai sistemi di indennizzo degli investitori;

Salvo non sia strettamente necessario, il SRB evita di deteriorare il valore e riduce al massimo i costi di risoluzione, considerando di pari importanza tutti gli obiettivi sopramenzionati. Nel costruire il piano di risoluzione più adatto all'istituzione in dissesto, viene innanzitutto svolta un'accurata analisi strategica della banca per conoscerne la struttura, la posizione finanziaria, il modello di business nonché le funzioni essenziali e le interdipendenze esterne ed interne. Successivamente si valuta se gli obiettivi di risoluzione della FOLTF siano realizzabili meglio con questa procedura "straordinaria" o attraverso la liquidazione ordinaria. Infatti, uno dei caposaldi che guida nella scelta tra queste due procedure e nella definizione degli strumenti da utilizzare, è il principio per il quale nessun creditore deve ricevere un trattamento peggiore rispetto alla liquidazione (*No creditor worse over liquidation*, NCWOL). Vengono poi calcolati i requisiti finanziari e operativi al fine dell'attuazione del piano (es: MREL, TLAC). La banca posta sotto risoluzione ha la facoltà di fornire un parere sul complesso di indicazioni fornite dal SRB e il piano di risoluzione deve essere revisionato almeno annualmente. Se un'istituzione bancaria non ha rilevanza sistemica, la sua liquidazione non è gestita con gli schemi del meccanismo di risoluzione unico ma attraverso quelli del diritto comune. La commissione europea e a volte anche il consiglio europeo, sono chiamati ad intervenire e ad approvare lo schema messo in atto dal SRB. A seguito dell'approvazione dello schema, diventa compito dell'autorità nazionale preposta la sua implementazione.

### 1.3.2 Gli strumenti del Meccanismo di Risoluzione Unico

Una volta che si siano accertate le condizioni per la costituzione di un piano di risoluzione, la BRRD fornisce quattro diversi strumenti al Single Resolution Board ed un fondo che può essere utilizzato in alcuni casi per finanziare la strategia ideata. Gli strumenti sono:

1. Vendita di attività d'impresa;
2. Costituzione di un ente ponte (*bridge institution*);
3. *Bail-in*
4. Separazione delle attività;

Il fondo in questione è il *Single Resolution Fund* (SRF) che può essere utilizzato da parte del SRB per la copertura delle perdite o per la ricapitalizzazione se gli azionisti e i creditori abbiano contribuito

all'assorbimento delle perdite o alla ricapitalizzazione per almeno l'8% delle passività totali della banca. Il fondo, costituito nel Gennaio 2016, è alimentato da contributi provenienti dal settore bancario tramite le autorità nazionali di risoluzione<sup>29</sup>. Attualmente è composto da comparti nazionali e la totale condivisione è prevista dopo un periodo transitorio di otto anni e quindi a partire dal 2023. Il valore target da raggiungere durante questi otto anni è quello dell'1% dell'importo dei depositi coperti di tutti gli enti creditizi all'interno dell'Unione Bancaria Europea<sup>30</sup>. Nel caso in cui il piano di risoluzione preveda l'utilizzo del fondo di risoluzione unico (o la concessione di aiuti di Stato), deve essere chiesto il parere della CE che ha la facoltà di dissentire o proporre modifiche entro ventiquattro ore<sup>31</sup>. Se non vengono sollevati dubbi da parte della CE, allora il piano di risoluzione diviene immediatamente operativo.

### 1.3.2a Vendita di attività d'impresa

L'autorità di risoluzione, presa conoscenza delle condizioni dell'istituzione in dissesto, ha la facoltà e il potere di alienare l'ente o parte delle sue attività, diritti e passività ad uno o più acquirenti, anche senza il favore dei soci azionisti. Questo strumento di risoluzione può essere utilizzato singolarmente o in combinazione con gli altri strumenti a disposizione del *board*. Se la cessione è parziale, ciò che rimane delle attività della banca viene liquidato secondo la procedura di insolvenza ordinaria.

### 1.3.2b Costituzione di un ente ponte

La creazione di un ente ponte ha natura totalmente temporanea e permette alle autorità di risoluzione di garantire che vengano preservate le funzioni essenziali della banca durante la ricerca di un acquirente terzo. Questo approccio infatti, può avere una durata massima di due anni, durante i quali l'ente ponte (che è interamente o parzialmente proprietà di una o più autorità pubbliche) è controllato dall'autorità di risoluzione che può

- i. Effettuare la cessione di titoli di proprietà emessi da uno o più enti sottoposti a risoluzione;
- ii. Effettuare la cessione totale o parziale di attività, diritti e passività di uno o più soggetti in risoluzione.

Tutto il residuo non venduto dall'ente ponte viene quindi liquidato in modo ordinato.

### 1.3.2c Bail-in

Il *Bail-in* è lo strumento più dibattuto tra quelli di risoluzione ed è anche la maggiore risorsa contro il *moral hazard*. Questo perché il bail-in, a differenza di un salvataggio che è operato da persone diverse da azionisti e creditori mediante l'intervento pubblico (e quindi attraverso il denaro dei contribuenti), fa sì che le perdite di

---

<sup>29</sup> Al Luglio 2016 si stimava avessero partecipato circa 4000 enti, per un contributo totale di 10.8 miliardi.

<sup>30</sup> Quella del fondo di risoluzione unico è quindi una dotazione dinamica.

<sup>31</sup> In alternativa la CE può proporre al consiglio dell'Unione Europea le proprie contestazioni al programma per mancanza di rilevanza nei confronti del pubblico o per la richiesta di modifiche sostanziali riguardo all'utilizzo del fondo.

una banca siano poste a carico di proprietari e creditori della stessa. In particolare, l'assorbimento delle perdite avviene mediante la svalutazione del valore nominale della passività o attraverso la conversione delle passività in strumenti di capitale primario. In estrema sintesi, il debito che la banca deve ai creditori, viene svalutato o trasformato in capitale primario. L'utilizzo di questo strumento è funzionale se la ricapitalizzazione dell'ente può condurre alle condizioni necessarie a garantire il rispetto dei vincoli regolamentari e permettere il *continuum* delle funzioni aziendali senza che il mercato perda fiducia nei confronti dell'istituzione o se l'autorità di risoluzione vuole preparare il terreno per uno qualsiasi degli altri tre strumenti di risoluzione menzionati. Dato il grande coinvolgimento che risulta da questo mezzo all'avanguardia, sono state comunque poste delle clausole che salvaguardano determinate categorie di creditori. E' importante innanzitutto ricordare che i depositanti per cifre al di sotto di centomila euro (protetti quindi dal sistema di garanzia dei depositi) sono al sicuro da questa norma. Inoltre, nel BRRD sono enunciate precise voci del passivo che non possono essere sottoposte al *bail-in*<sup>32</sup>, fatto salvo il fatto che l'autorità di risoluzione può escluderne altre se questo è nell'interesse degli obiettivi del piano elaborato. Ai fini di garantire la possibilità di utilizzo del bail-in, la BRRD, ha introdotto un ulteriore requisito minimo, un adeguato importo di passività assoggettabili a questo strumento: il *Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities*, MREL che tiene conto di questa quantità del passivo è determinata annualmente dall'autorità di risoluzione ed è specifica per ogni istituzione finanziaria in quanto è data dalla somma dell'importo necessario all'assorbimento delle perdite (*Loss Absorption Amount*, LAA)<sup>33</sup>, per l'implementazione della strategia di risoluzione (*Recapitalisation Amount*,

---

<sup>32</sup> Le voci del passivo espressamente escluse sono:

- i depositi coperti, le passività inerenti al possesso delle attività o liquidità della clientela, qualora il diritto fallimentare protegga il cliente;
- le passività sorte in base ad un rapporto di fiducia in cui il beneficiario gode della protezione del diritto;
- le passività verso altri enti finanziari che non fanno parte del gruppo dell'istituzione sottoposta a risoluzione con *maturity* originariamente inferiore a sette giorni;
- passività con vita residua minore di sette giorni verso sistemi di pagamento o sistemi di regolamento titoli o dei relativi partecipanti;
- *benefits* o remunerazione di un dipendente ad eccezione della componente retributiva variabile;
- passività verso creditori, fornitori o imprese commerciali per l'elargizione di beni o servizi essenziali;
- debiti verso autorità tributarie e previdenziali che siano privilegiate ai sensi di legge
- debiti per il contributo al sistema di garanzia dei depositi
- passività garantite strumenti di copertura dell'emittente delle obbligazioni garantite.

<sup>33</sup> Che è il massimo tra la somma dei requisiti di Pillar 1, Pillar 2 e Combined buffer e l'importo minimo richiesto per rispettare i vincoli di Basilea 1.

RA)<sup>34</sup>, considerando le opportune deduzioni derivanti dal fondo di garanzia dei depositi. Per le banche di rilevanza non sistemica, il MREL è calcolato su base specifica, tenendo conto del totale aggregato di passività. Per le istituzioni di rilevanza sistemica, questo requisito coincide con il TLAC ( Total Loss Absorbing Capacity) e corrisponde al 16% delle attività ponderate per il rischio (dal 2022 il 22%) a cui può essere aggiunto eventualmente un requisito di secondo Pilastro.

### 1.3.2d Separazione delle attività

Attraverso questo strumento viene costituita una società veicolo temporanea (in genere interamente o parzialmente di proprietà di un'autorità pubblica) attraverso la quale gestire le attività, i diritti e le passività dell'ente sottoposto a risoluzione. Lo strumento di separazione delle attività deve essere obbligatoriamente utilizzato in concomitanza ad uno degli altri strumenti di risoluzione disponibili. La funzione principale della società veicolo è massimizzare il valore delle attività dell'ente in dissesto. In ogni caso, il veicolo opera sotto lo stretto controllo dell'autorità di risoluzione, che deve approvare anche il contenuto dell'atto costitutivo. Possono essere cedute attività, diritti o passività solo in presenza di uno dei seguenti tre scenari:

1. L'alienazione è necessaria a garantire il corretto funzionamento dell'istituzione in dissesto o dell'ente ponte
2. E' possibile trarre il massimo profitto dalla liquidazione solo attraverso la cessione;
3. Una procedura di liquidazione con ordinaria procedura di insolvenza può compromettere il mercato finanziario di appartenenza dell'attività da cedere.

### **1.4 Il sistema europeo di garanzia dei depositi**

Il terzo pilastro dell'unione bancaria europea, ancora incompiuto, è il fondo europeo di garanzia dei depositi (ESID). Si tratterebbe di un fondo di assicurazione alimentato da tutte le istituzioni bancarie all'interno dell'area euro che incrementerebbe la fiducia nel sistema bancario nei periodi di crisi ed eviterebbe il fenomeno della *bank run* (la corsa agli sportelli) garantendo la protezione dei depositanti ovunque essi si trovino. Inoltre, un aspetto di alta funzionalità di questo fondo ai fini della stabilità finanziaria è il fatto che, mediante la sua costituzione, il rapporto tra Stati e banche sarebbe indebolito e questo garantirebbe una maggiore protezione dei contribuenti che non dovrebbero più temere le ripercussioni degli shock finanziari sui conti pubblici. L'altro lato della medaglia rivela però che l'esistenza di un'eccessiva protezione potrebbe compromettere la disciplina di mercato e causare azzardo morale<sup>35</sup>. A tale proposito gli approcci suggeriti da alcuni economisti richiamano alla copertura dei soli depositi retail con specifica esclusione dei depositi

---

<sup>34</sup> Il massimo tra la somma dei requisiti di Pillar 1 e Pillar 2 e l'importo richiesto per rispettare i vincoli di Basilea 1.

<sup>35</sup> Micossi, S. e Carmassi J. Un nuovo sistema di garanzia dei depositi, 2010.

interbancari, di altri creditori e azionisti. Un ulteriore spunto è quello di assoggettare il contributo delle banche aderenti differenziandolo in base alla rischiosità dell'istituto<sup>36</sup> Ad oggi non c'è ancora un concreto impianto normativo che ha ad oggetto la costituzione dell'ESID<sup>37</sup> ma è stata omogeneizzata a livello nazionale l'organizzazione dei sistemi di garanzia dei depositi. In Italia ci sono due sistemi di garanzia autorizzati da Banca d'Italia:

- Il fondo interbancario di tutela dei depositi, un consorzio al quale aderiscono tutte le banche spa e le ex banche popolari;
- Il fondo di garanzia dei depositanti al quale aderiscono le banche di credito cooperativo.

La partecipazione ai sistemi di garanzia dei depositi è obbligatoria ed un'inottemperanza di tale norma può portare alla revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria. A livello pratico, questi fondi garantiscono rimborsi fino a centomila euro per depositante che devono essere elargiti nei casi di dissesto dell'istituzione bancaria entro sette giorni<sup>38</sup>. Inoltre, la garanzia complessiva deve essere pari ad almeno lo 0,8% del totale valore dei depositi. I sistemi di garanzia, oltre ad intervenire nei casi di liquidazione coatta amministrativa, collaborano a livello finanziario nelle procedure di risoluzione e propongono la predisposizione di forme di intervento alternative per le banche in difficoltà.

## ***1.5 Le Sanzioni Bancarie***

### ***1.5.1 La suddivisione dei compiti di vigilanza microprudenziale nel Meccanismo di Vigilanza Unico***

All'alba della creazione del Meccanismo di Vigilanza Unico sono state necessarie opportune suddivisioni di compiti tra le autorità di vigilanza già storicamente presenti nei Paesi dell'Unione Europea e la Banca Centrale. In generale, con emanazione del regolamento 1024/2013/UE si attribuiscono alla Banca Centrale Europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, al fine di contribuire alla sicurezza e alla solidità degli enti creditizi e alla stabilità del sistema finanziario all'interno dell'Unione e di ciascuno Stato membro. Il Regolamento 468/2014 illustra, operativamente, il quadro di cooperazione nell'ambito del Meccanismo di Vigilanza Unico, tra la BCE e le autorità nazionali competenti, designate (come da Regolamento quadro BCE 2014/17). I contenuti di questi documenti vanno a riformare totalmente il sistema di vigilanza, accentrando l'attività operativa presso la Banca Centrale europea e ridefinendo e in alcuni casi limitando, il ruolo delle NCAs. Nell'assolvimento delle finalità di garantire la sicurezza e la stabilità del sistema bancario, nonché di accrescere la stabilità del sistema finanziario europeo e

---

<sup>36</sup> Cfr Supra nota 35.

<sup>37</sup> La Commissione Europea ha proposto l'introduzione del fondo a più fasi che richiederebbero diversi anni per raggiungere un livello target pari allo 0,8% dei depositi totali oggetto di garanzie. Con i dati del 2011 i 43 miliardi di ipotetica dotazione del fondo, sarebbero stati in grado di fronteggiare una crisi molto peggiore di quella del 2007-2009.

<sup>38</sup> Così il Decreto Legge n° 30 del 2016 di recepimento alla Direttiva 2014/49/UE



di garantire una vigilanza coerente, l'istituzione preposta alla gestione del nuovo meccanismo di vigilanza e risoluzione può avvalersi delle normative europee pertinenti e se applicabile anche la legislazione nazionale di recepimento delle stesse nell'ordinamento dello Stato membro. In generale, la suddivisione delle competenze è attuata ai sensi dell'articolo 6 del SSMR in cui è stabilito che la BCE esercita vigilanza diretta su tutte quelle banche considerate *significant* mentre è rimessa all'autorità nazionale competente la supervisione delle istituzioni *less significant*. Con riferimento a queste ultime, l'autorità centrale esercita una vigilanza indiretta, ferma restando la possibilità di richiedere un'estensione dell'attività di supervisione qualora si rendesse necessaria per il mantenimento di standard di vigilanza elevati. Questa categorizzazione di banche in significative e meno significative ha reso necessaria la creazione di standard e criteri per attuare la divisione di competenze richiesta dal Meccanismo di Vigilanza Unico. In maniera molto poco formale, una banca è considerata significativa se un suo default potrebbe compromettere la stabilità di altre istituzioni e quindi del sistema finanziario. In termini più precisi, secondo l'articolo 6 del SSMR, sono ritenute significative tutte quelle banche:

- il cui valore totale delle attività superi i 30 miliardi di EUR;
- in cui il rapporto tra le attività totali e il PIL dello Stato membro partecipante in cui sono stabilite superi il 20%, a meno che il valore totale delle attività sia inferiore a 5 miliardi di EUR;
- che siano considerate dall'autorità nazionale competente di importanza significativa con riguardo all'economia nazionale;
- che hanno stabilito filiazioni in più di uno Stato membro partecipante se le loro attività o passività transfrontaliere rappresentano una parte significativa delle attività o passività totali;
- che abbiano richiesto o ricevuto direttamente assistenza finanziaria pubblica dal FESF o dal MES.

Si è quindi resa necessaria l'elaborazione di una metodologia da parte del Comitato di Basilea che permetta, attraverso l'osservazione di diversi indicatori pertinenti, di misurare la rilevanza di un'istituzione bancaria operante all'interno dell'area euro e quello che sarebbe l'impatto macroeconomico di un suo eventuale tracollo finanziario. Chiaramente, non sono possibili valutazioni in termini assoluti anche considerato il fatto che il Comitato ha ritenuto opportuno ricorrere ad indicatori che valutassero l'impatto sulla stabilità finanziaria di una perdita globale e non la probabilità che questo *default* si verifichi. I misuratori in questione tengono conto della dimensione dell'istituto bancario, del suo grado di interconnessione con altre istituzioni, la loro sostituibilità, l'operatività internazionale e la loro complessità. La metodologia di calcolo attribuisce poi dei coefficienti di ponderazione ad ogni indicatore. Per ciascuna banca il punteggio relativo a un particolare indicatore è calcolato dividendo l'ammontare relativo alla singola banca per quello aggregato corrispondente risultante dalla somma di tutte le banche del campione di riferimento. Il risultato viene successivamente ponderato applicando il peso assegnato all'indicatore all'interno di ciascuna categoria come indicato nella Tabella 1.

Tabella 1  
Sistema di misurazione basato su più indicatori

Categoria (ponderazione)	Indicatore	Ponderazione dell'indicatore
Operatività internazionale (20%)	Attività estere	10%
	Passività verso altre giurisdizioni	10%
Dimensione (20%)	Esposizione totale secondo la definizione data dalle disposizioni sull'indice di leva finanziaria di Basilea 3	20%
Interconnessione (20%)	Attività verso altre società finanziarie	6,67%
	Passività verso altre società finanziarie	6,67%
	Indice della provvista all'ingrosso	6,67%
Sostituibilità come operatore di mercato e fornitore di servizi (20%)	Attività in custodia	6,67%
	Pagamenti compensati e regolati mediante sistemi di pagamento	6,67%
	Valore delle transazioni sottoscritte nei mercati obbligazionari e azionari	6,67%
Complessità (20%)	Valore nozionale dei derivati OTC	6,67%
	Attività di terzo livello	6,67%
	Valore delle attività detenute a fini di negoziazione e disponibili per la vendita	6,67%

Il risultato finale di ciascuna ponderazione viene poi sommato per ottenere un valore totale attraverso il quale, la banca viene destinata ad una categoria di appartenenza. Le banche considerate di rilevanza sistemica, come noto, dovranno sostenere dei requisiti patrimoniali più stringenti e saranno sotto la diretta supervisione della Banca Centrale Europea. Le banche non appartenenti a questa categoria saranno invece sorvegliate dalle autorità nazionali. Tra le varie NCAs è stata effettuata una suddivisione dei compiti di vigilanza in base ad un criterio funzionale. In ogni caso, in ogni caso sono affidati alla vigilanza diretta della BCE i tre enti creditizi più significativi di ogni Stato europeo partecipante<sup>39</sup>.

### 1.5.2 Il sistema sanzionatorio

Il sistema sanzionatorio costituisce uno strumento particolarmente funzionale sia nel meccanismo di vigilanza unico che in quello di risoluzione della crisi. Scopo delle sanzioni all'interno dell'Unione Bancaria Europea è quello di essere "efficaci, proporzionate e dissuasive" come specificato all'interno del Regolamento 1024/2013<sup>40</sup>(il *Single Supervisor Mechanism Regulation*, o SSMR) e gli obiettivi ricoperti all'interno del meccanismo di risoluzione della crisi sono gli stessi. Prima di definire le caratteristiche e i soggetti che possono irrogare una sanzione, nonché la tipologia di ente vigilato che può riceverle, è opportuno specificare che la tipologia di provvedimenti a disposizione delle autorità è stata notevolmente implementata con l'introduzione del Meccanismo di Vigilanza Unico e del Meccanismo di Risoluzione Unico. Prima di questo cambiamento epocale, mancavano in alcuni Paesi dell'area europea provvedimenti sanzionatori che fossero diversi da quelli

<sup>39</sup> Al 1° Gennaio 2020, sono 117 le banche italiane vigilate direttamente dalla BCE.

<sup>40</sup> Che istituisce il Meccanismo di Vigilanza Unico

pecuniari. Inoltre, le notevoli disomogeneità all'interno dei diversi regimi nazionali in tema sanzionatorio, si riversavano ovviamente anche sull'efficacia dell'intero apparato. In particolare, la Commissione Europea ha espresso in più di un'occasione le sue preoccupazioni in merito soprattutto all'efficacia di queste misure dissuasive così difformi soprattutto nei confronti delle istituzioni finanziarie di maggiore entità<sup>41</sup>. E' stata necessaria quindi una convergenza in questo contesto, iniziata in prima istanza con l'introduzione del Meccanismo di Vigilanza Unico (nel 2014) e proseguita in Italia con il recepimento della Direttiva sui requisiti di capitale (D.lsl n.72 del 12 Maggio 2015). Ad oggi, all'interno dell'Unione Bancaria Europea, sono a disposizione delle autorità di vigilanza diversi provvedimenti sanzionatori, la cui intensità varia in funzione dell'effrazione commessa. Quelle di tipo pecuniario non sono le uniche sanzioni ammesse. Ad ampliare lo strumentario sono state aggiunte la revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria, l'interdizione temporanea dell'esercizio delle proprie funzioni, la reprimenda pubblica, la sospensione al diritto di voto agli azionisti e le disposizioni che regolano la possibilità o meno di ripartire gli utili<sup>42</sup>. Tutte le misure sanzionatorie rispondono in modo diverso alle diverse tipologie di violazioni commesse e ad eventuali atti aggravanti o mitiganti (come ad esempio la durata dell'effrazione, eventuali misure di rimedio poste in essere, la recidività o meno e la cooperazione durante le indagini) e quindi, con una strumentazione così ampliata, diventa possibile imprimere sanzioni realmente proporzionate alla gravità dell'atto. La proporzionalità si riflette anche nella definizione delle sanzioni pecuniarie. Infatti, nell'articolo 18 del regolamento quadro del Meccanismo di Vigilanza Unico è riportata una quantificazione dell'importo da imporre nei casi di sanzioni amministrative che corrisponde a "massimo il doppio dell'importo dei profitti ricavati o dalle perdite evitate grazie alla violazione, quando questi possono essere determinati o fino al 10% del fatturato complessivo annuo di una persona giuridica nell'esercizio finanziario precedente o altre sanzioni previste da una legge rilevante dell'Unione Europea"<sup>43</sup>. Ad oggi, a differenza di quanto accadeva in passato, è possibile imporre questo tipo di provvedimenti sia a persone fisiche che a persone giuridiche, con un tempo di prescrizione di cinque anni. In particolare, "i destinatari delle sanzioni sono in primis gli intermediari responsabili mentre le persone fisiche possono essere sanzionate in aggiunta"<sup>44</sup> Avendo come scopo principale la deterrenza e la disincentivazione della cattiva condotta da parte delle istituzioni controllate, è possibile irrogare sanzioni anche se la violazione è terminata. La Banca Centrale Europea ha il potere di imporre sanzioni sulle banche di rilevanza sistemica per violazioni dei requisiti espressamente sanciti dalla legge dell'Unione Europea. Inoltre, in deroga al

---

<sup>41</sup> CE, Potenziare i regimi sanzionatori nel settore dei servizi finanziari, Comunicazione 716, 08 dicembre 2010.

<sup>42</sup> Visco, I. Il sistema sanzionatorio bancario europeo e nazionale, dicembre 2015.

<sup>43</sup> Art 18,1 Regolamento 1024/2013.

<sup>44</sup> Dispinzeri V.M, Le novità delle nuove disposizioni in materia di sanzioni e procedura sanzionatoria amministrativa della Banca d'Italia, 05-05-2016, [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it)

principio di significatività di un'istituzione finanziaria, la BCE può imporre sanzioni su tutte le banche, anche quelle meno significative<sup>45</sup>, qualora venissero violati regolamenti o decisioni da lei emanati, nonché richiedere alle autorità nazionali competenti di avviare procedure di controllo e di esercitare le proprie funzioni. Salvo questi casi, la possibilità di imposizione di sanzioni sulle banche vigilate indirettamente è fortemente circoscritta, fermi restando l'obbligo di reportistica che le autorità nazionali hanno nei confronti della BCE e la possibilità di richiedere l'avvio di procedure che l'autorità centrale ha. Per utilizzare in maniera appropriata lo strumento sanzionatorio, la Banca Centrale Europea si è dotata di un'Unità investigativa Indipendente (UI)<sup>46</sup> che ha il compito di indagare su presunte inottemperanze di diritto dell'Unione direttamente applicabile e su Decisioni o Regolamenti della BCE in materia di vigilanza commesse dalle banche significative. Questa Unità può esercitare i poteri conferiti alla BCE dal regolamento sul Meccanismo di Vigilanza Unico e quindi può richiedere documenti, esaminare libri contabili e registri, richiedere chiarimenti, colloqui e ispezioni in loco e contattare le Autorità di Vigilanza nazionali per eventuali informazioni aggiuntive o per incaricarle di avvalersi dei loro poteri investigativi secondo conformità della legge nazionale. Condotte le opportune analisi, l'UI può avviare la procedura sanzionatoria inviando un documento di obiezioni alla banca sorvegliata. Quest'ultima ha la possibilità di rispondere ai fatti menzionati dall'Unità d'investigazione e obiettare anche riguardo all'importo pecuniario della sanzione. Se, sulla base dell'analisi iniziale dei fatti, gli elementi di prova raccolti e le osservazioni scritte della banca interessata, l'Unità ritiene che debba essere inflitta una sanzione amministrativa, viene presentata una proposta decisionale al consiglio di vigilanza. Dietro richiesta della banca coinvolta, le decisioni della BCE circa le sanzioni possono essere riesaminate *dall'Administrative Board of Review*. Se l'appello non è accolto e l'effrazione non è messa in discussione o viene confermata, è resa pubblica sul sito della BCE. E' fondamentale, nel rispetto dell'informativa al pubblico, la *disclosure* delle sanzioni impartite nei confronti delle istituzioni finanziarie. E' opportuno aggiungere che l'Unità Investigativa, non è l'unico mezzo utilizzato dalla Banca Centrale per rimanere aggiornata sul rispetto o meno della normativa da parte delle istituzioni vigilate. Sul sito della BCE è stata resa disponibile una piattaforma la *Whistleblowing*<sup>47</sup> che permette la segnalazione da parte del pubblico di inottemperanze messe in atto da banche, da autorità nazionali e dalla stessa Banca Centrale. Nei casi di violazione del diritto UE o di Regolamenti o Direttive della BCE da parte di una banca vigilata o di una NCA, è possibile inserire informazioni circa la presunta effrazione e comunicarle anche in maniera autonoma. La trasmissione di queste segnalazioni richiede la buona fede dei soggetti abilitati ed infatti, nel caso in cui si accertassero comportamenti scorretti, la Banca Centrale ha la possibilità di richiedere alle autorità competenti di avviare procedure penali. A chiunque voglia segnalare

---

<sup>45</sup> Riso, L. A, The power of the ECB to impose sanctions in the context of the SSM, 04 aprile 2014, pp. 32-35.

<sup>46</sup> [www.ecb.europa.org](http://www.ecb.europa.org)

<sup>47</sup> <https://whistleblowing.bankingsupervision.europa.eu/index.php>

cattive condotte è consigliato di allegare la documentazione del caso e di rimanere in attesa di ulteriori richieste da parte della BCE. La segnalazione viene processata da un gruppo di esperti e, se ritenuta pertinente, viene trasmessa alla Banca Centrale o all'autorità nazionale di competenza. Non c'è *disclosure* né possibilità di conoscere l'esito dell'analisi della segnalazione effettuata per il rispetto dell'obbligo al segreto professionale ma, ogni anno nel rapporto annuale della BCE sulla vigilanza viene pubblicata una sintesi degli interventi effettuati sulle segnalazioni.

### 1.5.3 La suddivisione delle competenze tra BCE e NCAs nei procedimenti sanzionatori

Benché le norme del sistema sanzionatorio siano oggi omogeneizzate a livello europeo, la suddivisione dei poteri sanzionatori tra le autorità nazionali e la BCE è piuttosto frastagliata e non segue la ripartizione descritta precedentemente. Infatti, l'articolo 18 del SSMR attribuisce all'autorità centrale la possibilità di emettere provvedimenti sanzionatori ma, non essendo specificato diversamente, questa competenza è da intendersi attuabile solo nei confronti delle banche direttamente vigilate. Questa interpretazione è in linea anche con l'obbligo di reporting alla BCE delle autorità nazionali competenti riguardo le sanzioni irrogate nei confronti delle banche *less significant*<sup>48</sup> e con la possibilità in capo all'autorità centrale di richiedere alle NCAs che vengano avviati dei procedimenti sanzionatori. Nel Regolamento che definisce le ripartizioni dei compiti in materia di vigilanza tra le autorità nazionali e la BCE (il 468/2014 o SSMFR), è possibile identificare i criteri che definiscono l'ambito di utilizzo dello strumento sanzionatorio da parte delle due categorie di *authority*. E' già stato precedentemente evidenziato il criterio oggettivo<sup>49</sup> per il quale, l'autorità centrale ha il potere di emettere sanzioni solo nei confronti dei soggetti direttamente vigilati. Questo permette anche di escluderle la possibilità di emettere procedure di questo tipo nei confronti di persone fisiche che non sono contemplate tra i soggetti individuati nell'articolo 18 del SSMR. Questa scelta è rafforzata dal legislatore europeo attraverso l'articolo 134 del SSMFR che specifica la competenza delle autorità nazionali per l'irrogazione di sanzioni nei confronti diversi da quelli specificati dall'articolo 18 del SSMR. Per quanto riguarda invece la violazione di obblighi derivanti da regolamenti o decisioni da essa emanati o da atti dell'Unione Europea, la Banca Centrale Europea ha la possibilità di estendere i poteri sanzionatori nei confronti di istituzioni *less significant* ma non verso persone fisiche<sup>50</sup>. In questo ambito, assumono particolare rilevanza le SREP *decisions* emanate annualmente dall'autorità centrale nei confronti delle banche direttamente vigilate. Nonostante si sia cercato di preservare quello che era il patrimonio conoscitivo delle autorità nazionali competenti in materia di vigilanza prima del Meccanismo Unico, le attività svolte da una qualsivoglia autorità di vigilanza nazionale

---

<sup>48</sup> Contenuta nel Regolamento 468/2014.

<sup>49</sup> Cfr Perin, A. La ripartizione di competenze nei procedimenti sanzionatori tra la BCE e le NCA all'interno del meccanismo di vigilanza unico, 2015.

<sup>50</sup> Infatti, dato che non è previsto nel nostro ordinamento nazionale, la BCE non potrà richiedere validamente che siano avviati dei procedimenti nei confronti di persone fisiche ritenute responsabili di violazioni ed obblighi contenuti nei suoi regolamenti.

sono da ritenersi strumentali e di supporto alla funzione decisionale che è comunque rimessa alla BCE. Infatti, se è vero che la BCE in alcuni casi deve richiedere l'adozione di un provvedimento sanzionatorio alle autorità nazionali competenti, rimane vero anche il fatto che queste hanno mantenuto un potere diretto solo sulle banche *less-significant* e non possono, se non richiesto dall'autorità centrale, emettere nessun provvedimento nei confronti di istituzioni bancarie sistemiche (nei confronti delle quali solo la BCE ha potere sanzionatorio diretto). Sono quindi cambiati i compiti a cui sono assoggettate le autorità nazionali ma anche i soggetti vigilati. Infatti, avendo la Banca Centrale a cuore la stabilità dell'intera area euro, si occupa di vigilare su istituzioni finanziarie di rilevanza sistemica in modo diretto, mentre le autorità nazionali attuano i meccanismi di vigilanza e di risoluzione unici occupandosi di rilevare comportamenti anomali su istituzioni minori. Per quanto riguarda il sistema sanzionatorio le ANCs sono sì libere di qualificare i fatti e determinare la sanzione e l'importo eventualmente dovuto secondo il diritto nazionale ma la BCE mantiene il diritto di proporre anche attraverso i *joint supervisory team* la misura sanzionatoria ritenuta più idonea. Anche se in maniera definita residuale, lo strumento sanzionatorio è stato esteso anche alle autorità nazionali competenti nell'ambito dei meccanismi di vigilanza e risoluzione per realizzare a livello europeo un ravvicinamento ed una maggiore omogeneizzazione e per tutelare gli interessi dell'Unione. Inoltre, alle autorità nazionali è data la possibilità di inasprire le sanzioni amministrative pecuniarie e non, di attuarne di ulteriori o di prevederne di penali. Le autorità di vigilanza italiane riconosciute sono diverse e riflettono la suddivisione delle aree critiche trattate. In questa sede verranno considerate principalmente la Banca d'Italia e CONSOB ma è opportuno menzionare anche la Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione (COVIP), l'Istituto di Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS) e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM).

### 1.5.3a La Banca d'Italia

In conformità con quanto stabilito nell'ambito dei Meccanismi di Vigilanza e di Risoluzione Unici, la Banca d'Italia svolge attività di supervisione diretta sulle banche operanti in Italia di rilevanza non sistemica. Il Testo Unico Bancario del 1993 le conferisce i poteri di vigilanza nei confronti di banche, di gruppi bancari, di società finanziarie iscritte negli elenchi speciali e degli istituti di moneta elettronica. Banca d'Italia segue la situazione tecnica provvedendo al mantenimento del rischio e dei requisiti patrimoniali e controllando che gli intermediari mettano in atto una sana e prudente gestione come specificato dal Testo Unico della Finanza (TUF,1998) che suddivide i compiti di vigilanza tra la precedente autorità e la CONSOB. Per recepire gli innumerevoli mutamenti avvenuti a livello regolamentare nel corso degli ultimi anni in funzione dell'inserimento dell'odierna disciplina prudenziale, la Banca d'Italia ha dovuto modificare fortemente tutte le prassi operative precedentemente adottate. Ad esempio, l'introduzione dell'ICAAP e dello SREP, hanno reso ancora più necessaria una stretta connessione tra soggetti vigilati e autorità vigilante che rimangono costantemente in dialogo. Un aiuto alla riorganizzazione necessaria è stato certamente dato nel 2009 dalla guida per l'attività di vigilanza in cui sono contenuti anche i principi sugli accertamenti ispettivi. Solo nel 2011 attraverso le CRR e la CRD IV vengono modificati e sanciti i compiti della Banca d'Italia in merito alle

sanzioni amministrative che essa può emettere nei confronti dei soggetti supervisionati. Infatti, qualora si rendesse necessario, l'autorità nazionale utilizza gli opportuni strumenti operativi che le sono riconosciuti dalla BCE, comprese le misure sanzionatorie, o effettua interventi precoci per prevenire eventuali crisi. Infatti, in caso di deterioramento delle condizioni di un'istituzione creditizia è possibile adottare misure di intervento precoce come la predisposizione di piani di risanamento, la sostituzione degli organi di amministrazione e/o dei componenti dirigenziali fino anche all'amministrazione straordinaria che, nei casi più gravi, permette di accertare la situazione aziendale e di attuare soluzioni a tutela dei depositanti. Banca d'Italia è autorizzata a richiedere ispezioni in loco presso i gruppi bancari vigilati, pianificando questa attività in collaborazione con le altre autorità di supervisione. Inoltre, per quanto riguarda le banche di rilevanza sistemica, ha il compito di svolgere tutte le attività accessorie richieste dalla BCE. Prima dell'implementazione della CRD IV, che definisce un ampio apparato sanzionatorio per assicurare l'osservanza degli obblighi relativi al Pillar 2 del Comitato di Basilea, il diritto italiano conosceva solo le sanzioni pecuniarie. Se nell'esecuzione dell'attività di vigilanza, la Banca d'Italia dovesse osservare delle irregolarità (e tra queste sono da ricomprendersi anche quelle relative alle forme tecniche dei bilanci), può applicare sanzioni amministrative pecuniarie e non nei confronti delle persone giuridiche e/o fisiche responsabili. Con l'attuazione del decreto legislativo 72/2015 è stata qualificata come norma sanzionatoria operabile dalla Banca d'Italia, nei confronti di intermediari *significant* e *less significant* anche il cosiddetto *cease and desist order* per tutte quelle violazioni connotate da scarsa offensiva o pericolosità<sup>51</sup>. Una tipologia di sanzione che non sembra essere stata recepita dalla CRD IV è però il *public statement* che, come spesso erroneamente creduto, non consiste nella mera pubblicazione delle sanzioni emesse nei confronti di un intermediario ma in una dichiarazione pubblica in grado di incidere negativamente sulla reputazione di una persona fisica o giuridica che abbia commesso una violazione.

### 1.5.3b Consob

A seguito degli innumerevoli cambiamenti resisi necessari nell'ambito del sistema di vigilanza unico per coprire le fragilità strutturali, la Commissione Nazionale per la Società e la Borsa ha acquisiti notevoli poteri in materia di vigilanza. Per quello che rileva in questa sede, si può dire che CONSOB abbia innanzitutto di mira il rispetto del Pillar 3 e quindi gli obblighi di corretta e puntuale informativa delle istituzioni bancarie nei confronti del pubblico. Infatti, essendo chiamata in causa nella vigilanza di diversi soggetti, gli obiettivi e gli strumenti a sua disposizione per ognuna delle categorie di interesse sono diversi. La CONSOB deve garantire la trasparenza e la correttezza dell'operato delle banche mentre, come visto precedentemente, è la Banca d'Italia ad occuparsi della sana e prudente gestione. Per la grande parte delle loro funzioni le due autorità

---

<sup>51</sup> Art 144 bis TUB.

operano in modo coordinato, scambiandosi informazioni se necessario. Come *supervisor* degli intermediari finanziari, CONSOB ha tra i suoi strumenti<sup>52</sup>:

- La vigilanza regolamentare che le permette di intervenire con norme opportune a valorizzare l'autonomia decisionale dei soggetti vigilati, agevolare l'innovazione e la concorrenza, nonché il rispetto degli obblighi relativi alla natura dei clienti;
- La vigilanza informativa attraverso la quale CONSOB può richiedere, in qualunque momento lo ritenga necessario e nell'ambito delle sue competenze, documenti e atti ai soggetti vigilati, ai loro organi di controllo ed eventualmente alle autorità di revisione;
- La vigilanza ispettiva che si sostanzia come nel caso di Banca d'Italia, nella possibilità di effettuare ispezioni in loco e predisporre gli atti ritenuti necessari. La CONSOB ha anche la facoltà di richiedere al revisore incaricato di procedere a verifiche ispettive.

Quello sanzionatorio è per la Consob un canale di natura solo residuale. Infatti, nonostante sia dotata di questo strumento, il processo sanzionatorio prende il via solo a seguito dell'accertamento di irregolarità dopo le attività di vigilanza informativa ed ispettiva. Anche in questa circostanza, le sanzioni hanno scopo deterrente e di disincentivazione di condotte non rispettose della legge al fine di tutelare maggiormente gli investitori. Anche ai soggetti sanzionati da parte di CONSOB è assicurato il diritto di difesa e di contraddittorio.

---

<sup>52</sup> Rabitti Bedogni C. Le nuove funzioni e i nuovi poteri di vigilanza della CONSOB, [astrid-online.it](http://astrid-online.it)



## Capitolo 2

### 2.1 Il contenuto informativo dei provvedimenti sanzionatori

Il contenuto informativo relativo ai provvedimenti messi in atto nei confronti delle banche da parte delle autorità di vigilanza e di risoluzione è di fondamentale interesse per quanto riguarda le finalità delle loro strategie e per il perseguimento degli obiettivi di stabilità finanziaria. Infatti, il principio di trasparenza che, almeno in linea teorica, dovrebbe massimizzare la prevedibilità delle azioni messe in atto da parte delle autorità di vigilanza, è considerato cruciale per l'efficacia e la rilevanza dell'attività di supervisione e risoluzione. Nello specifico, per quanto riguarda i provvedimenti sanzionatori, nella "Raccomandazione della Banca Centrale Europea per un regolamento (CE) del consiglio sul potere della Banca Centrale Europea"<sup>53</sup>, viene esplicitato, nell'articolo 3 sulle norme procedurali che regolano i provvedimenti di infrazione messi in atto, che la decisione "deve essere notificata per iscritto all'impresa interessata e all'autorità di controllo nazionale competente" e che "devono essere forniti i dettagli delle contestazioni mosse nei suoi confronti" e "le prove su cui queste si basano"<sup>54</sup>. Nonostante questo, le informazioni fornite agli intermediari finanziari sottoposti a sanzioni da parte delle autorità nazionali competenti e da quelle europee, risultano sommarie e poco dettagliate. I bollettini emessi da Banca d'Italia e CONSOB, sono privi dei particolari riguardanti le motivazioni del procedimento sanzionatorio. Nella maggior parte dei casi, le motivazioni addotte riguardano carenze a livello organizzativo e/o problemi nella gestione della funzione di controllo interno. Peraltro, a mancare nella quasi totalità dei casi è anche il nesso diretto tra le cause che hanno portato al provvedimento e la corrispondente somma pecuniaria richiesta da parte delle autorità. In questo modo i principi cardine di proporzionalità e di efficacia, nonché la funzione dissuasiva ricercata per dono di forza e l'intero meccanismo sanzionatorio risulta poco deterrente. Se è vero che nei confronti del pubblico bisogna mantenere un certo riserbo per salvaguardare la credibilità degli intermediari sottoposti ad un qualsivoglia tipo di sanzione, è però necessario fornire un'analisi accurata alla banca interessata. Per sopperire alle menzionate lacune e fornire sia alle banche dell'area euro che alle autorità di vigilanza e risoluzione degli spunti di riflessione sul tema, sono stati elaborati nel corso degli ultimi anni dei modelli predittivi della probabilità di irrogazioni pecuniarie nei confronti dei singoli istituti di credito. Dal lato dei singoli intermediari, le analisi citate forniscono degli *input* significativi ai fini della predisposizione di accurate strategie che permettano di evitare procedure sanzionatorie. Alle autorità europee e nazionali questi modelli offrono un quadro globale su quella che è la funzionalità o meno dei provvedimenti emanati e quali siano i limiti e le migliorie eventualmente possibili. La messa in atto di comportamenti maggiormente virtuosi da parte delle singole unità bancarie che dovrebbe seguire ad una

---

<sup>53</sup> ECB/1998/9

<sup>54</sup> Art 3, comma 1, Raccomandazione della Banca centrale europea per un regolamento (CE) del Consiglio sul potere della Banca centrale europea di irrogare sanzioni.

maggior informazione con i dettagli causali delle sanzioni ricevute, ha inoltre notevole rilevanza ai fini della stabilità finanziaria e monetaria dell'area euro. Nei seguenti paragrafi verranno illustrati i metodi elaborati nel corso degli ultimi anni che hanno sottolineato efficacia e/o limiti del meccanismo punitivo qui trattato. Tutti gli studi di seguito riportati convergono nell'individuazione della profittabilità e della dimensione e crescita dell'attivo come determinanti delle sanzioni emesse nei confronti delle banche operanti in Italia.

## **2.2 L'analisi di Murè e Pesic (2010)**

L'analisi di Muré e Pesic è stata condotta in considerazione della normativa allora vigente: Basilea I. Scopo ultimo del modello elaborato è testare la proprietà esplicativa di alcuni indicatori di natura prettamente aziendale per comprendere il *link* tra questi e l'ammontare della sanzione emessa e valutarne quindi la significatività. Il *database* utilizzato è composto da 893 provvedimenti emessi dalla Banca d'Italia nel periodo 1999-2007, di cui 730 verso banche commerciali. Molti tra gli intermediari presenti sono stati ripetutamente sottoposti a sanzione e quindi le banche interessate sono in totale 496<sup>55</sup>. L'analisi condotta è suddivisa in due fasi: in una prima parte dell'analisi viene estrapolata la significatività degli indicatori mentre in una seconda fase si analizza la probabilità di ricevere sanzioni condizionatamente all'appartenenza di queste a determinate classi. In considerazione di ogni singola procedura, sono stati estrapolati da *bankscope* i dati di bilancio dell'istituzione interessata nei tre anni precedenti e nei tre anni successivi, in modo da valutarne la causalità e la funzionalità. Per un'analisi onnicomprensiva dell'attività sanzionatoria, sono prese in considerazione sia il volume totale che l'ammontare pro-capite (inteso come volume totale su numero di soggetti sanzionati) e viene adottata una classificazione di dieci categorie di motivazioni che hanno condotto alla reprimenda. Considerando che nella maggior parte dei casi i bollettini emessi da Banca d'Italia riguardano irrogazioni a seguito di più di una motivazione, il numero di sanzioni considerato dagli autori è maggiore di quello realmente realizzatosi perché se un provvedimento si compone di diverse cause, ognuna di queste viene considerata come una singola sanzione<sup>56</sup>. Gli indicatori considerati coprono diverse aree rilevanti dell'attività bancaria quali la redditività, la liquidità di attivo e passivo, la solidità patrimoniale e l'efficienza in termini operativi ma tralasciano un aspetto di notevole importanza già nel 2010 non considerando alcun indicatore di rischio (nella Tabella 2 gli indicatori considerati dei tre modelli a confronto). Per testare le significatività di ogni indicatore finanziario o di bilancio vengono eseguite delle regressioni per dati longitudinali<sup>57</sup> in cui la variabile dipendente di interesse è l'ammontare della sanzione in valore assoluto e in relazione al totale dell'attivo o del

---

<sup>55</sup> Cfr Murè P. e Spallone M. Le sanzioni bancarie: evoluzione normativa e confronto internazionale, I quaderni di Minerva bancaria, marzo 2018, pp. 50-53.

<sup>56</sup> Sono così definiti due indicatori aggiuntivi medi quali l'ammontare per violazione medio e l'ammontare pro capite medio, rispettivamente il volume totale sul numero di violazioni e l'ammontare medio per violazione sul numero di soggetti sanzionati.

<sup>57</sup> Cioè un modello di regressione in cui vengono utilizzate osservazioni relative alle stesse variabili ma in più periodi diversi.

reddito operativo<sup>58</sup>. Dal processo di analisi emerge che quasi tutti i regressori sono robusti, con speciale menzione per quanto riguarda gli indicatori di liquidità, di crescita dell'attivo e di profittabilità (interessi netti su prestiti erogati) e particolarmente significative si dimostrano anche le variabili binarie che identificano la forma giuridica dell'istituzione considerata ( S.p.a, popolare o BCC).

In considerazione delle indicazioni delle autorità di vigilanza, gli autori classificano le sanzioni per:

- inadeguatezza e criticità del processo di credito (credito);
- inadeguatezza del sistema dei controlli interni e nell'organizzazione interna (controlli – organizzazione);
- violazione di disposizioni in materia di adeguatezza patrimoniale (patrimonio);
- inosservanza delle disposizioni della Banca d'Italia rispetto alle segnalazioni periodiche (segnalazioni);
- altre (finanza, gestione, normativa).

Nella seconda fase dell'analisi, Murè e Pesic valutano la probabilità condizionata che una sanzione sia emessa a seguito dell'inottemperanza dei requisiti richiesti da una delle precedenti categorie. In particolare, viene inserita una variabile *dummy* che ha valore 1 se la sanzione è irrogata per una precisa classe di motivi e 0 altrimenti e con l'utilizzo di un modello *probit* per variabili categoriche<sup>59</sup> viene stimata la relazione causale tra l'evento e molti degli indicatori considerati nella prima fase del modello. Da questa fase emerge che alcune classi risultano scollegate dagli indicatori finanziari e che la probabilità che una sanzione sia irrogata per il credito è inversamente proporzionale alla disponibilità di titoli liquidi e direttamente proporzionale al rapporto prestiti netti su attivo. La ricerca di Murè e Pesic è tuttavia penalizzata sotto vari punti di vista. Innanzitutto, possono essere considerati dei limiti l'interpretazione della variabile sanzione ed il fatto che il campione su cui si effettua l'analisi è composto solo da banche sanzionate: essendo totalmente omogeneo, non permette altro che considerazioni parziali sulla reale efficacia del processo sanzionatorio perché non è fatta menzione dell'andamento degli intermediari non sanzionati durante l'intervallo temporale considerato. Inoltre, come già sottolineato in precedenza, non sono presenti indicatori che considerino il rischio a cui sono esposte le singole istituzioni e questo è un aspetto di fondamentale importanza per le autorità di vigilanza.

### **2.3 L'analisi di Caiazza et al (2015)**

Alcuni dei limiti evidenziati nella precedente analisi vengono superati dal modello di Caiazza et al. E' opportuno sottolineare innanzitutto che gli autori considerano un *database* non omogeneo nel quale figurano

---

<sup>58</sup> In questo modo gli autori tengono conto dell'impatto dimensionale.

<sup>59</sup> Il *probit* è un modello di regressione non lineare in cui la variabile dipendente può assumere solo due valori. E' utilizzato in questo caso per stimare la probabilità che la sanzione (cioè la variabile dipendente) si concretizzi o meno a seconda degli indicatori (i regressori) considerati.

quasi seicento banche italiane (quasi la totalità delle banche operanti) sottoposte e non so a provvedimenti sanzionatori tra il 2005 e il 2012. Una seconda distinzione può essere identificata nell'interpretazione della variabile oggetto di ricerca che in questo caso è la probabilità di incorrere in sanzioni e non il volume delle stesse<sup>60</sup>. Questa variazione segue due diverse motivazioni: la prima è che l'ammontare della "punizione" non è osservabile per tutti i valori degli indicatori. Questo porta ad una distribuzione di volumi discontinua che fornisce una stima è affetta da *bias* sistematico. Un secondo motivo di discostamento è il fatto che l'analisi basata sul volume delle sanzioni non fornisca elementi particolarmente significativi in quanto si è osservato solo un lieve scostamento della variabile precedentemente considerata rispetto ai valori medi. Un elemento ulteriormente distintivo di questa analisi è il set di indicatori considerati come concorrenti alla probabilità di ricevere sanzioni. Viene superato il limite del precedente modello e viene data notevole importanza ad indicatori che attestino il rischio a cui la singola banca è sottoposta. L'analisi si configura fortemente incentrata su quelli che sono i requisiti regolamentari e sulla loro rilevanza (piuttosto che su valori aziendali) come premonitori di sanzioni. Viene infatti configurata perfino una distinzione tra rischio di credito, rischio di liquidità e rischio di mercato. Utilizzando i dati forniti dall'Associazione Bancaria Italiana (ABI), vengono inseriti come variabili rilevanti alla manifestazione del rischio di credito le percentuali rispetto al totale dell'attivo di: crediti deteriorati, sofferenze da almeno sei mesi, prestiti ristrutturati e quelli considerati incerti o sottovalutati rispetto ad un certo *benchmark* considerato come *standard*. A comporre il rischio di liquidità sono invece indicatori inerenti ai prestiti interbancari (considerati come percentuale di depositi). Per il rischio di mercato sono considerati significative le esposizioni in titoli di Stato e di grandi società. Il modello econometrico utilizzato è in questo caso il *probit*: la variabile binaria dipendente, ossia la probabilità di incorrere in sanzioni, è regredita su un insieme di indicatori della singola banca quali il ROA ed il totale attivo e su un indicatore che consideri lo stato del ciclo economico, il PIL. L'analisi porta all'elaborazione di due modelli: uno per la generica probabilità di incorrere in sanzioni e uno in cui la probabilità di riceverle è condizionata ad una delle categorie di violazioni. Nell'indagine condotta dal gruppo di Caiazza, le violazioni possono appartenere ad una delle seguenti categorie:

- Controlli-organizzazione;
- Credito;
- Segnalazioni.

Un ulteriore limite superato rispetto all'analisi precedente è il fatto che i regressori sono inclusi con un ritardo temporale pari ad uno o due *lag*. Questo comporta di fatto la creazione di due varianti del modello che permettono di cogliere in modo più accurato il legame tra l'indicatore considerato e la variabile dipendente in un breve periodo. I risultati portano ad un'altissima significatività di tutti gli indicatori di rischio introdotti e quindi ad una diretta proporzionalità tra il rischio in capo ad un intermediario e la probabilità di ricevere sanzioni pecuniarie. Viene poi smentita qualsiasi relazione tra la dimensione della banca e la variabile

---

<sup>60</sup> Cfr Supra nota 55, p.54-56

dipendente<sup>61</sup>. Anche i risultati di questa analisi confermano la relazione negativa tra il ROA e la possibilità di incorrere in provvedimenti da parte della Banca d'Italia. Nonostante le migliorie apportate, il gruppo di Caiazza non tiene conto del fatto che determinati intermediari abbiano subito più di un provvedimento sanzionatorio annuale nel periodo considerato. Infatti, dato che la variabile dipendente è binaria e quindi ha valore 1 o 0 a seconda che la banca sia stata sottoposta a misure pecuniarie o meno, non coglie e anzi risulta estranea alla molteplicità dei provvedimenti in capo alla banca. Inoltre, nonostante l'estensione temporale modellizzata, non vengono valutati gli effetti delle disposizioni sanzionatorie e quindi della loro efficacia.

#### **2.4 L'analisi di Guerello et al (2017,2018)**

L'approccio utilizzato dal gruppo di Guerello si differenzia fortemente dai precedenti. L'obiettivo generale dell'analisi rimane l'individuazione, in un'ottica omnicomprensiva, delle determinanti di una procedura sanzionatoria. In realtà, non basandosi esclusivamente su considerazioni aziendali o regolamentari, il *modus operandi* per la scelta degli indicatori rilevanti ai fini dell'analisi è molto più analitico e preciso. Il set informativo utilizzato per l'indagine si compone di 133 banche attive al 31 Dicembre 2015 (di cui 77 mai sanzionate) e copre l'intervallo temporale a partire dal 2008. Il *database* di partenza è sì un'estensione di quello utilizzato da Muré e Pesic nel 2010 ma considera l'attuazione delle nuove normative bancarie: Basilea II e Basilea III. L'identificazione delle variabili rilevanti ha in questo modello, l'obiettivo di coprire tutte le aree di rilevanza per l'attività bancaria: performance e produttività, qualità di attivo e passivo, rischi di credito e rischio percepito dal mercato, efficienza, solidità dell'istituto e liquidità<sup>62</sup>. Nella scelta degli indicatori utili ai fini dell'analisi, gli autori sono partiti dai dati di bankscope, suddividendo in nove categorie tutti gli indicatori in base ad un'interpretazione economica finanziaria e considerando in quale delle aree di interesse precedentemente enunciate potessero essere ricompresi. Per ogni categoria, sono stati successivamente individuate due grandezze chiave che rappresentassero il concetto economico finanziario della loro area di appartenenza. Su ogni indicatore chiave, e questa è la differenza fondamentale con gli altri modelli, sono stati effettuati dei *test* di significatività il *Wald test*<sup>63</sup> ed il *Likelihood Ratio*<sup>64</sup> per avere maggiore certezza (in termini statistici) che le variabili fossero davvero correlate alla probabilità di sanzione. Questo approccio porta alla considerazione di un più vasto spettro di caratteristiche dell'intermediario e quindi si concretizza in un'analisi che non ha ottica esclusivamente aziendalista o regolamentare, fermo restando che nella validazione finale alcune variabili sono state confermate o escluse da considerazioni dell'uno e/o dell'altro tipo. E' un metodo

---

<sup>61</sup> Nell'analisi precedente questa correlazione può essere considerata ascrivibile alla proporzionalità stabilita implicitamente a livello regolamentare e non solo alla gravità dell'effrazione commessa.

<sup>62</sup> Cfr Supra nota 55, pp. 57-61.

<sup>63</sup> Esamina se una variabile indipendente incide o meno sulla variabile oggetto di analisi.

<sup>64</sup> Questo test accetta o rifiuta l'ipotesi nulla in base al valore ottenuto dalla statistica; se è minore di un valore soglia l'ipotesi nulla è rigettata, se maggiore viene considerata vera. Il valore soglia dipende dalla significatività che si vuole abbia il test.

che si attesta come estremamente preciso perché unisce la fermezza delle prove statistiche alla contestualizzazione e regolamentare e di impresa. Molto interessanti sono i risultati estrapolati per le aree di efficienza e redditività operativa attraverso indicatori *core* quali margine netto di interesse e redditività del processo del credito e per l'area di orientamento del business descritta dalla quota di ricavi totali non derivanti da interesse. Considerate da questa prospettiva, non emergono propensioni alle sanzioni differenti tra le banche di investimento e commerciali mentre si evince che le banche popolari siano più inclini a reprimende. La probabilità di ricevere sanzioni risulta fortemente legata agli indicatori sulla qualità dell'attivo e sulle sue variazioni. In particolare, la variabile dipendente risulta ridotta a seguito di una crescita del credito e aumenta invece con la crescita dell'attivo. Contestualmente al rischio di credito e al rischio percepito dal mercato e al profilo di liquidità, per cui le grandezze chiave rispettivamente rilevanti sono lo stock di riserve per perdite sui prestiti, la quota di interessi passivi su passività fruttifere di interesse e l'indicatore strutturale, vengono confermati i risultati di Caiazza et al. Il livello di capitale primario (il Tier 1) non risulta avere capacità predittive mentre il Total Capital Ratio, rappresentante della solidità patrimoniale, ha impatto statisticamente significativo nella riduzione della probabilità di ricevere sanzioni per quelle banche maggiormente capitalizzate. In merito alla redditività invece, si smentisce l'essenzialità del ROA in favore della maggiore significatività del ROE che porta a maggiori riduzioni della variabile dipendente considerata. Il lavoro del gruppo di Guerello si caratterizza anche per l'inserimento nell'analisi di un'altra autorità di vigilanza, ulteriore alla Banca d'Italia: la CONSOB<sup>65</sup>. Peraltro, attraverso l'utilizzo di un modello econometrico quale il *logit* multinomiale<sup>66</sup>, vengono valutate le differenze operative tra le due autorità. Si conferma la distinzione che vige a livello regolamentare tra i loro compiti in quanto dall'analisi la Banca d'Italia risulta fortemente incentrata sulla salvaguardia della sana e prudente gestione. Con questa analisi econometrica le aree di redditività, liquidità e rischio, nonché gli indicatori di crescita risultano fortemente correlati ai provvedimenti sanzionatori emessi da questa autorità. La composizione dell'attivo e gli indicatori patrimoniali sono egualmente rilevanti per entrambe, riflettendo il focus della CONSOB sulla tutela della trasparenza. Lo stesso *logit* multinomiale è utilizzato in un'implementazione del modello del 2018 in cui gli autori si interessano alla probabilità di incorrere in sanzioni considerando il processo di credito ad opera della Banca d'Italia. Come risultato dell'analisi risultano molto importanti il ROE, gli indicatori di crescita del credito, nonché quelli di liquidità e solidità. Viene però smentito il risultato dell'analisi di Caiazza et al in cui risultava significativo il volume di riserve per perdite su prestiti. L'interpretazione data dagli autori a questo particolare risultato è che l'elevato volume di riserve rappresenta un profilo di alto rischio adottato dall'intermediario. Nonostante le

---

<sup>65</sup> Considerando quindi che con la legge 262 del 2005, sono stati attribuiti alla Commissione Nazionale per le Società e la Borsa nuove funzioni regolamentari, di vigilanza e sanzionatorie.

<sup>66</sup> E' una generalizzazione del modello logistico in cui ci sono più di due possibili risultati discreti. Permette di stimare la probabilità di diversi possibili esiti dato lo stesso set di variabili indipendenti (che possono avere varia natura).

notevoli migliorie introdotte da questo gruppo di lavoro e pur considerando che nel campione analizzato sono state considerate sia banche sanzionate che non, un limite a questo approccio è che sono state escluse dall'analisi le banche di credito cooperativo che sono rilevanti anche se considerate una minoranza.

## ***2.5 Contestualizzazione dei risultati ottenuti***

I risultati analitici ottenuti dai modelli precedenti sembrano adattarsi e spiegare perfettamente la situazione italiana in merito ai meccanismi sanzionatori messi in atto nei confronti delle banche nazionali. Osservando in maniera critica gli indicatori utilizzati in tutte e tre le precedenti analisi, si può certamente affermare che ci sia un forte rapporto di causalità estratti osservando i dati di bilancio e la probabilità di provvedimenti sanzionatori. Nonostante la forte significatività però, è necessario considerare anche variabili relative al rischio in quanto queste, con l'evolversi della regolamentazione bancaria, si rivelano altamente predittive. In particolare, una inefficace gestione del rischio di credito sembra incidere molto negativamente sulla variabile dipendente considerata<sup>67</sup>. L'implementazione degli ultimi due modelli ha inoltre sfatato la rilevanza assoluta conferita al ROA e alla dimensione dell'istituto bancario considerato. Se è vero che la dimensione dell'istituto finanziario incide in modo abbastanza significativo sul volume della sanzione, è opportuno anche considerare che gli indicatori di redditività sono risultati marginali all'emissione di sanzioni per problemi organizzativi interni. Peraltro, perché questi ultimi sono difficilmente inquadrabili osservando solo i dati di bilancio. Un ulteriore miglioramento introdotto nel campo di studi discusso è l'inclusione dei dati relativi alle sanzioni emesse da CONSOB. Considerando la suddivisione di compiti affidata alle due autorità di vigilanza, i risultati dell'analisi dimostrano che questa scelta regolamentare si sta rivelando efficace in quanto le autorità supervisionano tutte le aree critiche delle banche e, attraverso la cooperazione, riescono a garantire che la composizione del patrimonio sia quella richiesta dagli accordi di Basilea vigenti. Nella Tabella 3 (già precedentemente menzionata) vengono riportati gli indicatori utilizzati nei tre modelli.

## ***2.6 L'Osservatorio permanente sulle sanzioni***

Con lo scopo di indagare circa l'efficacia dell'azione di vigilanza e i suoi effetti sul sistema bancario, a partire dal 2010 è stato istituito presso il CASMEF<sup>68</sup> l'Osservatorio Permanente sulle Sanzioni Amministrative nel sistema Finanziario Italiano. Nelle pagine precedenti sono stati descritti gli obiettivi e gli strumenti in dotazione alle autorità di vigilanza e di risoluzione ma è opportuno sottolineare che lo strumento sanzionatorio nello specifico, sia risultato in alcuni casi poco deterrente. Questa scarsa funzionalità potrebbe avere la sua causa nella scarsa trasparenza che accompagna i provvedimenti amministrativi sia di Banca d'Italia che di CONSOB. Il punto fermo che ha animato la creazione di questo osservatorio permanente è proprio il voler

---

<sup>67</sup> Cfr Supra nota 55, pp. 61-62

<sup>68</sup> Centro Arcelli per gli Studi Monetari e Finanziari istituito presso la Luiss Guido Carli nel 1992 per promuovere la ricerca su temi monetari e finanziari.

valutare l'efficacia e i limiti delle azioni di vigilanza, osservando ciò che accade alle istituzioni bancarie sanzionate e valutando eventuali miglioramenti o peggioramenti a seguito dei provvedimenti punitivi emessi. La banca dati è suddivisa in quattro sezioni:

1. Nella prima sezione sono contenute le descrizioni delle sanzioni erogate anno per anno (il *database* raccoglie informazioni sulle sanzioni verso banche italiane a partire da 1998); sono qui riportate anche le motivazioni addotte dalle varie autorità di vigilanza nei bollettini emessi. E' opportuno sottolineare che seppure il loro operato sia considerato marginale rispetto a quello di CONSOB e Banca d'Italia, e non sarà trattato nel presente elaborato, sono inseriti nella banca dati anche i provvedimenti emessi da COVIP<sup>69</sup>, IVASS<sup>70</sup> e AGCM<sup>71</sup>.
2. Una seconda sezione contiene tutti i dati di bilancio delle istituzioni attive nell'anno considerato tratti dal *database* di *bankscope*
3. Nella terza parte ci sono contenuti essenzialmente qualitativi quali i documenti di informativa al pubblico.
4. L'ultima sezione contiene invece i modelli previsionali elaborati con la duplice funzionalità di pervenire sia alla probabilità di sanzione che all'eventuale volume di questa.

Il *database* appena descritto è costantemente aggiornato e tiene conto di tutte quelle che sono le modifiche regolamentari subite dalle banche operanti in Italia nonché la magnitudo e le motivazioni delle sanzioni imposte come riportate nei bollettini emessi da parte delle autorità di controllo. La banca dati contiene circa la metà delle banche italiane. Infatti, le banche di credito cooperativo (BCC) sono state escluse per le peculiarità e gli scopi mutualistici che influiscono sulla composizione del capitale, sulla loro dimensione e organizzazione. Inoltre, le BCC sono sottoposte a diversa vigilanza rispetto alle altre banche e questo, insieme alle precedenti differenze, avrebbe potuto rendere inefficace l'analisi. Sono state incluse le banche popolari, interessate nel corso degli ultimi anni a riforma della loro struttura di capitale e gestione. Il recepimento della CRD IV ha infatti reso possibile la quasi totale eguaglianza tra le banche "riformate" e le tipiche banche commerciali. L'intervallo temporale coperto inizialmente coinvolgeva inizialmente i dati a partire dal 1998. Date poi le riforme regolamentari attuate e le caratteristiche dei contenuti informativi dei bollettini, si è deciso di proseguire con l'analisi del periodo temporale 2006-2015. Per questo, in una prima elaborazione del modello, le banche italiane considerate erano 133 di cui il 22% popolari ed il 15% quotate. Sono state escluse le banche che al 31/12/2015 risultavano in amministrazione straordinaria. Per la quasi totalità delle banche è disponibile un *set* informativo che combina le sanzioni imposte e i dati di *bankscope* per l'intero periodo in analisi. Peraltro, è necessario specificare che, a fronte della difficoltà riscontrata nel comprendere i dettagli

---

<sup>69</sup> Commissione di vigilanza sui fondi pensione.

<sup>70</sup> Istituto di Vigilanza sulle Assicurazioni.

<sup>71</sup> Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.



relativi ai procedimenti amministrativi e alle loro motivazioni, il database non distingue le sanzioni in base ai diversi tipi di procedure. Attraverso un continuo lavoro di ricerca ed utilizzando la banca dati dell'osservatorio permanente, è stato possibile costruire dei modelli di previsione circa l'attività sanzionatoria. Questi ultimi hanno una duplice funzionalità perché possono essere considerati sia degli utili strumenti gestionali per gli intermediari con sede in Italia, che un valido test di verifica per l'operato delle autorità di vigilanza. I modelli elaborati, specialmente l'ultimo presentato nel 2019, danno la possibilità di conoscere *ex-ante* la probabilità di ricevere sanzioni per un determinato intermediario finanziario e possono essere funzionali alla correzione di eventuali comportamenti a rischio e per la messa a punto di pratiche preventive. Come in alcuni dei casi precedentemente descritti, anche la banca dati utilizzata per i modelli di seguito illustrati riporta, in tutte le sue sezioni, le informazioni riguardanti banche sanzionate e banche dimostrate più "virtuose": questo permetterà di definire nel corso degli anni dei *benchmark* sia per quanto riguarda le sanzioni subite che per quanto concerne i dati di bilancio. L'utilizzo ed il continuo studio degli effetti dei provvedimenti sanzionatori dovrebbero essere in realtà di notevole interesse sia per le istituzioni finanziarie che per le autorità di controllo preposte. Infatti, poiché attraverso l'utilizzo di tali modelli le banche avrebbero l'opportunità di minimizzare le probabilità di ricevere sanzioni, si arriverebbe ad una maggiore diffusione della *best practice* e quindi nel lungo periodo si garantirebbe la stabilità finanziaria, preponderante interesse dei meccanismi attuati dall'Unione Bancaria Europea. Inoltre, potrebbe essere nell'interesse delle *authorities* (nazionali e sovranazionali) la verifica del raggiungimento degli obiettivi prefissati o l'eventuale modifica delle pratiche adottate attraverso l'utilizzo della banca dati e delle considerazioni effettuate dai ricercatori.

<b>Indicatori</b>	<b>Murè e Pesic (2010)</b>	<b>Caiazza et al. (2015)</b>	<b>Guerello et al. (2017)</b>	<b>Guerello et al. (2018)</b>
Altre passività non fruttifere			✓	✓
Altre riserve non di capitale / Patrimonio			✓	
Altre voci non operative / Profitti lordi			✓	✓
Altre attività non fruttifere (%)			✓	
Altro capitale ordinario / Patrimonio				
Attivo liquido / Depositi e raccolta a breve	✓			
Attivo liquido / Attivo	✓			
Capitale primario / Patrimonio			✓	✓
Costi - Ricavi	✓			
Crediti deteriorati / Attivo		✓		
Crediti deteriorati / Prestiti Lordi				✓
Crediti deteriorati non coperti / Patrimonio			✓	
Depositi e raccolta a breve / Attivo	✓			
Dimensione dell'attivo	✓			
Immobilizzazioni / Attività non fruttifere			✓	✓
Indicatore di solidità patrimoniale				✓
Indicatore strutturale (NSFR)			✓	✓
Interessi attivi su prestiti / Prestiti lordi			✓	✓
Interessi netti / Attivo	✓		✓	✓
Interessi passivi / Passività fruttifere				✓
Interessi passivi / Depositi			✓	
Interessi passivi / Interessi netti			✓	✓
Patrimonio / Passività	✓			
Patrimonio / Prestiti netti	✓		✓	✓
Patrimonio/Attivo	✓			
Prestiti / Attivo	✓			
Prestiti dubbi / Attivo		✓		
Prestiti netti / Depositi e raccolta a breve	✓		✓	✓

Tabella 2, fonte: Le sanzioni bancarie: evoluzione normativa e confronto internazionale, Murè, Spallone, I quaderni di Minerva Bancaria.

## 2.7 Il Modello 2019

### 2.7.1 Introduzione al modello

La creazione del *dabase* sulle sanzioni ha permesso l'elaborazione di modelli che determinino la probabilità di ricevere sanzioni e forniscano una stima del volume delle stesse per ogni singolo intermediario. In questo contesto, l'analisi effettuata dai ricercatori dà la possibilità di valutare singolarmente l'operato delle autorità di vigilanza. Come già ricordato in precedenza, in Italia operano cinque diverse autorità di vigilanza ma, per quello che interessa in questa sede, si discuterà prevalentemente dell'operato di Banca d'Italia e CONSOB. Benché spesso queste due *autorities* lavorino congiuntamente nel mettere in atto il Meccanismo di Vigilanza Unico, sono interessate ad aree critiche diverse e quindi le probabilità di sanzioni irrogate e il volume delle stesse sono influenzati da fattori differenti. Per quanto riguarda la probabilità che Banca d'Italia attui un provvedimento amministrativo su un'istituzione vigilata si deve tener conto della probabilità di essere controllati e del livello di vulnerabilità della banca. Per quanto riguarda il primo fattore è importante ricordare che nell'ambito del Meccanismo di Vigilanza Unico è adottato il cosiddetto approccio *risk-based* per cui, se le autorità di vigilanza notano un aumento dell'esposizione al rischio di un intermediario intensificheranno i controlli fino a quando i livelli non saranno ritenuti nuovamente accettabili. L'intensità della supervisione dipende principalmente dalla probabilità che possano verificarsi il fallimento o il commissariamento e da quelli che sarebbero gli effetti di questi eventi sulla stabilità finanziaria, nazionale ed europea. Infatti, sebbene le autorità di vigilanza scelgano in ogni periodo di supervisionare le banche proporzionalmente alla loro importanza sistemica e al profilo di rischio (in un'ottica di allocazione efficiente delle risorse), si può affermare che ci sia sempre e comunque un livello di supervisione minimo di tutti gli intermediari finanziari perché tutti impattano sulla stabilità finanziaria. Con riferimento all'identificazione delle vulnerabilità della banca e di eventuali violazioni normative, il terreno su cui le autorità di vigilanza devono muoversi è stabilito a livello regolamentare. In prima istanza devono essere utilizzati gli strumenti di valutazione del sistema dei controlli interni. L'adeguatezza del sistema di risk-management e del sistema di controllo interno di solito sono inversamente proporzionali ai rischi assunti dall'istituzione. Due ulteriori strumenti delle autorità di vigilanza sono ICAAP e ILAAP, requisiti patrimoniali imposti dal Comitato di Basilea che devono essere sempre rispettati. Anche per quanto riguarda la CONSOB e le probabilità che questa irroghi una sanzione si deve considerare la probabilità di essere controllati che in questo caso dipende però dal tipo di attività svolto e dalla trasparenza, completezza e tempestiva che l'intermediario ha nella trasmissione delle informazioni riguardanti il suo operato e la struttura societaria. Per quanto riguarda la stima del volume delle sanzioni irrogate devono essere fatte delle puntualizzazioni. L'approccio regolamentare alle sanzioni impone che queste debbano essere proporzionali: l'ammontare della sanzione media irrogata da CONSOB dipende esclusivamente dalla gravità della violazione commessa ed infatti, l'evidenza empirica dimostra che le sanzioni emesse da questa autorità di vigilanza hanno ammontare simile se considerate in base alla motivazione addotta nei bollettini. L'operato di Banca d'Italia invece tiene conto anche di quella che è la rilevanza dell'intermediario e, proporzionalmente

a questa, stabilisce un dato volume della sanzione. Il modello di seguito esposto, proponendosi di fornire informazioni personalizzate ad ogni banca italiana, è stato elaborato in due fasi: la prima volta all'individuazione delle voci di bilancio maggiormente predittive della probabilità di sanzione e del suo volume atteso e la seconda relativa agli effetti marginali di tali variabili sulle variabili oggetto d'analisi.

### 2.7.2 Selezione degli indicatori

Nonostante sia stato necessario limitare a 150 (delle oltre 500 esistenti) il numero delle voci di bilancio da testare poiché solo queste erano quelle disponibili per tutte le banche nel periodo analizzato, non è stata possibile la realizzazione di un'unica regressione che ne valutasse congiuntamente la significatività<sup>72</sup>. E' stato quindi messo a punto un approccio a più stadi che ha innanzitutto portato all'individuazione di nove categorie relative ai significati economici degli indicatori stessi. La numerosità di ogni categoria (inizialmente erano presenti circa 15 variabili in ogni classe) è stata ridotta per fare in modo che l'elevata correlazione non influisse sullo stimatore utilizzato. In base alla teoria finanziaria e alla correlazione con una delle variabili d'interesse (la probabilità di sanzione o il volume) sono state individuate in ogni sottogruppo due variabili chiave rappresentative del concetto economico. E' stata poi eseguita una regressione della variabile dipendente su nuovi gruppi di indicatori composti dalla totalità delle variabili chiave e dalle altre variabili appartenenti al sottogruppo che di volta in volta si vuole analizzare. L'onnipresenza degli indicatori chiave in queste regressioni non deriva dal fatto che debbano essere valutati ma dal fatto che permettono di tenere conto del potere esplicativo dei gruppi non soggetti a selezione, garantendo così un'analisi completa. Su ogni gruppo così definito sono stati poi eseguiti *Likelihood Ratio* e *Wald Test* per selezionare gli indicatori in base al loro potere esplicativo. Questa selezione ha permesso di individuare un numero fortemente ridotto di variabili rispetto a quello di partenza: sono state individuati 21 indicatori influenti sulla probabilità di sanzione e 14 inerenti al volume della sanzione. Dato che non era stata valutata la significatività complessiva del singolo gruppo è stata necessaria un'ulteriore selezione delle variabili attraverso *Likelihood Ratio* e *Wald Test* ed i nove sottogruppi considerati appaiono così composti<sup>73</sup>:

#### 1. Crediti-Dimensione:

- a. *Growth of gross loans (%)*: questa variabile è un indicatore dell'andamento delle attività commerciali del singolo intermediario, e quindi della salute delle attività core;
- b. *Guarantees + Committed Credit Lines on Total Business Volume*: Questa variabile è un indicatore della qualità degli attivi core;

#### 2. Patrimonio-Dimensione:

- a. *Total Earning Assets share*: è un indicatore della qualità del portafoglio titoli con riferimento alla redditività di questo;

---

<sup>72</sup> Cfr Guerello et al. "On the informative content of sanctions", *North American Journal of Economics and Finance*, 2019.

<sup>73</sup>Cfr Osservatorio permanente sulle sanzioni bancarie, "Nota tecnica del modello" .

b. *Total Business Volume* (per probabilità di sanzione solo): tra le variabili pure di dimensione, questa variabile è quella più correlata con la probabilità di sanzione;

c. *Intangibles* (quantità sanzione solo): è un indicatore della qualità del portafoglio titoli che fa riferimento più che altro alla rischiosità / mancata trasparenza dello stesso;

### 3. Raccolta e Liquidità:

a. *Cash & Due from Banks*: indicatore sia di quanto la banca è interconnessa con il mercato interbancario nel medio periodo sia in termini di qualità che di rischio della raccolta di medio-lungo periodo;

b. *Total Available For Sale (AFS) Assets* (per probabilità sanzione solo): indicatore della liquidità del portafoglio di titoli e della gestione della attività di trading;

c. *Senior Debt Maturing After 1 year* (per quantità di sanzione solo): quantità di raccolta non-liquida;

### 4. Struttura di Governo e Capitale:

a. *Other common equity share* (per probabilità di sanzione solo): indicatore della qualità dell'azionariato;

b. *Common equity share* (per quantità di sanzione solo): indicatore della qualità dell'azionariato e della quantità di riserve;

c. *Total Capital Ratio*: indicatore di capitalizzazione e, quindi, della sicurezza patrimoniale;

### 5. Rischio di Credito:

a. *Collective Loan Impairment Reserves*: quantità di copertura per perdite dovute a sofferenze. La quantità totale delle riserve è maggiormente correlata con la probabilità di sanzione rispetto al coverage ratio e, quindi, è stata preferita a quest'ultimo;

b. *Unreserved Impaired Loans on Equity*: indicatore del rischio di credito non coperto preventivamente e, quindi, indicatore di vulnerabilità nel processo di controllo del credito;

### 6. Altri Rischi:

a. *Other Securities share*: indicatore della qualità del portafoglio poiché complemento a 1 della porzione di titoli investiti in prestiti a banche, derivati e altre attività produttive, che sono prevalentemente titoli rischiosi;

b. *Other Liabilities share*: indicatore della qualità delle passività di una banca in quanto complemento a 1 della quota di diverse voci rischiose<sup>1</sup>;

### 7. Redditività Core:

a. *Other Interest Income share*: indicatore della quantità di redditività core derivante principalmente da titoli e non in forma di dividendi;

b. *Net Interest Income less Loan Impairment Charges on Average Assets* (per probabilità di sanzione solo): indicatore di redditività degli attivi core (margine d'interesse) che tiene conto del processo di copertura dei rischi;

c. *Total Interest Expenses share* (per quantità di sanzione solo): indicatore dell'efficienza produttiva dell'attività core;

### 8. Efficienza Produttiva:

a. Margine d'Interesse su Margine d'Intermediazione (complemento a 1): indicatore dell'efficienza operativa della banca e del peso dell'attività non-produttiva, nonché del modello di business adottato dall'intermediario (Banca Commerciale vs. Banca d'Investimento);

b. *Operating Profits on Average Equity*: indicatore della capacità di generare profitto nell'attività core;

#### 9. Redditività e Tasse:

a. *Non Operating Items and Taxes on Average Assets*: indicatore dell'incidenza di elementi non produttivi tra le attività;

b. *Deferred Tax Assets / Tax* (per probabilità di sanzione solo): indicatore della efficienza nella gestione del contributo fiscale;

c. ROAA (per quantità di sanzione solo): Indicatore di redditività dell'attivo.

#### 2.7.2 Stima probabilità sanzione

Il modello utilizzato per la stima della probabilità di sanzione è così esplicitato:

$$\text{sanzione}_{i,t} = \alpha_i + \beta x_{i,t} + \delta_i + \alpha_i \varepsilon_{i,t}$$

$$\begin{cases} y_{i,t} = 1 & \text{se la sanzione}_{i,t} \text{ è maggiore di } 0 \\ y_{i,t} = 0 & \text{se la sanzione}_{i,t} \text{ è uguale a } 0 \end{cases}$$

$$Pr[y_{i,t} = 1 \mid x_{i,t}, \delta_i, \alpha_i, \beta] = \Lambda(\alpha_i + \beta x_{i,t} + \delta_i)^{74}$$

Dato che la variabile dipendente è in questo caso una binaria che assume valore 0 o 1 a seconda che la sanzione venga irrogata o meno durante l'anno t, gli effetti marginali delle variabili selezionate sono stati valutati attraverso uno stimatore *panel logit random effect*<sup>75</sup>. Concettualmente la probabilità di sanzione condizionata dipende dalla probabilità dell'errore casuale di essere inferiore alla somma dei regressori (ponderata) e gli effetti fissi sono racchiusi all'interno dell'errore casuale. L'unico effetto *non-time-varying* considerato è rappresentato infatti dalla variabile  $\delta_i$  rappresentano delle variabili *dummies* che incorporano alcune caratteristiche "fisse" della banca (ad es. se è Popolare o meno, se è quotata o meno). Le altre variabili all'interno del modello rappresentano le voci di bilancio selezionate ( $x_{i,t}$ );  $\alpha_i$  rappresenta gli effetti fissi non osservati nel termine di errore. Alla base di questo stimatore ci sono due assunzioni principali:

---

<sup>74</sup> Cfr Supra nota72.

<sup>75</sup> Questo modello assume una relazione non lineare tra la variabile dipendente ed i suoi regressori.

1. L'indipendenza tra le osservazioni sull'intermediario finanziario ed il tempo: questo primo punto è avvalorato dal fatto che le autorità di vigilanza, a meno che non osservino una situazione via via più grave, non ripetono i loro controlli sulle banche sanzionate in precedenza;
2. L'indipendenza fra i regressori considerati e le caratteristiche inosservabili del singolo intermediario: questa ipotesi è stata verificata mediante *Hausman test*.

### 2.7.3 Stima volume sanzione

Il modello utilizzato per la stima del volume della sanzione è il seguente:

$$\begin{cases} y_{i,t} = \beta_{i,t} + \gamma pop_i + \delta(bdi_{i,t} + consob_{i,t} + \#sanzioni_{i,t} + \#autorità_{i,t}) + \alpha_i + \varepsilon_{i,t} & \text{se sanzione}_{i,t} > 0 \\ y_{i,t} = 0 & \text{altrimenti} \end{cases}$$

La variabile sanzione, intesa come somma dei provvedimenti irrogati nei confronti dell'intermediario *i*-esimo durante l'anno *t*, è una variabile continua ma non può essere mai minore di zero. Per questo motivo, il modello econometrico utilizzato in questa analisi è un *Panel Tobit Random Effect*<sup>76</sup> che tiene conto di questa limitazione dei dati e valuta la probabilità che il volume della sanzione sia maggiore di zero e cioè che la probabilità di incorrere in procedure. Dato che in questa analisi vengono aggregate le sanzioni imposte durante il periodo considerato, ai gruppi di regressori discussi in precedenza si aggiungono degli indici relativi al numero di sanzioni ricevute ( $\#sanzioni_{i,t}$ ) e al numero di autorità di vigilanza responsabile dell'emissione ( $\#autorità_{i,t}$ ) e delle variabili binarie per identificare l'autorità emanatrice.

$$E[y_{i,t} | sanzione_{i,t} > 0] = \beta x_{i,t} + \gamma pop_i + \delta(bdi_{i,t} + consob_{i,t} + \#sanzioni_{i,t} + \#autorità_{i,t}) + \sigma \lambda \left( \frac{\beta x_{i,t} + \gamma pop_i + \delta(bdi_{i,t} + consob_{i,t} + \#sanzioni_{i,t} + \#autorità_{i,t})}{\sigma} \right)^{77}$$

### 2.7.4 Evidenze

L'efficienza di entrambi i modelli precedentemente esposti è stata valutata attraverso la metodologia di Romer&Romer (2004). Inoltre, imposta la semplice regola secondo cui se la probabilità di sanzione prevista è maggiore al 50% allora la sanzione è effettivamente irrogata, è emerso che il modello commette errori solo nel 16% delle analisi e in ogni caso per risultati appartenenti ad un intorno di 50%. Nelle Tabelle 3 e 4 sono contenuti i principali risultati dei due modelli predittivi. Le colonne Average Marginal Effects (AME) e Marginal Effects at Means (MEM) rappresentano rispettivamente gli effetti marginali medi della popolazione considerata e gli effetti marginali per il soggetto medio in quanto gli stimatori utilizzati, non assumendo una correlazione lineare tra la variabile dipendente e i regressori, non permettono l'osservazione di effetti marginali

<sup>76</sup> Questo modello assume una relazione non lineare tra la variabile dipendente ed i suoi regressori.

<sup>77</sup> Cfr Supra nota 72.

costanti e pari al coefficiente stimato. Per quanto riguarda i fattori determinanti nella probabilità di sanzione, si possono individuare tre gruppi di variabili particolarmente influenti. Innanzitutto gli indicatori di efficienza produttiva quali ad esempio la quota di ricavi da interessi sul credito e altri titoli o la quota di ricavi da interessi non relativa ai dividendi sono rappresentativi del modello di business della banca. Istituzioni con un orientamento non da *investment bank* e quindi più commerciali tendono in media ad avere una probabilità di sanzione inferiore (siano esse banche popolari o no). Un altro indicatore *core* rappresentativo di questo primo gruppo di variabili è il margine di interesse, anche questo inversamente proporzionale alla probabilità di procedure punitive. Anche se non considerato fondamentale come indice di efficienza dell'attività bancaria, assume notevole importanza in questa analisi la spesa media per il personale che è imputata ad un sovradimensionamento della banca rispetto alle reali necessità e quindi rappresenta la sua inefficienza. Un secondo gruppo di variabili rilevanti nella determinazione della probabilità di sanzioni e chiaramente quello che contiene indicatori circa il livello di rischio considerando anche che il fattore rischiosità è una delle determinanti dei processi di controllo. Come già noto, un aumento della rischiosità complessiva dell'attivo e/o delle sofferenze non coperte da riserve portano ad un aumento del rischio a cui una banca è sottoposta e ad un aumento della probabilità di ricevere sanzioni. Non contano però solo le voci dell'attivo e anzi, l'introduzione del Net Stable Funding Ratio e del Liquidity Coverage Ratio dimostrano come l'autorità centrale tenga conto anche della stabilità del passivo nell'analisi del livello di rischio. Infatti, anche se marginalmente, la probabilità di sanzione diminuisce a seguito di un aumento di depositi stabili. Altri indicatori del passivo che in forma di complemento ad 1 tendono a ridurre la probabilità di procedure pecuniarie sono la quota di azioni inerente alle partecipazioni di minoranza in partecipate che rientrano nel bilancio consolidato e la quota di passività straordinarie. Nella Tabella 4 sono riportate gli indicatori determinanti del volume della sanzione. In merito a questa variabile dipendente è opportuno sottolineare che, in media, le sanzioni emesse dalla Banca d'Italia sono più elevate di quelle irrogate dalla CONSOB e vengono impartite proporzionalmente alla gravità dell'effrazione e alla rilevanza sulla stabilità finanziaria della banca vigilata. Sono sicuramente rilevanti i profili di rischio adottati dall'istituzione considerata e questo porta alla possibilità di identificare due macrocategorie di indicatori: quelli relativi al profilo di rischio della banca e quelli relativi alla dimensione e alla rilevanza della banca. Con riferimento alla prima categoria e relativamente al rischio di credito, assume notevole rilevanza il *Total Capital Ratio*. Infatti, in presenza di un idoneo sistema di controllo del processo di credito si ha da una parte una maggiore copertura delle sofferenze e dall'altra una riduzione della redditività (dovuta ad elevati costi per la copertura delle sofferenze) che è indice di un'efficiente gestione del rischio di credito. Contrariamente a quanto si crede, un aumento nell'ammontare di riserve per passività e pagamenti aumenta, la sanzione irrogata perché è indice di una cattiva gestione del rischio. In questo caso quindi il volume della sanzione risulta direttamente proporzionale al livello del *Capital Ratio*. La seconda tipologia di variabili che influisce sulla quantità di sanzione irrogata è quella contenente gli indicatori di dimensione e rilevanza della banca. E' opportuno innanzitutto considerare che in media le banche popolari ricevono sanzioni più



gravose. Per quanto riguarda l'andamento dell'attivo indicato da "Growth of Gross Loans" e la redditività totale rappresentata dal ROAA e dal ROAE ci sono risultati contrastanti.

<i>Probabilità Sanzione</i>	<i>AME</i>	<i>MEM</i>
<i>Total Earning Assets / Total Assets</i>	-1.170** (0.646)	-1.009** (0.564)
<i>Cash and Due from Banks / Non-Earning Assets</i>	-0.350*** (0.140)	-0.302*** (0.122)
<i>Total AFS Assets / Total Assets</i>	0.299** (0.163)	0.258** (0.143)
<i>Customer Deposits / Total Funding excl Derivatives%</i>	-0.000 (0.001)	-0.000 (0.001)
<i>Other Common Equity<sup>4</sup> / Total Common Equity</i>	-0.498** (0.268)	-0.430** (0.229)
<i>Loans and securities impairment charges / Pre-impairment Op. Profit%</i>	-0.001** (0.000)	-0.000** (0.000)
<i>Unreserved Impaired Loans / Equity</i>	0.002*** (0.001)	0.002*** (0.001)
<i>Other Liabilities<sup>5</sup> / Total Liabilities</i>	-4.641*** (1.978)	-4.001*** (1.626)
<i>Risk Weighted Assets including floor/cap per Basel II / Total Liabilities</i>	0.328*** (0.095)	0.283*** (0.085)
<i>Interest Income on Loans / Gross Interest and Dividend Income</i>	-0.555*** (0.228)	-0.478*** (0.199)
<i>Other Interest Income / Gross Interest and Dividend Income</i>	-0.361* (0.238)	-0.312* (0.206)
<i>Net Int. Inc Less Loan Impairment Charges / Av. Earning Assets%</i>	-0.018 (0.026)	-0.015 (0.022)
<i>Personnel Expenses / Number of Employee</i>	-1.698* (1.181)	-1.464* (1.022)
<i>Non Op Items &amp; Taxes / Avg Ast</i>	0.093** (0.050)	0.080** (0.043)
<i>Banca Popolare (Dummy)(d)</i>	0.002 (0.041)	0.002 (0.041)

Observations=420; Standard errors in parentheses; \* p < 0.2, \*\* p < 0.1, \*\*\* p < 0.05 (d) discrete variable, marginal effect computed at 1

Tabella 3, fonte: Nota Tecnica modelli predittivi p.10

Da un lato, il miglioramento della performance in termini di miglioramento del totale attivo porta ad una riduzione del volume della sanzione irrogata. D'altro canto, un elevato ROAE implica una sanzione maggiore. Questo fenomeno potrebbe essere giustificato dal fatto che un elevato ROAE è da ricondursi all'implementazione di pratiche che richiedono un'elevata leva finanziaria e quindi una gestione rischiosa dell'attivo (la quale come visto prima porta ad un aumento della sanzione irrogata).

<i>Volume Sanzione (se viene erogata almeno una sanzione)</i>	<i>AME</i>	<i>MEM</i>
<i>Growth of Gross Loans%</i>	-1.849*	-1.333*
	(1.227)	(0.869)
<i>Other Reserves<sup>6</sup> / Equity</i>	396.728*	286.051*
	(276.415)	(198.169)
<i>Total Capital Ratio</i>	6.244***	4.502***
	(2.990)	(2.123)
<i>Loans and securities impairment charges / Pre-impairment Op. Profit%</i>	-0.242	-0.174
	(0.263)	(0.189)
<i>Unreserved Impaired Loans / Equity</i>	1.849***	1.333***
	(0.505)	(0.363)
<i>Net Int. Inc Less Loan Impairment Charges / Av. Earning Assets%</i>	28.681*	20.680*
	(20.345)	(14.611)
<i>Return On Avg Assets (ROAA)</i>	-44.059**	-31.767**
	(26.067)	(18.360)
<i>Return On Avg Equity (ROAE)</i>	2.856*	2.059*
	(2.196)	(1.570)
<i>Banca Popolare (Dummy) (d)</i>	-408.424***	-408.424***
	(177.36)	(177.36)
<i>Numero Sanzioni erogate nell'anno (c)</i>	667.720***	667.720***
	(220.354)	(220.354)
<i>Numero Authority che hanno erogato le sanzioni (c)</i>	177.162	177.162
	(331.875)	(331.875)
<i>Sanzione da Banca d'Italia (Dummy) (d)</i>	1227.658***	1227.658***
	(350.901)	(350.901)
<i>Sanzione da Consob (Dummy) (d)</i>	632.212*	632.212*
	(378.303)	(378.303)

Observations=420; Left-Censored Observations at 0= 355, Uncensored Observations=65;Standard errors in parentheses;  
\* p < 0.2, \*\* p < 0.1, \*\*\* p < 0.05; (d) Discrete variable, marginal effects computed at 1; (c) Count variable, marginal effects computes at 2.

Tabella 4, fonte: Nota Tecnica modelli predittivi p.11

## 2.8 Gli effetti delle sanzioni

### 2.8.1 Valutazione degli effetti delle sanzioni

Come sottolineato dalla precedente letteratura a riguardo, l'attività sanzionatoria non da considerarsi esogena rispetto a variazione della *performance* bancaria. Con l'obiettivo di fornire un quadro più completo circa gli effetti delle sanzioni sulle aree di attività chiave per una banca, il gruppo di ricerca <sup>78</sup> ha deciso di analizzare un più ampio set di indicatori per valutare la reazione comportamentale delle banche ai procedimenti sanzionatori e la loro efficacia o meno. Nonostante fossero già stati ideati in passato dei modelli che attestassero l'endogeneità delle procedure di cui si discute, questi non si reputano adattabili all'analisi del contesto italiano. In particolare, l'approccio di Danisewicz et al (2016) non è utilizzabile perché le autorità di vigilanza nazionali utilizzano quasi esclusivamente le sanzioni amministrative, considerate *soft* ed il modello in questione fa riferimento ad una più ampia gamma di provvedimenti, alcuni dei quali notevolmente più stringenti. Per l'utilizzo del modello di Delis et al. (2017) dovrebbero essere disponibili i dati circa le ispezioni in loco effettuate dalle autorità ma questi sono comunicati solo a livello nazionale. Una proposta studiata *ad hoc* per l'Italia risultava essere quella del modello di Caiazza et al. (2017) in cui si intendeva effettuare una

<sup>78</sup> Chiara Guerello, Pina Murè, Natasha Rovo e Marco Spallone.

distinzione delle sanzioni in tre categorie (gestione del rischio di credito, segnalazione e problemi di controllo-organizzazione interna), per valutarne conseguentemente i loro effetti. Data la mancanza di dettagli precedentemente enunciata, i risultati di questo modello non sono da reputarsi puntuali. Il modello di valutazione di seguito trattato segue la strategia di Banerjee e Mio (2017) nella valutazione delle reazioni delle banche a variazioni nella gestione della liquidità: utilizza come assunzione di base la “selezione sulle osservabili”<sup>79</sup> per poi dimostrare l’endogeneità delle procedure attraverso lo stimatore “*difference-in-difference*”<sup>80</sup>. Prima dell’esposizione della tecnica econometrica è opportuno far luce sul campione utilizzato. Dato che, a differenza che nella trattazione di Murè e Pesic (2010) in questo modello sono comprese le informazioni di tutte le banche commerciali italiane, si è proceduto ad una loro suddivisione in tre categorie:

1. Le banche che nel periodo in analisi non sono mai state sanzionate fanno parte del gruppo di controllo;
2. Le istituzioni che hanno ricevuto un solo procedimento sanzionatorio costituiscono il gruppo delle banche virtuose;
3. Le banche che hanno ricevuto più procedimenti costituiscono il gruppo delle “*bad banks*”<sup>81</sup>.

Delle 133 banche presenti nel database, circa il 60% (77) di loro fa parte del primo gruppo mentre il 48% e il 52% delle rimanenti istituzioni è classificato di appartenenza rispettivamente al secondo e al terzo gruppo. Tra le *bad banks*, 17 di loro hanno ricevuto due procedimenti (anche in anni consecutivi), 8 di loro tre e le restanti fino a 5 punizioni pecuniarie. La grande maggioranza delle sanzioni nei confronti del terzo gruppo è emessa da parte di Banca d’Italia ma sei di queste banche hanno ricevuto procedure anche da parte della CONSOB. La tabella 5 permette una comparazione fra i tre diversi gruppi.

---

<sup>79</sup> Anche nota come assunzione di indipendenza condizionale; questa presuppone che siano osservabili delle variabili che influiscono sulla sanzione e sui suoi effetti. La dipendenza tra la sanzione e gli esiti può essere rimossa condizionando queste variabili. E’ un’assunzione chiamata “selezione sulle osservabili” proprio perché il principio centrale è l’osservabilità delle variabili comuni che generano dipendenza.

<sup>80</sup> Appartiene alla letteratura di econometria quasi sperimentale. E’ letteralmente una differenza di differenze in quanto è definito come la differenza tra la performance media nel gruppo sanzionato prima e dopo la sanzione e la differenza della performance media nel gruppo di controllo (prima e dopo la sanzione).

<sup>81</sup> Se la banca è sanzionata una sola volta ma da due autorità diverse, questo modello valutativo considera che siano due sanzioni.

	Control Group			Righteous Banks			Bad Banks		
	All Sanctions	BdI Sanctions	CONSOB Sanctions	All Sanctions	BdI Sanctions	CONSOB Sanctions	All Sanctions	BdI Sanctions	CONSOB Sanctions
Loans Growth (%)	16.07 (27.54)	15.76 (26.90)	13.42 (23.68)	9.491 (12.91)	9.071 (7.656)	12.19 (15.38)	8.452 (6.211)	7.139 (5.707)	8.695 (6.708)
Assets Growth (%)	10.83 (16.27)	11.19 (16.06)	9.606 (14.36)	8.329 (9.521)	6.347 (4.845)	10.13 (11.20)	7.285 (7.557)	7.107 (8.834)	6.365 (4.179)
Equity/Total Assets (%)	10.09 (6.230)	10.25 (6.587)	9.839 (5.518)	9.873 (5.884)	9.803 (4.764)	8.783 (6.612)	8.915 (4.606)	7.731 (2.204)	11.96 (9.061)
Equity/Loans (%)	25.40 (34.35)	27.48 (39.22)	21.99 (29.50)	24.75 (41.27)	20.46 (22.54)	34.65 (51.31)	20.13 (21.94)	14.87 (8.943)	29.28 (37.94)
Return on Assets (%)	0.505 (0.658)	0.532 (0.650)	0.384 (0.720)	0.155 (0.899)	0.111 (0.894)	0.302 (0.588)	0.268 (0.595)	0.127 (0.449)	0.557 (0.955)
RORWA (%)	1.212 (2.671)	1.305 (2.619)	0.904 (2.369)	0.661 (1.970)	0.276 (1.509)	1.012 (1.976)	0.364 (0.988)	0.154 (0.835)	0.724 (1.568)
Return on Equity (%)	5.599 (8.232)	5.964 (8.325)	4.304 (8.299)	2.854 (10.46)	1.122 (8.748)	3.780 (10.41)	1.239 (6.732)	0.263 (7.109)	0.784 (8.327)

Between standard deviations in parenthesis.

Tabella 5, fonte: On the informative content of sanctions, Guerello, Murè, Rovo, Spallone. North American Journal of Economics and Finance 48 (2019) p. 596

Se non si considerano gli indici di capitale, la media degli indici di performance è minore nelle banche sanzionate rispetto al gruppo di controllo e questo è vero anche se si considerano gli effetti delle sanzioni emesse da una o dall'altra autorità di vigilanza. L'effetto marginale in questo caso è da imputarsi più ai provvedimenti di Banca d'Italia perché gli indici di performance a seguito delle sanzioni da parte della CONSOB rimangono quasi invariati. In ogni caso non si può prescindere dal fatto che i tre diversi gruppi siano internamente molto eterogenei. Se si considerano le banche in base alla loro natura ed i modelli di *business* attuati emergono dettagli molto interessanti.

	Gruppo di controllo	Virtuose	Bad Banks
Tutte le banche	58%	20%	22%
Banche quotate	15%	25%	60%
Banche di rilevanza sistemica	57%	18%	25%
Banche d'investimento	65%	15%	20%
Banche cooperative	45%	24%	31%
Banche Commerciali	61%	20%	19%

Tabella 6

Come riportato nella Tabella 6, si segnala che ad esempio solo il 45% delle banche cooperative è riuscito a mettere in atto *best practices* per evitare sanzioni. Ben più del 50% delle banche di questa categoria è stato sottoposto a sanzioni. La situazione appare notevolmente aggravata se si considera la categoria delle banche quotate visto che il 60% di queste appartiene alle *bad banks*. Dai dati risulterebbe anche che l'attività di vigilanza della BCE sui soggetti di rilevanza sistemica abbia richiesto un minor numero di provvedimenti sanzionatori.

### 2.8.2 Il modello econometrico per gli effetti delle sanzioni

L'intera stima mira ad estrapolare le variazioni delle performance bancarie a seguito delle sanzioni e si focalizza sul primo e sul secondo anno successivo alla procedura. La tecnica econometrica prescelta in questa valutazione degli effetti delle sanzioni sulle performance bancarie ha come assunzione fondamentale quella di indipendenza condizionale e dimostra l'endogeneità delle procedure tramite lo stimatore *difference-in-difference*. L'utilizzo di quest'ultimo serve a dimostrare che l'andamento delle variabili che vengono influenzate da un procedimento sanzionatorio rimane pressoché stabile se la banca non subisce procedure punitive e coglie quindi l'effetto della sanzione su ogni singola variabile considerata. Questa assunzione è rafforzata dal trend di alcune delle variabili selezionate. Se si considera ad esempio il ROAA, questo appare significativamente inferiore per le banche sottoposte a sanzione ma la dinamica seguita appare simile. Questa evidenza empirica da un lato avvalorata l'assunzione che c'è dietro l'utilizzo della tecnica *difference-in-difference*: in assenza di sanzioni, la performance della banca sanzionata avrebbe seguito il trend del gruppo di controllo anche se a livelli differenti. D'altro canto, questa evidenza genera dubbi riguardanti l'endogeneità legati alla mancanza di assegnazione casuale di azioni esecutive per via della determinazione congiunta di cause ed effetti delle sanzioni. Infatti, la correlazione fra termini di errore e variabili predittive potrebbe rendere l'inferenza casuale impossibile in quanto non sarebbe osservabile un appropriato controfattuale. Per ovviare a questa problematica, viene proposta l'assunzione di indipendenza casuale come nell'approccio di Banerjee and Mio (2017). Viene inserito in analisi un vettore di variabili di controllo predittive dell'evento sanzione:  $X_{i,t-1}$ . Tramite questo aggiustamento per le differenze su un set di variabili osservabili in  $t-1$  vengono rimossi i *bias* tra gruppo di controllo e gruppo sanzionato che avrebbero reso impossibile l'inferenza casuale. L'equazione chiave del modello è la seguente:

$$Y_{i,t+j} = \beta X_{i,t-1} + \delta I_{sanzioni} + \delta bb_i I_{sanzioni} + \alpha_i + \varepsilon_{i,t+j} \quad \text{per } j=1,2$$

La variabile dipendente  $Y_{i,t+j}$  non è altro che l'indice di *performance* che si vuole valutare. Questo è il risultato della somma di:

$\beta X_{i,t-1}$  che rappresenta il set di variabili di controllo ed include l'indice  $Y_{i,t-1}$ ;

$I_{\text{sanzioni}}$  che è una variabile *dummy* pari a 0 prima di una sanzione e ad 1 dopo l'irrogazione moltiplicata per  $\delta$  che riporta l'effetto casuale della sanzione sull'indice di *performance*<sup>82</sup>

$\delta bb_i$  rappresenta l'effetto differenziale delle sanzioni sulle bad banks rispetto al gruppo di banche virtuose moltiplicato per la *dummy*  $I_{\text{sanzioni}}$ ;

$\alpha_i$  rappresenta gli effetti fissi idiosincratici.

Nel cercare di identificare gli effetti delle sanzioni bancarie sulle performance non si è potuta tralasciare un'accurata selezione degli indicatori di bilancio correlati all'imposizione di questi provvedimenti. Nella Tabella 5 sono riportati tutti gli indici presi in analisi identificati attraverso l'assunzione di selezione degli osservabili precedentemente descritta. Nello schema le variazioni degli indicatori sono analizzate in funzione dell'intervallo temporale trascorso dal momento dell'irrogazione del provvedimento. Operativamente, sono state selezionate delle variabili rappresentative delle diverse aree critiche dell'attività bancaria e rilevanti per la prospettiva regolamentare corrente (Basilea II e Basilea III). È stato necessario suddividere le banche in quotate e non quotate perché, nonostante la maggior parte delle caratteristiche della banca sia colta dagli effetti fissi rappresentati da  $\alpha_i$ , alcune di loro sono connesse alla probabilità di sanzione (soprattutto per le banche quotate). In generale, per quanto riguarda le caratteristiche delle banche, la percentuale di sanzioni si distribuisce uniformemente su tutti i quantili delle attività totali e sugli indici di crescita delle attività mentre risultano decrescenti lungo i quantili del tasso di crescita dei prestiti. Inoltre, un'ampia parte delle sanzioni irrogate verso banche non quotate risulta essere dovuta a modelli di business sempre più orientati all'investimento (e quindi con un più basso margine d'intermediazione medio). In merito al rispetto della regolamentazione, sono state selezionate diverse variabili relative alla solidità e alla profittabilità delle banche. Ai fini dell'analisi hanno assunto rilievo il rendimento sulle attività ponderate per il rischio (RORWA), il Tier1 ratio e il NSFR. Coerentemente a quelli che sono i precetti regolamentari, il numero di sanzioni decresce nei quantili relativi a questi indicatori. Inoltre, per avvalorare la strategia selettiva utilizzata, si può notare che molti degli indicatori riportati nella Tabella 7 sono altamente significativi nel modello predittivo delle sanzioni.

---

<sup>82</sup>  $\delta = [(Y_{i,t+j}(I = 1) - Y_{i,t-1})] - [(Y_{i,t+j}(I = 0) - Y_{i,t-1})]$



	One year after		Two years after	
<b>Growth of Gross Loans (%)</b>				
$\delta_{it}$	-5.774	(-1.04)	1.603	(0.30)
$\delta_{it} + \delta_{it} * bb_{it}$	-6.629*	(-1.32)	-8.053**	(-1.67)
<b>Growth of Total Assets (%)</b>				
$\delta_{it}$	-3.644	(-0.91)	-0.057	(-0.02)
$\delta_{it} + \delta_{it} * bb_{it}$	-3.644*	(-0.97)	-7.109**	(-1.86)
<b>Equity on Total Assets (%)</b>				
$\delta_{it}$	-0.785	(-1.25)	-1.103*	(-1.45)
$\delta_{it} + \delta_{it} * bb_{it}$	-1.407***	(-3.11)	-1.318***	(-3.28)
<b>Customer Deposits on Total Funding excl. Derivatives (%)</b>				
$\delta_{it}$	1.175	(0.90)	2.591	(0.97)
$\delta_{it} + \delta_{it} * bb_{it}$	-3.313**	(-1.76)	-3.544*	(-1.49)
<b>Loans and Securities Impairment Charges on Average Loan (%)</b>				
$\delta_{it}$	0.993***	(4.23)	1.471***	(3.59)
$\delta_{it} + \delta_{it} * bb_{it}$	0.395***	(2.87)	0.511***	(3.37)
<b>Unreserved Impaired Loans on Equity (%)</b>				
$\delta_{it}$	7.374	(1.07)	16.45***	(1.11)
$\delta_{it} + \delta_{it} * bb_{it}$	7.955*	(1.96)	13.46*	(1.46)
<b>Impaired Loans (€ mln)</b>				
$\delta_{it}$	190.9***	(2.44)	262.5***	(1.11)
$\delta_{it} + \delta_{it} * bb_{it}$	421.6**	(1.81)	604.9***	(1.46)
<b>RWA on Total Assets (%)</b>				
$\delta_{it}$	-0.043***	(-3.12)	-0.074***	(-4.40)
$\delta_{it} + \delta_{it} * bb_{it}$	-0.090***	(-4.61)	-0.103***	(-5.43)
<b>Cost to Income Ratio</b>				
$\delta_{it}$	-5.810***	(-2.20)	-4.974*	(-1.27)
$\delta_{it} + \delta_{it} * bb_{it}$	-0.200	(-0.10)	-3.673*	(-1.42)
<b>ROAA (%)</b>				
$\delta_{it}$	-0.380***	(-2.15)	-0.586*	(-1.51)
$\delta_{it} + \delta_{it} * bb_{it}$	-0.336*	(-1.37)	-0.417***	(-3.31)
Bank F.E.	Yes		Yes	
Observations	1154		1021	

z-test statistics in parenthesis.

\*  $p < 0.20$ .

\*\*  $p < 0.1$ .

\*\*\*  $p < 0.05$ .

Tabella 7, fonte: On the informative content of sanctions, Guerello, Murè, Rovo, Spallone. North American Journal of Economics and Finance 48 (2019) p.607

### 2.8.3 I risultati dell'analisi

Come già sottolineato in precedenza, l'analisi del gruppo di ricerca mira a valutare gli effetti nel tempo dei provvedimenti sanzionatori e proprio per questo stima le variazioni degli indicatori di controllo attese ad uno e due anni dopo la procedura pecuniaria. Osservando ancora la Tabella 5 si può chiaramente stabilire che le sanzioni hanno effetti persistenti nel tempo che sono riflessi nelle variazioni degli indici: in rari casi la sanzione limita i propri effetti al primo anno. Inoltre, alcuni indicatori di performance riflettono gli effetti delle sanzioni più nel secondo anno. In media si verifica una riduzione di profittabilità di 35 bp e 50 bp rispettivamente durante il primo ed il secondo anno. Ancora più negativo è l'impatto sulla solidità patrimoniale e sulla capacità di creazione di liquidità. Comparando le banche virtuose e le bad banks, per queste ultime si verifica una caduta sia nella raccolta di fondi liquidi e stabili sia nel capitale. Peraltro, a seguito di sanzioni ripetute si innesca anche un effetto domino che porta alla decrescita di attività e prestiti emessi. Cumulativamente si genera una caduta di 7-8 p.p. Questi risultati si allineano a quelli di Murè e Pesic per quanto riguarda l'eterogeneità delle variazioni delle strategie di crescita ma mostrano anche che il capitale non cresce quanto gli *assets* ma anzi talvolta decresce e lo fa in maniera più pronunciata se la banca considerata ha un alto profilo di rischio. Questo significa che il declino atteso nella leva bancaria che dovrebbe provenire da una contrazione

nella crescita dell'attivo, è in realtà lieve (lo si può notare osservando i coefficienti “*equity-to-total assets ratio*”). Per quanto riguarda le strategie di rischio, non troviamo in generale alcun effetto di sanzioni sui coefficienti patrimoniali regolamentari per nessuno dei due gruppi di banche sanzionate, anche se questi sono associati negativamente alla probabilità di sanzione. Tuttavia, è possibile dedurre che, per le banche virtuose, le sanzioni inducono un cambiamento in termini di valutazione del rischio di credito e di rischio d'impresa verso una valutazione più sicura sia dell'entità dei prestiti deteriorati sia del rischio connesso alle attività. Da un lato, i prestiti deteriorati senza riserve (% del patrimonio netto) e gli oneri per riduzione di valore dei prestiti aumentano cumulativamente di più per le banche sane, circa tre volte, mentre i prestiti deteriorati aumentano cumulativamente di circa tre volte per le banche cattive. D'altra parte, il calo dei fattori di ponderazione del rischio delle attività (RWA-to-Assets), a causa del minore rischio assunto dalle banche sanzionate, è molto meno pronunciato per le banche virtuose, in seguito alla revisione dei rating interni del rischio ponderato di attività. Osservando i risultati del rapporto costi ricavi, le sanzioni portano ad una maggiore efficienza solo nel gruppo delle banche virtuose. I risultati evidenziano quindi che l'attività sanzionatoria allo stato attuale non scoraggia la cattiva gestione delle *bad banks* e risulta anzi inefficace. In alcuni casi è possibile anche affermare che metta a repentaglio la stabilità finanziaria e l'intera economia dal momento in cui provoca contrazione del prestito e della liquidità e comporta una maggiore volatilità nei rendimenti. Il problema è quindi se l'enfasi che le autorità di vigilanza italiane pongono nel monitorare i rischi chiave identificati da Basilea II e Basilea III sia sufficiente. Il dubbio sorge a seguito dell'analisi circa gli effetti delle sanzioni irrogate dalle autorità di vigilanza trattate in questa sede. La Banca d'Italia e la CONSOB vigilano su aree critiche molto diverse ma l'impatto dell'azione di entrambe, anche se considerato singolarmente è lo stesso. Come si può osservare nella Tabella 8, gli specifici effetti dell'azione sanzionatoria di Banca d'Italia sono in linea di massima quelli generali se non si considera il fatto che le procedure di questa autorità hanno effetti più forti e significativi nel lungo periodo piuttosto che nell'immediato come si può notare dagli indicatori di crescita dei prestiti e costi ricavi. La CONSOB segue invece un altro approccio sanzionatorio come già evidenziato in precedenza e questo mette in luce notevoli differenze. I provvedimenti pecuniari irrogati da questa autorità sono pochi ma la differenza rispetto al risultato dell'analisi generale è molto pronunciata. Come ci si potrebbe aspettare, le sanzioni emesse da CONSOB impattano fortemente sulle strategie di finanziamento e sul capitale e lo si può osservare tramite la dinamica dei depositi e degli *equity ratios*. La sorpresa è che l'impatto delle sanzioni CONSOB si ha in aree che idealmente dovrebbero essere di competenza della Banca d'Italia: efficienza, gestione del rischio e rischio di credito.



	Bank of Italy			CONSOB				
	One year after		Two years after	One year after		Two years after		
Growth of Gross Loans (%)								
$\delta_{it}$	-7.696***	(-2.01)	-3.879	(-1.07)	-2.414	(-0.30)	4.374	(0.48)
$\delta_{it} + \delta_{it} * bb_{it}$	-2.060	(-0.39)	-8.730***	(-2.01)	-15.33*	(-1.30)	-12.46	(1.12)
Growth of Total Assets (%)								
$\delta_{it}$	-2.843	(-0.97)	-2.952	(-0.81)	-3.620	(-1.08)	-0.341	(-0.08)
$\delta_{it} + \delta_{it} * bb_{it}$	-4.617	(-1.11)	-11.20***	(-2.01)	-2.443	(-0.41)	-4.710	(-0.89)
Equity on Total Assets (%)								
$\delta_{it}$	-0.947**	(-1.79)	-0.753	(-1.00)	-0.786***	(-2.41)	-1.608***	(-3.88)
$\delta_{it} + \delta_{it} * bb_{it}$	-1.257***	(-4.62)	-0.890***	(-1.97)	-2.536**	(-1.86)	-2.497*	(-1.33)
Customer Deposits on Total Funding excl. Derivatives (%)								
$\delta_{it}$	1.006	(0.47)	2.488	(1.22)	-4.069***	(-2.15)	-5.754***	(-2.63)
$\delta_{it} + \delta_{it} * bb_{it}$	-2.521*	(-1.49)	-2.268*	(-1.34)	-6.667*	(-1.33)	-6.974*	(-1.26)
Loans and Securities Impairment Charges on Average Loan (%)								
$\delta_{it}$	0.682***	(2.98)	1.084***	(3.40)	0.550***	(2.18)	1.084***	(3.63)
$\delta_{it} + \delta_{it} * bb_{it}$	0.589***	(4.33)	0.620***	(2.63)	0.415*	(1.47)	0.607**	(1.74)
Unreserved Impaired Loans on Equity (%)								
$\delta_{it}$	8.414*	(1.40)	15.30**	(1.95)	12.15*	(1.45)	30.58***	(2.78)
$\delta_{it} + \delta_{it} * bb_{it}$	7.548	(0.98)	12.42*	(1.35)	21.65***	(2.13)	33.29**	(1.75)
Impaired Loans (€ mln)								
$\delta_{it}$	254.6***	(2.57)	310.8***	(2.63)	222.6	(0.91)	258.2	(0.76)
$\delta_{it} + \delta_{it} * bb_{it}$	2.700	(0.00)	241.6	(0.54)	1070*	(1.44)	1783**	(1.96)
RWA on Total Assets (%)								
$\delta_{it}$	-0.054***	(-3.73)	-0.069***	(-5.76)	-0.036***	(-2.09)	-0.079***	(-3.37)
$\delta_{it} + \delta_{it} * bb_{it}$	-0.077***	(-2.94)	-0.084***	(-3.08)	-0.101**	(-1.79)	-0.114**	(-1.81)
Cost to Income Ratio								
$\delta_{it}$	-1.744	(-0.53)	-4.652*	(-1.54)	-2.080	(-0.76)	-3.004	(-0.98)
$\delta_{it} + \delta_{it} * bb_{it}$	0.333	(0.10)	-3.526	(-1.13)	2.439	(0.32)	-10.24	(-1.27)
ROAA (%)								
$\delta_{it}$	-0.281*	(-1.53)	-0.534**	(-1.70)	-0.542***	(-2.59)	-0.687***	(-2.07)
$\delta_{it} + \delta_{it} * bb_{it}$	-0.674***	(-3.66)	-0.461***	(-2.38)	0.119	(0.20)	-0.238	(-0.84)
Bank F.E.	Yes		Yes		Yes		Yes	
Observations	1154		1021		1154		1021	

z-test statistics in parenthesis.

\* p < 0.20.

\*\* p < 0.1.

\*\*\* p < 0.05.

Tabella 8, fonte: On the informative content of sanctions, Guerello, Murè, Rovo, Spallone. North American Journal of Economics and Finance 48 (2019) p.608

## Capitolo 3

### Premessa

In questo capitolo si intendono approfondire, attraverso due casi pratici, l'efficacia e i limiti del meccanismo sanzionatorio. Per correttezza d'analisi, è opportuno considerare che verranno analizzate banche inizialmente di rilevanza sistemica (Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca) e la Banca Popolare di Bari. Questo fondamentalmente per tener conto sia di entità di diverse dimensioni che per considerare le modalità operative delle diverse autorità preposte. Questa analisi ambivalente tende anche a far emergere le eventuali problematiche che limitano l'efficacia dei sistemi sanzionatori. Con riferimento alle banche di rilevanza sistemica si intende approfondire se e in quale misura le azioni delle autorità di vigilanza nei confronti della Banca Popolare di Vicenza e di Veneto Banca, siano state idonee a garantire la salvaguardia del sistema bancario e ancor di più della stabilità finanziaria. In particolare, si intende indagare circa l'efficacia e i limiti del meccanismo sanzionatorio messo in atto nei confronti dei due suddetti istituti e valutare se questo sia stato realmente efficace, proporzionato e dissuasivo. Per quanto riguarda la Banca Popolare di Bari invece, si intende valutare se, negli ultimi cinque anni attraverso l'utilizzo dei modelli econometrici precedentemente descritti sarebbe stato possibile prevedere l'erogazione di sanzioni e quindi mettere in atto comportamenti maggiormente virtuosi da parte della vigilata. Partendo dall'utilizzo del modello econometrico precedentemente descritto, l'obiettivo ultimo di tale analisi è di valutare se attraverso modelli predittivi di questo genere e attraverso una maggiore *disclosure* da parte delle autorità di vigilanza in merito alle motivazioni fornite al momento dell'irrogazione di un provvedimento sanzionatorio si possa giungere ad una prospettiva di maggiore stabilità finanziaria attraverso una migliore *practice* da parte dei soggetti vigilati. L'indagine approfondirà se un utilizzo del modello previsionale avrebbe potuto prevenire le *bad practices* messe in atto dai tre istituti e se lo strumento sanzionatorio ha espletato l'obiettivo di deterrenza.

### **3.1 L'analisi di Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca**

#### **3.1.1 Banca Popolare di Vicenza**

La Banca Popolare di Vicenza è stata la prima banca veneta fondata nell'omonima città nel 1866. Per più di un secolo è rimasta radicata esclusivamente al territorio locale e rivestendo quindi un ruolo di primaria importanza nello sviluppo della regione Veneto. Durante gli anni Ottanta il management ha intrapreso un'impegnativa politica di sviluppo, acquisendo diverse banche locali vicentine ed extra-regionali, dando così vita al Gruppo Banca Popolare di Vicenza. Nei primi anni del XXI secolo continua l'espansione nelle regioni Sicilia e Calabria e con più di cinquecento filiali, la Popolare di Vicenza è tra le banche italiane più di rilievo. Nell'aprile 2016 venne riunita l'assemblea dei soci per discutere della trasformazione da Società Cooperativa per azioni a società per azioni, come voluto dal decreto legge 3/2015 che prevedeva che tutte le banche Popolari<sup>83</sup> e con attivi superiori agli otto miliardi avrebbero avuto un anno e mezzo di tempo per dismettere il cooperativismo ormai obsoleto, trasformarsi in società per azioni<sup>84</sup> e quotarsi in Borsa. Dopo questa trasformazione, accolta con molto scontento da parte dei soci, si può dire sia iniziato il tracollo dell'istituzione. Infatti, all'aumento di capitale richiesto per la quotazione aderisce solo il 7.6% dei soci, percentuale di molto al di sotto del limite richiesto da Borsa Italiana (25%) per assicurare un flottante sufficiente. Per questo motivo, il processo di quotazione venne interrotto e l'aumento di capitale da 1,5 miliardi con emissione di 15 miliardi di nuove azioni viene sottoscritto quasi totalmente (99,3% del capitale azionario della Banca Popolare di Vicenza) dal Fondo Atlante la cui trattazione verrà approfondita in seguito. La cattiva *governance* nella gestione di questo istituto e la mancanza, come si vedrà in seguito, di provvedimenti deterrenti efficaci, ha successivamente portato alla sua liquidazione coatta amministrativa. Come sottolineato anche in precedenza, l'aspetto relativo alla gestione dell'intermediario è un fattore fondamentale in termini di attività di vigilanza. La nuova impostazione delle norme in termini di sanzioni, che prevede che siano puniti gli intermediari e non solo le persone fisiche responsabili delle effrazioni, permette, almeno in linea teorica, di assicurare una

---

<sup>83</sup> Di norma le Banche Popolari hanno la forma giuridica di società cooperative per azioni. Questa categoria si distingue dalle classiche società per azioni sotto i seguenti aspetti:

- i. le quote possedute da ogni socio non possono superare lo 0,5% del capitale sociale;
- ii. la maggioranza delle quote deve essere posseduta da clienti dell'istituto e di conseguenza la maggior parte dei servizi dell'istituto viene offerta ai soci (questo è poi lo scopo ultimo che anima la costituzione di tutte le società cooperative);
- iii. ogni azionista, a prescindere dalle quote possedute, ha un solo voto in assemblea;
- iv. la clausola di gradimento per la quale l'ingresso di un nuovo socio è subordinato al nulla osta di un organo sociale designato.

<sup>84</sup> Cfr: Giovanna Baer, "La riforma delle banche popolari: dalla democrazia reale alla democrazia finanziaria", PAGINAUNO n 42, Aprile- Maggio 2015

maggior efficacia dell'intero sistema sanzionatorio. Questo, in qualche modo avrebbe dovuto agire da deterrente alla cattiva condotta perpetrata dai vertici.

### 3.1.2 Veneto Banca

Il Gruppo Veneto Banca fu costituito nel 1877 in provincia di Treviso, originariamente con il nome di Banca Popolare di Montebelluna. A partire dal 2011 la banca ha cambiato denominazione arrivando a quella attualmente conosciuta: Veneto Banca. L'attività espansiva del Gruppo ha portato i suoi interessi dapprima nell'Europa orientale nei primi anni del nuovo secolo e successivamente nell'Italia centrale. L'acquisizione della Cassa di Risparmio di Fabriano e Cupramontana aveva l'obiettivo di stabilire un presidio del Gruppo anche nel centro Italia. Nel 2015, come richiesto dal decreto legge 3/2015, venne votata in assemblea la trasformazione da Società Cooperativa per azioni a società per azioni con intenzione di quotazione in borsa. A tal fine si constatò la necessità di un aumento di capitale pari ad 1 miliardo per migliorare i coefficienti patrimoniali. Come avvenne anche per la Banca Popolare di Vicenza, i soci sottoscrittori dell'aumento di capitale non furono sufficienti (2,2% a fronte del 25% richiesto da Borsa Italiana) e la procedura di quotazione venne interrotta. Il diritto di revoca fu riconosciuto agli aderenti e anche in questo caso si rese necessario l'intervento del Fondo Atlante che arrivò a controllare il 97,64% del capitale azionario di Veneto Banca. Come nel caso di Banca Popolare di Vicenza, il problema maggiore, che ha poi portato alla liquidazione coatta amministrativa di Veneto Banca, è quello relativo alla cattiva gestione dell'istituto. Le attività di vigilanza svolte prima dell'entrata in vigore del Meccanismo di Vigilanza Unico, non sono state in grado di individuare e punire, attraverso il sistema sanzionatorio, le violazioni susseguitesi nel corso degli anni.

## **3.2 La crisi delle banche**

### 3.2.1 L'intervento del Fondo Atlante

Le controverse storie delle banche venete si intrecciano nel 2016. Alle richieste di aumento di capitale effettuate dalla Banca Popolare di Vicenza a fine aprile e da Veneto Banca a fine giugno i soci rispondono molto negativamente. Tali aumenti di capitale sarebbero stati utilizzati per la trasformazione in società per azioni e per la quotazione in borsa. Nonostante questi punti fossero stati approvati in sede di Consiglio d'Amministrazione non mancarono le polemiche dei soci di entrambi gli istituti. All'aumento di capitale di Banca Popolare di Vicenza aderirono solo cinquemila azionisti su centoventimila. Il capitale sottoscritto rappresentava il 7,66%, di molto inferiore alla soglia minima del 25 % fissata da Borsa Italiana per la quotazione. Non diversa fu la situazione che si trovò a fronteggiare il gruppo Veneto Banca. Solo il 2,2% degli azionisti sottoscrisse l'aumento. La conseguenza economica di questi avvenimenti fu che le domande presentate furono considerate nulle e gli aumenti di capitale da 1,5 miliardi per Banca Popolare di Vicenza e da 1 miliardo per Veneto Banca furono quasi interamente sottoscritti dal Fondo Atlante che ottenne

rispettivamente il 99,33% ed il 97,64% del capitale azionario degli istituti<sup>85</sup>. Sui conti di entrambi gli istituti continuarono a gravare i sempre maggiori *Non-performing loans* e questo, considerati anche i gravi problemi di *governance*, diede loro una scarsissima probabilità di sopravvivenza.

### 3.2.2 La liquidazione coatta amministrativa

La ricapitalizzazione ad opera del fondo Atlante non fu sufficiente a ristorare la situazione delle banche. Anche se in un primo momento questo intervento permise di riportare i requisiti patrimoniali a livelli anche di poco al di sopra della soglia<sup>86</sup>, il modello di business adottato dalle due istituzioni, la scarsa capacità di raccolta presso il pubblico, le continue riduzioni di liquidità della clientela (*corporate e retail*) e l'alta percentuale di crediti deteriorati, portarono al *default*<sup>87</sup>. Fin dal 2015, furono entrambe contraddistinte per la continua erosione di capitale e le ripetute violazioni dei requisiti regolamentari. I dubbi della Banca Centrale Europea sul loro operato, dimostrati anche attraverso le continue visite ispettive, riguardavano perlopiù: la bassa profittabilità, l'alto livello di costi operativi a fronte di bassi rendimenti delle attività *core*, gli alti costi della raccolta, la scarsa qualità dell'attivo<sup>88</sup>. Le iniezioni di capitale da parte del fondo Atlante furono ripetute. Infatti, questa finanziò la Banca Popolare di Vicenza sia a dicembre 2016 che nuovamente a gennaio 2017. Le violazioni furono continue. In realtà, fin dall'entrata in vigore del Meccanismo di Vigilanza Unico, l'unico modo in cui le due istituzioni riuscirono a soddisfare i vincoli regolamentari fu attraverso l'immissione di capitale del Fondo Atlante (a seguito di IPO non coperte dal mercato). Come già evidenziato, i costi della raccolta erano eccessivamente alti. Ad entrambi gli istituti fu dato ampio margine di lavoro e molte possibilità di recupero. Da ultimo, fu loro chiesto di sottoporre all'attenzione della BCE un piano strategico ed un nuovo piano di finanziamento. Le istituzioni proposero a questo punto il piano "Tiepolo" che prevedeva la fusione di Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca con un fabbisogno di capitale pari a 4,7 miliardi di euro. Il 19 giugno del 2017 la Banca Centrale Europea concluse che l'effettiva implementazione del piano per la ricapitalizzazione di Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca attraverso la loro fusione e la creazione di condizioni per un nuovo modello di business per il futuro fosse non plausibile. Il 21 giugno, considerando l'incapacità dei due istituti di ristorare il capitale o raccogliarlo, la Banca Centrale Europea concluse che c'erano rilevanti evidenze per dichiarare le due banche FOLTF e che le violazioni regolamentari erano tali da procurare il ritiro della licenza all'attività bancaria. Venne immediatamente avviata la consultazione col comitato di risoluzione. Nonostante fossero verificate le prime due condizioni per l'avvio delle procedure di

---

<sup>85</sup> Il fondo Atlante è un fondo alternativo di investimento costituito proprio nell'aprile del 2016 sotto la spinta del Governo ma formalmente privato. La gestione del fondo aveva come obiettivo la fusione dei due istituti.

<sup>86</sup> Banca Popolare di Vicenza portò il CET1 al 10,75% a fronte del requisito regolamentare impostole del 10,25% ed il TCR al 12,4%

<sup>87</sup> Cfr "Failing or likely to fail" assessment of Banca Popolare di Vicenza, ECB, 2017.

<sup>88</sup> Cfr ECB annual report SSM 2017.

risoluzione, entrambe le istituzioni non furono ritenute di pubblico interesse. Quindi declassate ad istituzioni *less-significant*, Banca d'Italia ricevette l'onere di occuparsi delle procedure di insolvenza. Il 25 giugno 2017 entrambe le istituzioni vennero dichiarate in Liquidazione Coatta Amministrativa e parte di attività e passività degli istituti furono ceduti al Gruppo Intesa Sanpaolo alla simbolica cifra di 1 euro<sup>89</sup>. La procedura prescelta, stando al resoconto di Banca d'Italia "ha permesso di preservare la continuità dei rapporti di clientela esistenti e sono state evitate gravi ricadute della crisi sul tessuto economico di insediamento delle due banche, attenuati gli effetti sulla compagine dei dipendenti, minimizzato il costo complessivo di soluzione della crisi"<sup>90</sup>.

### 3.3 L'ingresso nel Meccanismo di Vigilanza Unico: i Comprehensive Assessments

Bilanci affidabili sono il presidio irrinunciabile per avere un funzionamento sano e regolare dei mercati bancari e finanziari<sup>91</sup>. Proprio per questo motivo, prima dell'alba del Meccanismo di Vigilanza Unico il nuovo organo centrale, la BCE ha eseguito i cosiddetti *Comprehensive Assessments* per valutare, in collaborazione con l'EBA, le banche di rilevanza sistemica, 130 quelle inizialmente individuate in tale categoria<sup>92</sup>. L'obiettivo principale della valutazione era quello di definire eventuali pratiche correttive a seguito di rilevazioni di carenze, anche strutturali, in quelle banche il cui *default* avrebbe potuto pericolosamente contagiare la stabilità del sistema bancario. Così, tra il Novembre del 2013 e l'Ottobre del 2014 sono state implementate analisi sulle cosiddette *significant banks*: tra queste quindici italiane<sup>93</sup>. Per assicurare la solidità di queste banche, attuare pratiche correttive per eventuali necessità aggiuntive di capitale e migliorare la qualità delle informazioni sui rischi dell'intero sistema finanziario è stato eseguito un approfondimento su più fasi garantendo il *level playing field*, ovvero assicurando che la valutazione complessiva scaturisse dalle stesse ipotesi di partenza<sup>94</sup>. Le fasi di lavoro sono state essenzialmente tre:

- *Supervisory Risk Assessment*
- *Asset quality review (AQR)*

---

<sup>89</sup> La parzialità sta nel fatto che Intesa Sanpaolo non si fece carico dei crediti deteriorati che furono rilevati da Società di Gestione degli attivi, una società del ministero delle finanze.

<sup>90</sup> Cfr Banca d'Italia, Informazioni sulla soluzione della crisi di Veneto Banca s.p.a e Banca Popolare di Vicenza s.p.a (Memoria per la VI commissione Finanze della Camera dei Deputati), Luglio 2017.

<sup>91</sup> Cfr Donato Masciandaro, Cattedra Intesa Sanpaolo in Financial Regulation, Bocconi.

<sup>92</sup> Al 2019, questo numero si è ridotto a 119 istituzioni vigilate direttamente dalla Banca Centrale Europea.

<sup>93</sup> Banca Carige S.p.A. – Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. – Banca Popolare – Società Cooperativa – Banca Popolare Dell'Emilia Romagna – Banco Popolare di Milano – Banca Popolare di Sondrio – Banca Popolare di Vicenza – Iccrea Holding S.p.A. – Intesa Sanpaolo S.p.A. – Mediobanca – UniCredit S.p.A. – Unione di Banche Italiane – Veneto Banca S.C.p.A. – Banca Piccolo Credito Valtellinese – Credito Emiliano S.p.A.

<sup>94</sup> Ipotesi di fondamentale rilevanza se si considerano gli obiettivi di omogeneizzazione dell'intero Meccanismo di Vigilanza Unico.

- *Stress Test*

Per quanto riguarda il *Supervisory risk assesement*, l'obiettivo principale è stato quello di analizzare i fattori chiave esplicativi delle diverse tipologie di rischio. Sono stati quindi considerati indici di leva finanziaria, liquidità e di finanziamento. Attraverso l'utilizzo di dati storici e prospettici è stato estrapolato il profilo di rischio intrinseco di ogni istituzione e sono state valutate la sua sensibilità rispetto a stress esogeni ed il suo posizionamento rispetto alle banche comparabili. L'analisi condotta non poteva sicuramente tralasciare una approfondita ispezione dei bilanci, eseguita attraverso l'*Asset quality review*. Nonostante le diverse normative contabili, la revisione è stata eseguita con metodologie e criteri armonizzati a livello europeo che hanno voluto testare la "bontà" dei bilanci e quindi l'adeguatezza degli accantonamenti per le esposizioni creditizie, la veridicità delle valutazioni delle garanzie, degli strumenti complessi e degli asset rischiosi in portafoglio. Le tre diverse fasi dell'AQR hanno permesso di analizzare le esposizioni nei confronti della clientela retail, corporate e istituzionale (includendo il mercato interbancario) nonché di concentrare l'indagine sia sul *banking book* che sul *trading book*, considerando anche le esposizioni fuori bilancio. Le esposizioni più rischiose sono state valutate con maggiore accortezza nella fase di *portfolio selection*. Con la fase di *execution* sono stati valutati l'integrità dei dati di bilancio, le garanzie e sono stati eventualmente eseguiti dei ricalcoli dei *Risk Weighted Assets*. Nella fase finale dell'AQR, la *collation*, è stata garantita la consistenza dell'analisi e la comparabilità tra le banche. L'ultima, non per importanza, fase dei *Comprehensive Assesement* è quella che conferisce una prospettiva *forward-looking*. Attraverso gli stress test, l'EBA, la BCE e le autorità nazionali competenti (che hanno collaborato in generale in tutte le fasi del processo qui descritto) hanno analizzato la capacità prospettica delle banche di rispondere positivamente ad eventuali scenari di stress ipotizzati. La resilienza è stata testata in termini di impatto sul Common Equity Tier 1 ed osservando l'impatto dello scenario per il triennio 2014-2016 su categorie di rischio quali il rischio di credito, il rischio di mercato, il rischio relativo alla situazione politica del Paese di appartenenza, nonché alla *securitization* ed al costo del finanziamento. Per ciascun Paese sono stati ipotizzati due scenari: uno definito "di base" ed uno "avverso". Nel primo il capitale di adeguatezza delle banche è valutato rispetto ad un requisito dell'8%, nel secondo il requisito scende al 5,5%<sup>95</sup>. Gli scenari avversi sono stati costruiti per ciascun Paese di appartenenza e quello ipotizzato per le istituzioni sistemiche in Italia è stato particolarmente negativo in quanto è stata ipotizzata una grave recessione per l'intero periodo in analisi. Entrambi i casi con i relativi valori percentuali ipotizzati sono riportati nella Tabella 9.

---

<sup>95</sup> Cfr Comunicato Stampa Banca d'Italia, 26 Ottobre 2014.

	Scenario di base			Scenario avverso			Deviazione (1)
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	
<b>Tasso di crescita del PIL</b>	0,6	1,2	1,3	-0,9	-1,6	-0,7	-6,1
<b>Tassi a lungo termine</b>	3,9	4,1	4,3	5,9	5,6	5,8	1,7

Tabella 9, fonte: ESRB, EBA/SSM stress Test: The macroeconomic adverse scenario, 17 aprile 2014.

(1) Cumulata della differenza tra scenario avverso e scenario di base nel caso del PIL; media delle differenze tra i livelli nei due scenari nel caso dei tassi.

Tornando a quanto rileva in questa analisi e come precedentemente enunciato (*Supra* nota 65), la Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca furono inizialmente inserite nella lista delle banche di rilevanza sistemica e quindi sottoposte al *comprehensive assesement* e alla vigilanza diretta della Banca Centrale Europea. Nella Tabella 10 sono riportati i risultati delle quindici banche italiane alle suddette verifiche.

	Risultati pubblicati dalla BCE						Eccedenza/ Carenza rispetto all'AQR dopo le principali misure di rafforzamento (6)	Risultati includendo altre misure di rafforzamento patrimoniale	
	Eccedenza/ Carenza da AQR (1)	Eccedenza/ Carenza da ST base (2)	Eccedenza/ Carenza da ST avverso (3)	Min eccedenza/ Max carenza (4)	Principali misure di rafforzamento patrimoniale (5)	Eccedenza/ Carenza dopo le principali misure di rafforzamento		Altre misure di rafforzamento patrimoniale (7)	Eccedenza/ Carenza finale dopo tutte le misure rafforzamento
	A	B	C	D = min(A,B,C)	E	F = D+E	G = A+E	H	I = D+E+H
Banco Popolare	-34	-693	-427	-693	1.756	1.063	1.722	120	1.183
Banca Popolare dell'Emilia Romagna	162	149	-128	-128	759	631	921	0	631
Banca Popolare di Milano	-482	-647	-684	-684	518	-166	36	879	713
Banca Popolare di Sondrio	-148	-183	-318	-318	343	26	195	0	26
Banca Popolare di Vicenza	-119	-158	-682	-682	459	-223	340	253	30
Carige	-952	-1.321	-1.835	-1.835	1.021	-814	69	0	-814
Credito Emiliano	463	480	599	463	0	463	463	0	463
Credito Valtellinese	-88	-197	-377	-377	415	38	327	12	50
Iccrea	356	385	256	256	0	256	356	0	256
Intesa Sanpaolo	10.548	9.419	8.724	8.724	1.756	10.480	12.304	417	10.897
Mediobanca	205	600	445	205	0	205	205	560	765
Monte dei Paschi di Siena	-845	-1.516	-4.250	-4.250	2.139	-2.111	1.294	0	-2.111
Unione di Banche Italiane	2.432	1.848	1.743	1.743	18	1.761	2.450	0	1.761
UniCredit	6.451	6.167	5.580	5.580	1.235	6.815	7.687	1.932	8.747
Veneto Banca	-583	-574	-714	-714	738	24	155	0	24
Totale facente capo a banche:									
con carenze <sup>(8)</sup>	-3.251	-5.290	-9.413	-9.679	8.148	-3.313	0	1.132	-2.924
con eccedenze <sup>(8)</sup>	20.617	19.049	17.347	16.971	3.009	21.762	28.523	3.041	25.546
Numero banche con carenze				9		4	0		2

Tabella 10, fonte: Comunicato Stampa Banca d'Italia, 26 Ottobre 2014. (1) Eccedenza/carenza di capitale rispetto alla soglia dell'8% di CET1 ratio rilevata al 31/12/2013 (riga B8 del template pubblicato dalla BCE per le banche con carenze). - (2) Eccedenza/carenza rispetto alla soglia dell'8% di CET1 ratio rilevata al 31/12/2013 (riga B9 del template BCE). - (3) Eccedenza/carenza rispetto alla soglia del 5,5% di CET1 ratio rilevata al 31/12/2013 (riga B10 del template BCE). - (4) Eccedenza minima o carenza massima rilevata al 31/12/2013 (riga B11 del template BCE). - (5) Principali misure di rafforzamento perfezionate tra gennaio e settembre 2014 (somma delle righe C1-C6 del template BCE). - (6) Informazioni direttamente ricavabili dai risultati pubblicati dalla BCE. - (7) Altre misure di rafforzamento - in aggiunta a quelle riportate nella colonna E - decise nel 2014. - (8) I totali riportati nelle colonne D, F, G e I non possono essere ottenuti applicando la formula indicata in cima a ciascuna colonna, che vale invece solo per i dati relativi alle singole banche.



Dai primi risultati rilasciati dalla Banca Centrale Europea, alla fine del 2013 ben nove banche italiane tra cui la Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca presentavano potenziali carenze di capitale (Tabella 10, colonna D). Come si può osservare nelle colonne A, B e C, Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca ebbero risultati notevolmente carenti in tutte le fasi del *Comprehensive Assessment*. A seguito degli aumenti di capitale perfezionati nei primi nove mesi del 2014 Veneto Banca era riuscita a migliorare la sua prestazione attraverso un aumento di capitale di 738 milioni mentre Banca Popolare di Vicenza era risultata ugualmente carente di 223 milioni nonostante un aumento di capitale di 459 milioni. In ogni caso, è opportuno sottolineare che i risultati negativi riportati a seguito delle prime misure correttive derivano principalmente dagli stress test eseguiti in quanto, come riportato nella colonna G della Tabella 10, i valori relativi all'Asset Quality Review si attestavano tutti come eccedenze nel caso delle banche italiane. Inoltre, mentre per Veneto Banca non furono definite misure di rafforzamento supplementari, per Banca Popolare di Vicenza queste arrivarono a 253 milioni (colonna H). Al termine di tutte le misure richieste dalle Autorità di Vigilanza, Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza risultavano sì con delle eccedenze in termini di capitale ma tra quelle minime se si osserva l'intero campione (la colonna I riporta la situazione patrimoniale nel caso di scenario avverso). In prima istanza il sistema bancario italiano è stato quindi considerato solido, nonostante tutti gli shock subiti dall'economia Nazionale negli anni prima dell'analisi<sup>96</sup>.

### **3.4 L'attività di vigilanza**

Nonostante all'alba dell'introduzione del Meccanismo di Vigilanza Unico il patrimonio delle banche oggetto di questa analisi fosse stato rafforzato per prepararsi ad eventuali scenari negativi dell'economia, ingente è stata l'attività di vigilanza su entrambi gli istituti. Controlli che non si sono sostanziate solo in attività ispettiva ma anche in attività sanzionatoria ad opera di molteplici autorità. Ai fini di un'analisi più completa è inoltre opportuno sottolineare che per quasi tutto il 2013 Banca Popolare di Vicenza è stata definita da Banca d'Italia come banca avente capacità aggregante ed interessata all'acquisizione di diversi altri istituti tra cui anche Veneto Banca. Nelle successive sezioni della trattazione verranno analizzate separatamente le attività ispettive e sanzionatorie esercitate dalle autorità di vigilanza nel periodo 2014-2017.

---

<sup>96</sup> Per completezza d'analisi è opportuno sottolineare e per un confronto internazionale è opportuno considerare che i sistemi finanziari di diversi Paesi nell'area Euro hanno beneficiato di ingenti interventi da parte dei Governi. Ad esempio, quasi 250 miliardi in Germania, 60 miliardi in Spagna, circa 50 miliardi in Irlanda e Paesi Bassi, 40 miliardi in Grecia, 19 miliardi in Belgio e Austria, 18 miliardi in Portogallo e soli 4 miliardi in Italia.

Cfr. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\\_finance\\_statistics/excessive\\_deficit/supplementary\\_tables\\_financial\\_turmoil](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/excessive_deficit/supplementary_tables_financial_turmoil)

### 3.4.1a L'attività ispettiva della BCE nei confronti di Banca Popolare di Vicenza

Come già sottolineato precedentemente, le approfondite analisi condotte nell'ambito dei *Comprehensive Assessments* su entrambi gli istituti oggetto di trattazione avevano evidenziato carenze sia nell'Asset Quality Review che negli scenari di Stress ipotizzati. Una volta introdotto il Meccanismo di Vigilanza Unico e passato il testimone della Vigilanza degli istituti dalla Banca d'Italia alla Banca Centrale Europea, quest'ultima ha ritenuto necessario approfondire le indagini del caso. Infatti, la BCE a partire dal Febbraio 2015 ha condotto una serie di accertamenti ispettivi. Con il primo, avente ad oggetto il *Risk Management-Market Risk (management del Proprietary Trading e Governance)* e conclusosi il primo Luglio dello stesso anno sono state sollevate molteplici perplessità riguardanti anche le modalità di sottoscrizione degli aumenti di capitale tra il 2013 e il 2015. In particolare, nella bozza di “*Decision establishing requirements pursuant to Article 16(2) of Regulation (EU) No 1024/2013 and Recommendation on certain remedial actions following an on-site inspection*” trasmessa dall'autorità di vigilanza, sono stati riscontrati profili di criticità innanzitutto relativi al fatto che la sottoscrizione dell'aumento di capitale sopramenzionata fosse stata eseguita da parte dei soci mediante finanziamenti erogati dalla banca stessa e che la BCE ha ritenuto, in base a puntuali criteri, correlati alla sottoscrizione o all'acquisto di azioni<sup>97</sup>. Inoltre, dallo stesso accertamento ispettivo è emerso che lo stesso aumento di capitale non fosse stato collocato rispettando la normativa MIFID. Peraltro, è stato anche accertato che in diverse circostanze alcuni dirigenti della banca abbiano fornito indebite garanzie a nome della banca sul rendimento o il riacquisto delle azioni. Inoltre, nella *draft decision* trasmessa dalla BCE, si confermavano le richieste (formulate nel *pre-closing meeting* e ribadite nella “*Decision establishing requirements pursuant to Article 16(2) of Regulation (EU) No 1024/2013 and Recommendation on certain remedial actions following an on-site inspection*”) di:

- definizione di nuove *policy* interne atte a migliorare i processi relativi ad investimenti finanziari o all'approvazione di nuovi prodotti;
- mettere in atto una più articolata ed efficace attribuzione di responsabilità e separazione dei ruoli nella governance interna;
- rafforzare il monitoraggio dei rischi operativi;
- migliorare i processi ed il contenuto del *reporting*;
- rafforzare le funzioni di controllo

In un ulteriore controllo ispettivo eseguito tra il 13 ed il 17 Aprile dello stesso anno, la Vigilanza si concentrava sulla efficacia del Consiglio di Amministrazione e del Collegio Sindacale, nonché sul *Risk Appetite Framework* (RAF) della banca. A tutti i profili di criticità evidenziati dalla Banca Centrale Europea, la Banca Popolare di Vicenza rispose prontamente mettendo in atto adeguate misure di riparo. Ad esempio, a seguito della criticità rilevata relativa ai finanziamenti erogati per la sottoscrizione di azioni, la banca ha iscritto in

---

<sup>97</sup> Fenomeni di questo genere sono anche noti come “finanziamenti baciati”.

bilancio una riserva indisponibile tenendo conto dei requisiti prudenziali. Peraltro, già a partire dal 2015 la Banca attivò un “Gruppo di lavoro supportato da un nuovo management ed incaricato di effettuare una ricognizione dei rischi e dei potenziali impatti economico-patrimoniali rinvenienti dalle circostanze riscontrate dal Gruppo ispettivo della BCE”<sup>98</sup>. Inoltre, anche per quanto riguarda il RAF, vennero prontamente comunicate dalla banca le azioni a rimedio poste in essere. Nel 2016, la Banca Centrale Europea diede seguito a questa attività di controllo ispettivo stringente. A partire dal 30 Maggio 2016 e fino a Settembre dello stesso anno furono avviate delle verifiche ispettive aventi ad oggetto il sistema di gestione e valutazione dei controlli interni relativi al rischio di credito e di controparte. Con successiva comunicazione, alla Banca Popolare di Vicenza venne chiesto di far fronte tempestivamente (entro Settembre 2017) alle innumerevoli carenze rilevate nell’ambito dei processi di classificazione e valutazione del credito, della carenza di personale operante nel recupero crediti e ancora una volta nei meccanismi di *governance* legati alla prevenzione dei conflitti d’interesse. Un’ulteriore visita ispettiva è stata condotta da parte della BCE nel Febbraio 2017 per indagare circa la gestione del rischio di credito ed i meccanismi di controllo interno. L’ispezione si concluse nel Marzo del 2017 e costò un’ulteriore accumulazione di perdite in bilancio relative agli ulteriori crediti deteriorati rilevati attraverso i differenti criteri valutativi.

#### 3.4.1b L’attività ispettiva di CONSOB nei confronti di Banca Popolare di Vicenza

L’attività di CONSOB nei confronti della Banca Popolare di Vicenza è stata meno impellente se si considerano il numero e l’intensità delle ispezioni effettuate ma in ogni caso molto attenta a che venissero rispettate le norme regolamentari circa la trasparenza e la correttezza nei confronti del pubblico. Nell’aprile del 2015 la Commissione avviò una procedura ispettiva per accertare i presidi di gestione dei conflitti di interessi relativi al collocamento dei titoli di propria emissione, l’aggiornamento del valore delle proprie azioni e la gestione degli ordini della clientela aventi ad oggetto la vendita di azioni proprie. Un’ulteriore verifica atta ad indagare circa i rapporti patrimoniali, bancari e finanziari intrattenuti con la Società Cattolica di Assicurazione, fu condotta tra Gennaio e Febbraio 2016. Successivamente, tra aprile e Luglio dello stesso anno, vennero effettuate anche dalla Commissione delle ispezioni relative alle modalità di sottoscrizione degli aumenti di capitale effettuati negli anni precedenti. Inoltre, in merito al tema dei cosiddetti “finanziamenti baciati” è intervenuta anche AGCM in quanto la Banca Popolare di Vicenza esercitò un indebito condizionamento della clientela subordinando l’erogazione di crediti per lo più all’acquisto di azioni proprie. Inoltre, con specifico riferimento al prodotto finanziario “Mutuo Soci” la banca avrebbe obbligato i clienti ad aprire conti correnti beneficiari della qualifica di soci senza menzionare la non obbligatorietà della loro apertura e prospettandone i vantaggi.

---

<sup>98</sup> Cfr Relazione sulla gestione Banca Popolare di Vicenza, 2016

#### 3.4.1c L'attività ispettiva della Banca d'Italia nei confronti di Banca Popolare di Vicenza

Come conseguenza del passaggio di testimone avvenuto nel momento di istaurazione del Meccanismo di Vigilanza Unico tra la Banca d'Italia e la BCE, le ispezioni condotte dalla prima sono state meno incalzanti. E' opportuno però ai fini dell'analisi menzionare che negli anni immediatamente successivi alla crisi finanziaria erano state effettuate molteplici controlli da parte della Banca d'Italia soprattutto in merito alla qualità del portafoglio crediti. La Banca Popolare di Vicenza infatti, tra il 2007 ed il 2011 crebbe molto più velocemente di quanto non facesse il sistema e questo sollevò non pochi dubbi nella suddetta autorità di vigilanza. Le indagini condotte in quegli anni non rivelarono molto e si dovettero aspettare le ispezioni della Banca Centrale Europea affinché emergesse la realtà dei fatti in merito. In ogni caso, nel periodo preso in analisi, le ispezioni della Banca d'Italia si sostanziarono in controlli sulle filiali aventi ad oggetto la normativa antiriciclaggio e la normativa di trasparenza bancaria.

#### 3.4.2a L'attività ispettiva della BCE nei confronti di Veneto Banca

Oltre alla SREP *decision* con le quali nel 2015 la BCE innalzò i coefficienti patrimoniali richiesti al Gruppo Veneto Banca, furono condotte molteplici ispezioni. Tra maggio e ottobre del 2015 la Banca Centrale Europea condusse accurate indagini in merito a governance, remunerazioni e controlli interni. A conferma di quanto già stabilito nei responsi dello SREP, la Banca Centrale Europea sottolineò criticità nella funzione di gestione del rischio riconoscendo comunque quelle che erano le azioni di rimedio messe in atto dalla banca tra cui il cambio di governance. Anche nel caso di Veneto Banca, l'accertamento ispettivo ha avuto ad oggetto l'accertamento delle modalità di sottoscrizione delle azioni e degli aumenti di capitale e anche in questo caso è stata accertata l'esistenza di finanziamenti erogati al fine degli scopi sopra menzionati. Un'aggravante in questo caso scaturì dal fatto che la BCE evidenziò carenze nella gestione delle operazioni aventi ad oggetto azioni della banca che potrebbero comportare rischi legali per più di 200 milioni di euro. Inoltre, alla fine del 2016, la BCE avviò un accertamento ispettivo atto a valutare la funzionalità della gestione del rischio di credito e di controparte con particolare attenzione agli accantonamenti per le posizioni creditizie più rischiose e ad una più puntuale identificazione dei *Non Performing Loans*.

#### 3.4.2b L'attività ispettiva della CONSOB nei confronti di Veneto Banca

Per quanto riguarda l'attività ispettiva di CONSOB, la commissione nel corso degli anni si è concentrata sia sulla capogruppo che su alcune controllate. In merito alla capogruppo, nel 2015 furono messe in atto delle procedure per valutare l'articolazione del processo di budgeting, la definizione delle politiche commerciali e la configurazione di sistemi di incentivazione del personale e di presidi operativi per la rilevazione e la gestione dei conflitti d'interesse. In un secondo momento la CONSOB analizzò sia la procedura di definizione della proposta di aggiornamento del valore delle azioni proprie sia lo schema decisionale che portò all'accordo di cessione concluso con J.P. Morgan avente ad oggetto un portafoglio di prestiti ipotecari vitalizi. Nel 2016 invece l'attività ispettiva di CONSOB si è sostanziata di un'unica visita atta ad accertare un'iniziativa

commerciale messa in atto nel 2013 ed in particolare le attività tra la direzione generale e le direzioni territoriali, nonché le modalità che hanno disciplinato l'adesione dei clienti.

### 3.4.2c L'attività ispettiva della Banca d'Italia nei confronti di Veneto Banca

In merito all'attività di Banca d'Italia, la sua Unità di Informazione Finanziaria condusse nel 2015 un'ispezione durante la quale venne rilevata la violazione dell'obbligo di informazione tempestiva di operazioni sospette sul mercato IDEM. Ispezione che si è conclusa con l'individuazione quali responsabili del delegato per la segnalazione di operazioni sospette e della stessa Veneto Banca. Nel 2016 invece, Banca d'Italia ha effettuato accertamenti ispettivi in tema di antiriciclaggio a cui sono immediatamente seguite azioni correttive da parte di Veneto Banca.

Nelle tabelle seguenti è possibile trovare una sintesi dell'attività ispettiva che le diverse autorità di Vigilanza nazionali e sovranazionale hanno messo a punto sulle banche oggetto d'analisi a partire dall'entrata in vigore del Meccanismo di Vigilanza Unico.

Anno di riferimento	ATTIVITA' ISPETTIVE NEI CONFRONTI DI BANCA POPOLARE DI VICENZA
2014	A seguito dei risultati dei Comprehensive assessments, la BCE mette sotto stretta sorveglianza la Banca Popolare di Vicenza.
2015	La BCE effettua tre ispezioni: la prima, da Febbraio a Luglio attraverso cui conduce un controllo intensivo e rilevando profili di criticità relativi alla gestione del rischio, alla governance, al processo di credito. In un'ulteriore ispezione condotta nel mese di Aprile emergono carenze anche nel RAF e nell'efficacia di Consiglio d'Amministrazione e Collegio sindacale. La CONSOB avvia una procedura ispettiva per accertare i presidi di gestione dei conflitti d'interesse e le modalità di collocamento dei titoli di propria emissione.
2016	La BCE effettua una nuova ispezione in merito ai sistemi di gestione e valutazione dei controlli interni relativi al rischio di credito e di controparte. La CONSOB effettuò una sola ispezione per accertare un'iniziativa commerciale intrapresa dall'istituto nel 2013. Anche AGCM interviene in merito ai "finanziamenti baciati".
2017	Tra Febbraio e Marzo la BCE condusse una nuova ispezione avente ad oggetto nuovamente la gestione del rischio di credito ed i meccanismi di controllo interno.

Tabella 11, Sintesi dell'attività ispettiva nei confronti di Banca Popolare di Vicenza

Anno di riferimento	ATTIVITA' ISPETTIVE NEI CONFRONTI VENETO BANCA
2014	A partire dal 2013 e per parte del 2014, Banca d'Italia effettuò ispezioni indagando circa la qualità del credito, l'efficienza delle funzioni aziendali, l'efficienza dei vertici aziendali. Con l'introduzione del Meccanismo di Vigilanza Unico la banca passò sotto diretta vigilanza della Banca Centrale Europea.
2015	Tra maggio ed ottobre la BCE condusse indagini in merito a <i>governance</i> , remunerazioni e controlli interni sottolineando carenze nella funzione di gestione del rischio e criticità relative a possibili rischi legali emersi da specifiche operazioni sulle azioni dell'istituto. La CONSOB si concentra sulla valutazione del <i>budgeting</i> , definizione di politiche commerciali, incentivazioni del personale e presidi operativi per la gestione dei conflitti d'interesse. Banca d'Italia condusse un'ispezione relativa per la presunta violazione dell'obbligo di tempestiva informativa circa operazioni sul mercato IDEM.
2016	La BCE effettua nuovamente una visita ispettiva per valutare la funzionalità della gestione del rischio di credito e di controparte con particolare focus sugli accantonamenti per i <i>Non-Performing Loans</i> . La CONSOB effettua una sola ispezione per l'accertamento di un'iniziativa commerciale risalente al 2013. La Banca d'Italia effettua controlli in merito alle norme antiriciclaggio.
2017	

Tabella 12, Sintesi dell'attività ispettiva nei confronti di Veneto Banca

### 3.4.3 L'attività sanzionatoria nei confronti dei due istituti

Considerando l'intensità dei procedimenti ispettivi e le irregolarità riscontrate soprattutto in termini di erogazione dei crediti, governance e controlli interni, sarebbe consono attendersi un alto numero di sanzioni, specificamente riconducibili alle due principali autorità: CONSOB e Banca d'Italia<sup>99</sup>. Nei grafici seguenti c'è quanto emerge dalla banca dati dell'osservatorio permanente sulle sanzioni. Quelli riportati negli istogrammi sono dati relativi alle sanzioni emesse nei confronti delle banche, in qualità di responsabili dirette. Anche se dalle relazioni sulla gestione dei due istituti emerge una quantità più elevata di procedure pecuniarie, si deve tener conto che molte di queste furono emesse nei confronti di singoli esponenti e notificate alle due banche

<sup>99</sup> Si ricorda infatti che, benché i due istituti siano stati sottoposti alla vigilanza diretta della BCE a partire dall'inizio del Meccanismo di Vigilanza Unico, in conformità con il riparto dei poteri sanzionatori (art 18 Regolamento SSM), l'autorità di Vigilanza europea può delegare e richiedere l'esecuzione di procedure amministrative all'autorità nazionale competente.

in qualità di responsabili in solido. In realtà, generalmente gli istituti hanno la facoltà di esercitare il diritto di regresso<sup>100</sup>.

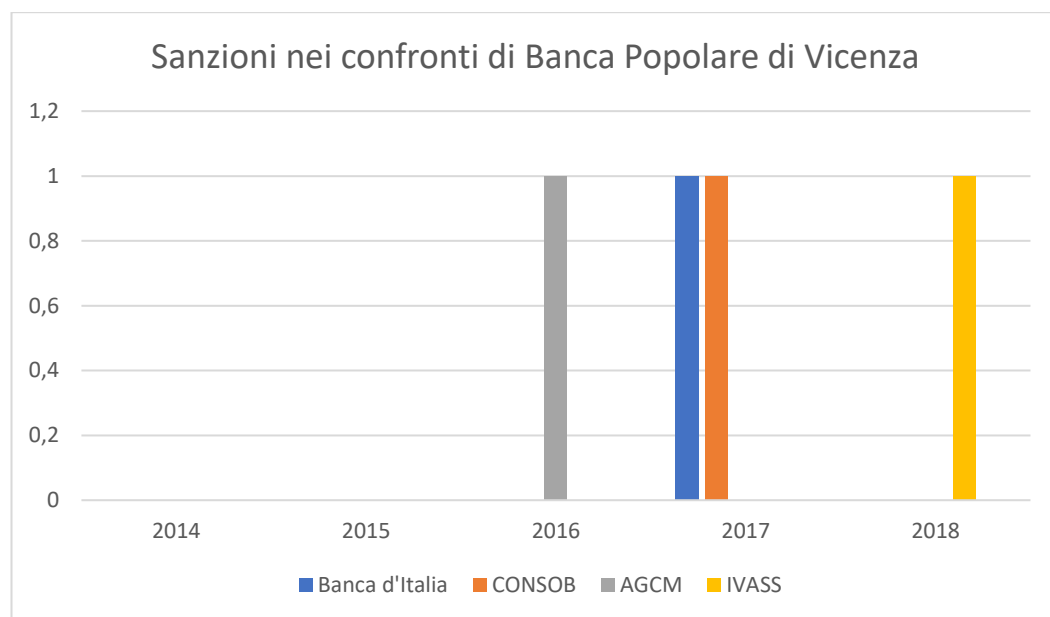


Grafico 3, sanzioni irrogate nei confronti della Banca Popolare di Vicenza

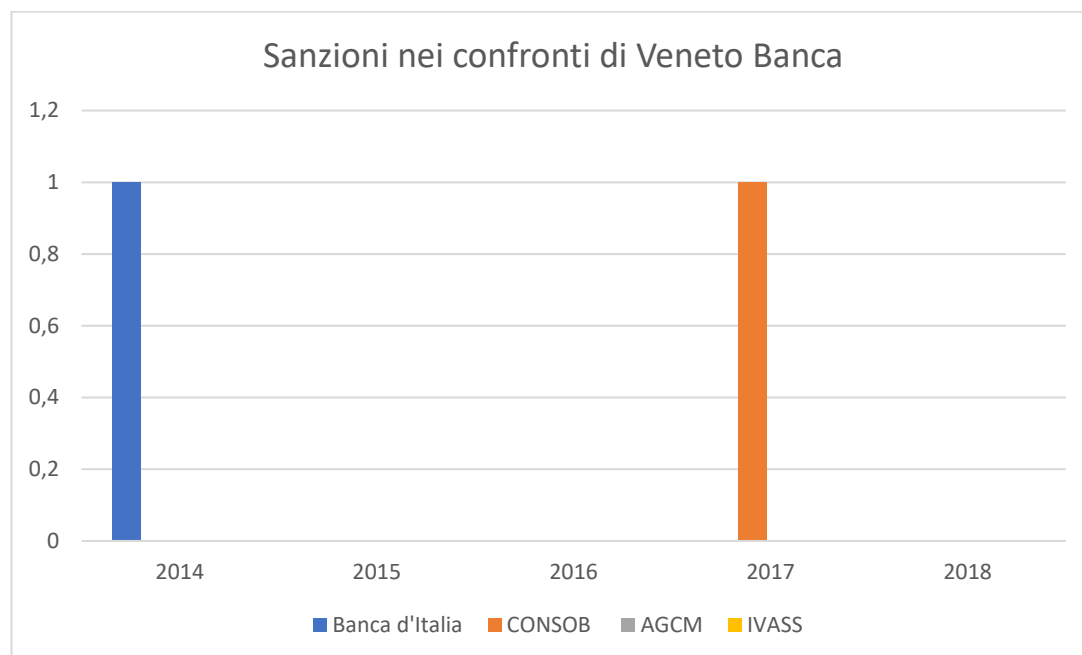


Grafico 4, sanzioni irrogate nei confronti di Veneto Banca

<sup>100</sup> Inoltre, a fini contabili, generalmente vengono accantonati a rischi e oneri solo gli importi relativi alle sanzioni emesse nei confronti dell'istituzione. Quegli importi per cui la banca è responsabile in solido non vengono accantonati in quanto vige l'obbligo di rivalsa.

A livello qualitativo, di questi procedimenti sanzionatori si può dire che furono sicuramente proporzionali a quello che era il fatturato complessivo annuo dell'esercizio precedente. La Banca Popolare di Vicenza ha ricevuto dalle varie autorità, sanzioni pecuniarie per i seguenti importi:

- € 4.500.000,00 da AGCM in riferimento all'indebito condizionamento esercitato nei confronti dei clienti vincolando l'erogazione di finanziamenti all'acquisto di azioni e alla distorta informativa relativa all'apertura di conti correnti soci dipinta come *conditio sine qua non* per l'elargizione del prodotto "Mutuo Soci";
- € 4.170.000,00 da parte di CONSOB senza dettagliata menzione delle motivazioni ma correlata alle attività ispettive eseguite nel 2016.
- € 3.626.440,00 da parte della Banca d'Italia che, dietro richiesta della BCE, valutò l'esistenza di violazioni del diritto nazionale e avviò procedure sanzionatorie nei confronti dei responsabili individuati. Anche nei bollettini di Banca d'Italia i dettagli circa le motivazioni che hanno portato all'irrogazione di queste procedure sono riconducibili a problematiche molto generiche: si fa riferimento ai "controlli interni", "organizzazione" e "gestione dei rischi".
- La sanzione irrogata dall'IVASS nel 2018, pari ad € 1000 esula dagli obiettivi di questa analisi.

Anche per quanto riguarda le sanzioni irrogate nei confronti di Veneto Banca si deve tener conto della possibilità a livello normativo di emettere sanzioni nei confronti di persone fisiche responsabili delle effrazioni individuate. Quindi, se è vero che le sanzioni emesse dalle autorità di vigilanza tra il 2014 ed il 2018 nei confronti di Veneto Banca siano solo due, è vero anche che da molteplici pubblicazioni di Banca d'Italia e CONSOB, nonché nei bilanci della suddetta istituzione, si evince che le misure punitive furono più di due ma indirizzate ai diretti responsabili. Si deve però tenere conto del fatto che il procedimento irrogato da CONSOB nei confronti di Veneto Banca nel 2017 (e pari complessivamente a € 5.600.000,00 considerando in modo congiunto l'importo di sanzioni irrogato nei confronti di esponenti aziendali e della banca) risale a violazioni individuate attraverso ispezioni condotte nel 2014 e nel 2015. Peraltro, le irregolarità riscontrate erano relative alla violazione della normativa sull'offerta e sul contenuto dell'informativa al pubblico. Per quanto riguarda invece l'attività sanzionatoria di Banca d'Italia, le motivazioni addotte nel relativo bollettino ufficiale riportano come determinanti nell'irrogazione della procedura problemi inerenti a "controlli interni", "organizzazione", "credito" e "segnalazioni". Come riportato in un comunicato ufficiale rilasciato dalla medesima autorità di vigilanza dopo il tracollo delle banche venete, nelle ispezioni condotte nel 2013 e nel 2014 venne fatta espressa richiesta alla banca di cambio dei vertici e di implementazione di sistemi di controllo più ferrei per quanto riguardava l'elargizione del credito. A seguito della mancata messa a punto di rimedi, venne irrogata una sanzione pari a € 2.774.000,00. Ciononostante, come nel caso della Banca Popolare di Vicenza, l'informativa fornita all'istituzione è sommaria e priva di dettagli.



## 3.5 Applicazione del modello

### 3.5.1 Introduzione

Come già illustrato nel capitolo precedente, attraverso l'utilizzo di un *database* aggiornato è stata condotta un'indagine che ha fuso determinate voci dei bilanci di banche italiane con le sanzioni irrogate da Banca d'Italia e Consob. L'analisi ha avuto l'obiettivo di sottolineare che il contenuto informativo delle sanzioni è di fatto determinante del successo dell'attività di vigilanza. In questa parte della trattazione verrà innanzitutto osservato se e in quale misura, il modello in questione avrebbe previsto l'irrogazione di sanzioni nei confronti di Banca Popolare di Vicenza e di Veneto Banca. Dopo gli opportuni confronti tra i *forecast* che sarebbero stati disponibili e i dati empirici sulle sanzioni, verranno approfonditi gli effetti delle sanzioni sulle due banche.

### 3.5.2 I forecast disponibili <sup>101</sup>

Per l'implementazione del modello è stato necessario selezionare quelle le variabili maggiormente esplicative della probabilità di incorrere in sanzioni. Attraverso una suddivisione in nove grandi macro-classi in base alla loro interpretazione economica. Successivamente, sono state individuate due variabili chiave in ciascuna classe in base alla loro correlazione con la probabilità di incorrere in sanzioni. La variabile dipendente è stata poi regredita attraverso uno stimatore *panel logit* su tutte le variabili chiave individuate per identificare un sottoinsieme di indicatori che avesse una significatività del 75%. Nella Tabella 13 è possibile trovare il vettore dei coefficienti delle variabili identificate come predittive della probabilità di sanzione. Tali coefficienti sono stati estrapolati effettuando una *random effect logistic regression*.

---

<sup>101</sup> L'analisi che segue è stata effettuata interamente mediante l'utilizzo del *software* STATA.

p_sanzione_plus	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
GrowthofGrossLoans	.0017099	.017237	0.10	0.921	-.0320741	.0354939
LoansCustomerDeposits	-.0039072	.002929	-1.33	0.182	-.0096479	.0018335
OtherNonInterestbearing	.0008142	.0002056	3.96	0.000	.0004112	.0012172
NumberofEmployees	.0015899	.0007613	2.09	0.037	.0000978	.003082
TotalFunding	-.0000238	.0001314	-0.18	0.856	-.0002813	.0002337
TotalCustomerDeposits	-.0002535	.000249	-1.02	0.309	-.0007416	.0002345
STFundingRatio	-11.22205	3.889125	-2.89	0.004	-18.84459	-3.599504
EquityTotalAssets	-.1579919	.1392629	-1.13	0.257	-.4309422	.1149585
EquityNetLoans	-.0548039	.0352514	-1.55	0.120	-.1238954	.0142877
Tier1Capital	-3.27e-06	2.82e-06	-1.16	0.246	-8.79e-06	2.26e-06
CommonEquityRatio	.005704	.0014918	3.82	0.000	.0027802	.0086279
LoanImpairmentChargesAverag	-.0030879	.0041412	-0.75	0.456	-.0112045	.0050287
OffBalanceSheetItems	-2.80e-06	.0001191	-0.02	0.981	-.0002363	.0002307
TotSecuritiesTotAsset	-1.613463	3.519634	-0.46	0.647	-8.511819	5.284894
InterestIncomeonLoansAvera	-.1003629	.871076	-0.12	0.908	-1.807641	1.606915
NetIntIncLessLoanImpairmen	.0007917	.0004224	1.87	0.061	-.0000362	.0016197
PreimpairmentOpProfitAvEq	-.0062611	.0025984	-2.41	0.016	-.0113539	-.0011682
OthOpIncAvgAssets	188.7889	89.34489	2.11	0.035	13.67614	363.9017
CostToIncomeRatio	-.0864782	.0694501	-1.25	0.213	-.2225979	.0496414
NetFeesShare	-.0161612	.0068888	-2.35	0.019	-.029663	-.0026594
RecurringEarningPower	-1.70296	1.971277	-0.86	0.388	-5.566591	2.160672
NonInterestIncomeGrossReve	-.0705026	.0608383	-1.16	0.247	-.1897434	.0487382
ReturnOnAvgEquityROAE	-.0142015	.030124	-0.47	0.637	-.0732435	.0448405
Tax	-.0156015	.006755	-2.31	0.021	-.028841	-.0023621
NonOpItemsNetIncome	-.0016681	.0007835	-2.13	0.033	-.0032037	-.0001324
TotalEarningAssetRatio	6.019347	8.86968	0.68	0.497	-11.36491	23.4036
TotCustDepSTFunding	-.2717345	.1142393	-2.38	0.017	-.4956394	-.0478296
CustomerDepositsTotalFundin	25.86109	11.31852	2.28	0.022	3.677192	48.04498
TotalLongTermFunding	-.0013063	.00036	-3.63	0.000	-.002012	-.0006006
OtherInterestIncomeShare	.001627	.0016281	1.00	0.318	-.0015639	.004818
InterestIncomeAverageEarnin	.1241479	1.231291	0.10	0.920	-2.289138	2.537434
NonOpItemsTaxesAvg	.4300748	.4838315	0.89	0.374	-.5182176	1.378367
d_pop	1.021405	.7667109	1.33	0.183	-.4813207	2.524131
d_listed	.4274506	1.106403	0.39	0.699	-1.74106	2.595961
_cons	11.28221	10.27121	1.10	0.272	-8.848996	31.41342
/lnsig2u	-13.80142	404.8045			-807.2038	779.6009
sigma_u	.0010071	.203833			5.2e-176	1.9e+169
rho	3.08e-07	.0001248			0	.

Tabella 13, i coefficienti stimati per le variabili significative;

Nelle Immagini 2 e 3 sono riportate le probabilità di sanzione, rispettivamente di Banca Popolare di Vicenza e di Veneto Banca, elaborate dal modello.

foreca~1	num_s~ni	year
.1460395	1	2008
.013465	0	2009
.0386231	0	2010
.0265992	2	2011
.0122252	0	2012
.0550396	0	2013
.592332	1	2014
.6513099	1	2015
.	1	2016
.	3	2017
.	1	2018

Immagine 2: Probabilità di sanzione di Banca Popolare di Vicenza

foreca~1	num_s~ni	year
.985324	1	2008
.929117	0	2009
.0080025	0	2010
.1545709	0	2011
.097092	0	2012
.5645153	0	2013
.9276345	0	2014
.1850376	1	2015
.	0	2016
.	0	2017
.	0	2018

Immagine 3: Probabilità di Sanzione di Veneto Banca

Il modello utilizzato elabora le probabilità di sanzione solo per le banche attive negli anni presi in considerazione. Proprio per questo motivo e considerando il fatto che nel 2017 le due istituzioni furono poste in liquidazione coatta amministrativa, non è stata possibile l'extrapolazione delle probabilità di sanzione dal 2016 in poi. Inoltre, è opportuno sottolineare che le probabilità su ogni riga sono relative alla probabilità di sanzione calcolata nell'anno  $t$  per l'anno  $t+1$ . Per quanto riguarda i numeri di Banca Popolare di Vicenza, da questo quadro risulta chiaramente che, nel momento stesso in cui l'attività di Vigilanza passò dalla Banca d'Italia alla Banca Centrale Europea, le probabilità di sanzione passarono dal 5.5% al 59%. Sotto questo punto di vista risulta ovvio dover richiamare l'attenzione sulla stringente attività ispettiva eseguita dall'autorità sovranazionale e sul fatto che le criticità "emerse" da questi controlli si rivelarono in un secondo momento insormontabili. Il modello prevede una probabilità di sanzione del 59% per il 2015 e del 65,13% per il 2016. Le probabilità si sono effettivamente concretizzate con le sanzioni emesse nei confronti dell'istituto nel 2016 (la procedura di AGCM) ma non nel 2015. Per quanto riguarda il 2017, si può sospettare con ragionevole sicurezza che, data la situazione patrimoniale degli istituti la probabilità di sanzione che sarebbe stata prospettata dal modello sarebbe stata almeno pari a quella per il 2016. Il caso di Veneto Banca è molto più ambiguo. A fronte di probabilità di sanzione prospettatesi alte, la realtà dice ben altra cosa. La variabile oggetto d'analisi si concretizza solo nel 2014. E' opportuno sottolineare che, essendo il modello estremamente preciso, se la probabilità stimata è al di sopra del 50% si può essere verosimilmente certi dell'erogazione di una procedura sanzionatoria. Con una probabilità stimata per il 2015 del 92,76%, le procedure sanzionatorie nei confronti dell'istituto sono state nulle. Inoltre, la ricapitalizzazione effettuata attraverso il Fondo Atlante potrebbe essere stata determinante nella riduzione della probabilità di sanzione e quindi, presumibilmente, ha dato un più ampio respiro al bilancio della banca rispetto agli effetti sortiti nella Banca Popolare di Vicenza. Ciò che emerge dai bollettini sanzionatori emessi da Banca d'Italia nei confronti dei due istituti. La sanzione del 2014 da parte di Banca d'Italia nei confronti di Veneto Banca riporta irregolarità nelle classi "controlli-organizzazione", "credito", "segnalazione". Quella del 2017 di Banca Popolare di Vicenza riporta irregolarità nella classe "controlli interni-organizzazione". Le motivazioni addotte, oltre a non essere adeguatamente dettagliate rischiano di fuorviare i soggetti vigilati e dall'impedire qualsiasi funzione di deterrenza all'impianto sanzionatorio. Indicazioni più accurate circa quelle che sono le motivazioni alla base del procedimento sanzionatorio, possono di certo permettere ai soggetti vigilari di adottare più velocemente *best practices* e alle autorità di salvaguardare preventivamente la stabilità del sistema bancario. Un attento utilizzo di modelli previsionali di questo genere potrebbe infatti guidare il *management* delle banche e di conseguenza aumentare il livello di solidità dell'intero sistema. La scarsa trasparenza che attualmente contraddistingue l'attività di vigilanza, oltre a servire poco gli scopi della stessa, rischia di provocarle un danno reputazionale. Infatti, sono state spesso notate delle incongruenze tra quelle che sono le motivazioni addotte alle banche vigilate e quello che è riscontrato nelle analisi. Varie sanzioni che riportano irregolarità nella classe "organizzazione" dai dati di bilancio risulterebbero maggiormente correlate al processo di credito dell'istituto. Questo, oltre a fuorviare la banca vigilata, rischia di non dissuadere in alcun modo da comportamenti irresponsabili

### 3.6 Gli effetti delle sanzioni

Come sottolineato dalla precedente letteratura a riguardo, l'attività sanzionatoria non è una fonte esogena di variazione della *performance* bancaria<sup>102</sup>. Dall'analisi effettuata nel capitolo precedente si è dedotto che gli indici di performance sono inferiori nelle banche sanzionate e tale differenza è ancora più pronunciata se si considerano gli istituti sanzionati ripetutamente. Per quanto riguarda quelli che sono stati gli effetti dell'attività sanzionatoria nei confronti di Banca Popolare di Vicenza e di Veneto Banca, non è possibile studiarli attraverso il modello econometrico descritto precedentemente (nel paragrafo 2.8.2) in quanto, quasi tutte le sanzioni emesse nei confronti delle due banche sono state immediatamente precedente all'emissione del giudizio di FOLTF e alla successiva liquidazione. E' possibile fare qualche considerazione sugli effetti della sanzione irrogata nei confronti di Veneto Banca da parte della Banca d'Italia nel 2014. Tale provvedimento ammontava a € 2.774.000,00 e le irregolarità riscontrate riguardavano le categorie "credito", "controlli interni e organizzazione", "segnalazioni". I risultati delle analisi effettuate hanno in media sottolineato che l'attività sanzionatoria di Banca d'Italia ha effetti più forti nel più lungo periodo. Il caso di Veneto Banca conferma questo *trend* in quanto gli effetti della sanzione del 2014 si sono palesati più nella *performance* del 2016 che in quella del 2015. Nella Tabella 14, l'evidenza riscontrata: il procedimento sanzionatorio ha avuto effetti in linea con il trend dell'analisi. Effetti molto al di sopra di quelli stimati hanno interessato voci di bilancio quali il tasso di crescita dell'attivo che nel caso di Veneto Banca ha sfiorato il -16% contro un effetto stimato del -2,95% per le banche virtuose e -11,2% per le banche ripetutamente sanzionate. Andamento contrario ha avuto il leverage ratio che è diminuito solo dello 0.2% a fronte del trend prospettato nella Tabella 8. A seguito di quello che è stato il management dell'istituzione, non può sorprendere che le sofferenze non coperte da riserve in rapporto al capitale siano più che raddoppiate. Come diretta conseguenza le attività ponderate per il rischio sul capitale diminuiscono anche se di poco mentre i crediti deteriorati raddoppiano. Anche l'aumento del *cost to income* è rilevante. Nell'analisi riportata precedentemente, a seguito di un provvedimento sanzionatorio da parte di Banca d'Italia, tale indice si suppone ridotto del 4,65% dopo due anni. Nel caso di Veneto Banca questo indice arriva al 179%. Sembrerebbe quasi che la sanzione applicata non abbia avuto effetti di deterrenza nei confronti delle *bad practices* messe in atto dalla banca in merito al processo di credito, alla gestione del rischio e all'efficienza operativa

Peraltro, anche se la scarsa efficacia dell'azione sanzionatoria può essere testimoniata attraverso un confronto con i gruppi di banche sanzionate ed il *benchmark* delle non sanzionate, è stato ritenuto funzionale all'analisi effettuata un confronto tra la performance di Veneto Banca e quella di Banca Popolare di Vicenza. La performance dell'istituto non sottoposto a sanzioni segue lo stesso *trend* della banca per cui sono state attivate misure deterrenti (Tabella 15). Questo oltre all'inefficacia della sanzione irrogata, sottolinea quanto l'attività di vigilanza si sia rivelata inefficace nel trattamento delle problematiche vigenti quali ad esempio i crediti deteriorati, i costi operativi l'erosione del capitale e l'incapacità di raccolta delle due banche.

---

<sup>102</sup> Cfr Guerello et al, "On the informative content of sanctions", North American Journal of Economics and Finance, 2018.

	2014	2015	2016
Tasso di crescita Attivo (%)	-3,06	-7,79	-15,81
Tasso di crescita prestiti (%)	-6,06	-1,52	-8,56
Totale Attivo (mln €)	36.166,70	33.349,30	28.078,30
Capitale/ Totale attivo (%)	8,10	6,46	6,43
Depositi/Raccolta (escl. derivati) (%)	50,51	58,87	55,85
Sofferenze non coperte da riserve/Capitale (%)	100,32	220	279
Crediti deteriorati (%)	19,80	29,60	38,94
RWA/Totale Attivo (%)	68,04	69,24	67,92
<i>Cost to income (%)</i>	73,67	74,05	179,31
ROAA (%)	-2,68	-2,61	-5,15

Tabella 14, Effetti della sanzione irrogata nei confronti di Veneto Banca.

	2014	2015	2016
Tasso di crescita Attivo (%)	2.74	-14.4	-13,47
Tasso di crescita prestiti (%)	-0,79	-5,19	-5,60
Totale Attivo (mln €)	46.474,90	39.783,40	34.424,20
Capitale/ Totale attivo (%)	8,07	6,42	6,30
Depositi/Raccolta (escl. derivati) (%)	57,64	46,91	48,90
Sofferenze non coperte da riserve/Capitale (%)	85,27	202,71	231,32
Crediti deteriorati (%)	18,83	30,94	35,84
RWA/Totale Attivo (%)	62,37	62,55	62,39
<i>Cost to income (%)</i>	64,45	106,93	258,45
ROAA (%)	-1,655	-3,26	-5,12

Tabella 15, Andamento di Banca Popolare di Vicenza (non sanzionata) negli stessi anni.

### **3.7 I limiti rilevati**

Questa analisi rivela in un certo senso anche la propensione alla vigilanza delle diverse autorità. Se da un lato Banca d'Italia e CONSOB non riuscirono a rilevare attraverso le ispezioni quelle che erano le criticità degli istituti, dall'altro l'attività della Banca Centrale Europea è riuscita nel giro di pochi mesi a “scoperchiare il vaso di Pandora”. Certo è che gli interventi sanzionatori, quando arrivarono, vennero effettuati in ritardo e si rivelarono poco funzionali. Quello che rileva l'analisi è che, la scarsa trasparenza nei confronti delle banche vigilate e un'attività ispettiva in alcuni casi forse poco attenta possono compromettere l'attività il saldo impianto organizzativo dell'intero Meccanismo di Vigilanza Unico ledendone la credibilità e mettendo a rischio la stabilità del sistema bancario, la fiducia nei confronti dell'intero sistema finanziario e la stabilità della moneta unica. Quello delle banche venete non è l'unico caso in cui l'attività di vigilanza si sia rilevata poco efficace in termini di prevenzione e lo strumento sanzionatorio sia stato scarsamente utilizzato.

### **3.8 L'analisi di Banca Popolare di Bari**

#### 3.8.1 Banca Popolare di Bari

Delineatasi fin dalla sua costituzione “banca per il territorio”, il gruppo Banca Popolare di Bari vanta oggi una discreta diffusione a livello nazionale con più di trecentocinquanta filiali in oltre tredici regioni italiane. La storia della Banca Popolare di Bari inizia nel 1960 quando un gruppo di imprenditori, capitanati dalla famiglia Jacobini, pone il primo mattone per la costruzione di quello che diventerà il primo vero e proprio Gruppo Creditizio Autonomo del Mezzogiorno. La forte vocazione territoriale le permette di imporsi fin da subito come riferimento per il capoluogo pugliese. La crescita e la trasformazione in “gruppo”, concretizzatasi nel 1998, si devono essenzialmente alle innumerevoli acquisizioni effettuate fino al 2016. Per quanto riguarda il consolidamento della fiducia e la crescita a livello locale non possono non essere ricordate le acquisizioni di innumerevoli piccole entità creditizie tra cui la Banca Agraria Commerciale Cooperativa di Deliceto (1989), la Banca Popolare di Torremaggiore e la Cassa Rurale e Artigiana di Castelluccio dei Sauri (1993), nonché la Banca di Credito Cooperativo di Lesina (1997). Anche a livello nazionale l'espansione è iniziata nei primi anni Novanta con le acquisizioni extra regionali in Campania della Cassa Rurale di Avigliano e Filiano (1993), della Banca Popolare Meridionale di Grottaminarda, delle Banche di Credito Cooperativo di Valle del Calore e di Teora-Alto Ofento (1997), della Bcc di Baianese e di Avellana (2000), della Banca Popolare della Penisola Sorrentina (2003). L'espansione vanta l'acquisizione in Basilicata della Cassa Rurale di Avigliano e Filiano (1993), in Calabria della Banca Popolare di Calabria (2003), di parte della Banca Popolare Mediterranea (2004), di circa quaranta sportelli del Gruppo Intesa San Paolo (2007), di alcuni sportelli della Cassa di Risparmio di Firenze e di circa quaranta della Cassa di Risparmio di Orvieto (2008). Le acquisizioni degli sportelli del gruppo Intesa Sanpaolo e le filiali della Cassa di Risparmio di Orvieto sono considerate quelle che più hanno generato valore per il Gruppo Banca Popolare di Bari. Infatti, al completamento delle operazioni, in parte finanziate con un aumento di capitale di 200 milioni di euro, il gruppo ha raggiunto circa

11 miliardi di raccolta, 5 miliardi di impieghi e 2200 dipendenti e terminando il 2009 con un patrimonio netto incrementato del 34% e pari a 770 milioni di euro. Nel corso degli ultimi dieci anni il gruppo Banca Popolare di Bari, pur ingrandito, è rimasto escluso da tutte le operazioni speculative che hanno caratterizzato il settore bancario ed ha evitato la quotazione in borsa<sup>103</sup>. Inoltre, in quest'ultimo periodo di riferimento merita notevole considerazione l'acquisizione della Cassa di Risparmio di Teramo (Tercas) e della sua controllata, la Cassa di Risparmio di Pescara (CARIPE), che molti reputano la causa del dissesto di Banca Popolare di Bari e che verrà di seguito analizzata. Attualmente, la forma sociale adottata è quella di società cooperativa per azioni (SCPA) in quanto l'applicazione del decreto-legge che esigeva la trasformazione delle banche con più di otto miliardi di attivo in società per azioni è stata sospesa.

### 3.8.2 L'attività di Vigilanza sulla Banca Popolare di Bari

Il caso di Banca Popolare di Bari è in questo momento storico considerato l'ennesimo errore della Vigilanza. Sta facendo molto discutere il decreto-legge attraverso il quale dovrebbe avvenire il salvataggio della Banca Popolare di Bari, l'istituzione più rilevante di tutto il sud Italia e che per la sua importanza si rende "di fatto non praticabile una liquidazione dell'intermediario senza cessione di attività e passività, opzione che richiede l'individuazione di una banca interessata ad acquisire il compendio aziendale e ciò potrebbe risultare particolarmente problematico a causa delle difficili condizioni economiche dell'area di insediamento e della situazione dell'azienda"<sup>104</sup>. All'entrata in vigore del Meccanismo di Vigilanza Unico la Banca Popolare di Bari fu ricompresa tra le istituzioni *less-significant* e come tale affidata alle autorità di vigilanza nazionali.

### 3.8.3 L'attività ispettiva e sanzionatoria

All'entrata in vigore del Meccanismo di Vigilanza Unico la Banca Popolare di Bari presentava una posizione patrimoniale rafforzata rispetto all'anno precedente. A seguito di controlli ispettivi svolti nel 2013 aventi ad oggetto il rischio di credito, la *governance* aziendale, il sistema dei controlli interni e tematiche di *compliance*, vengono rimossi i provvedimenti restrittivi che imponevano alla banca dei requisiti patrimoniali specifici e le vietavano di espandere la propria attività<sup>105</sup>. E' opportuno però sottolineare che come emerso anche dal documento di approfondimento della Banca d'Italia, permanevano diverse aree di debolezza. Ciononostante, in virtù dell'abolizione di questo regime restrittivo nel Luglio 2014 venne autorizzata l'acquisizione del Gruppo Tercas<sup>106</sup> e al 31 dicembre dello stesso anno venne richiesto un aumento del capitale sociale. Nel corso

---

<sup>103</sup> Cfr: Maurizio Serio, 2011, [www.bankpedia.org](http://www.bankpedia.org)

<sup>104</sup> Cfr Banca d'Italia, Approfondimenti sulla crisi della Banca Popolare di Bari, p. 6, 16/12/2019.

<sup>105</sup> Cfr Approfondimenti sulla crisi della Banca Popolare di Bari, Banca d'Italia, 16/12/2019.

<sup>106</sup> Il Gruppo Tercas composto dalla suddetta e dalla Cassa di Risparmio di Pescara (CARIPE) era sottoposto a commissariamento a partire dal 2012 quando il suo CET1 ratio raggiunse il 5,82%.

di tutto il 2015 l'attività ispettiva nei confronti del Gruppo fu nulla e a fine anno la posizione patrimoniale si attestò nuovamente in ribasso. Nel 2016 CONSOB richiese a Banca d'Italia di effettuare due ispezioni: la prima avente ad oggetto il tema della gestione degli affidamenti e degli sconfinamenti, la seconda il governo la gestione e il controllo del rischio di credito e la conformità degli aumenti di capitale effettuati dall'istituto. Inoltre, a fine ottobre dello stesso anno, Banca d'Italia avviò una serie di accertamenti ispettivi su circa dieci filiali aventi ad oggetto la trasparenza. Per quanto riguarda l'ambito di pertinenza della Banca d'Italia, non emersero evidenze circa le "operazioni bacciate"<sup>107</sup>. La situazione patrimoniale di Banca Popolare di Bari peggiorò a seguito del blocco alla procedura di trasformazione della suddetta in società per azioni, evenienza che le avrebbe permesso la raccolta sul mercato. Nel 2017 Banca d'Italia effettua una serie di verifiche ispettive sportellari e comunica alla Banca Popolare di Bari l'impellente necessità di un rafforzamento patrimoniale e di un cambiamento nella *governance*. A fine anno CONSOB comunica gli esiti degli accertamenti ispettivi condotti nel 2016 da parte di Banca d'Italia e si pronuncia sull'erogazione di un procedimento sanzionatorio riferito a pratiche risalenti al periodo 2013-2016. Inoltre, nel gennaio 2018 CONSOB comunica l'irrogazione di un ulteriore procedura sanzionatoria riguardante l'informativa contenuta nei prospetti informativi relativi all'ultimo aumento di capitale. Di fatto, i procedimenti sanzionatori di CONSOB non si sono mai concretizzati nei confronti del Gruppo Banca Popolare di Bari ma solo nei confronti di alcuni suoi esponenti ed ex esponenti. L'unico procedimento sanzionatorio, di ammontare pari a € 3000,00, è stato emesso da parte di IVASS nel 2018. Un fatto che appare rilevante è che per tutto il 2017 non siano state condotte ispezioni on-site nonostante i coefficienti patrimoniali stessero sperimentando una rapida e pericolosa riduzione. Ed infatti, alla fine dell'esercizio 2018 i requisiti patrimoniali minimi non furono soddisfatti: il Tier1 ammontava al 7,19% contro un regolamentare richiesto dell'8,83%) e un Total Capital ratio del 9,46% contro l'11,15% richiesto. Al giugno del 2019 vengono avviate delle verifiche ispettive da parte di Banca d'Italia a cui seguono immediate le irrogazioni di sanzioni nei confronti di esponenti, ex esponenti e del gruppo stesso. Alla Capogruppo sono state contestate carenze nel sistema dei controlli e violazioni nella gestione operativa di una posizione creditizia di consistente ammontare<sup>108</sup>. I risultati delle ispezioni, che riguardarono anche il recente cambio di governance, sono stati ufficializzati a dicembre e hanno evidenziato "l'incapacità della nuova governance di adottare con sufficiente celerità ed efficacia le misure correttive necessarie per superare la stasi operativa e riequilibrare la situazione reddituale e patrimoniale della BPB. Emergono inoltre gravi perdite patrimoniali che portano i requisiti prudenziali di Vigilanza al di sotto dei limiti regolamentari"<sup>109</sup>. Il procedimento sanzionatorio pocanzi enunciato è ancora in fase di elaborazione. Ciò che rileva in questo testo è che negli ultimi cinque anni, durante i quali i conti del Gruppo Banca Popolare di Bari sono stati aggravati dal

---

<sup>107</sup> Cfr Supra nota 81.

<sup>108</sup> Cfr Bilancio consolidato 2018, p. 497.

<sup>109</sup> Cfr Supra nota 81.



peggioramento del portafoglio creditizio, l'attività di vigilanza non abbia avuto modo di constatare quelle che erano le criticità del soggetto vigilato in questione e di porre rimedio e tutelare quei settantamila piccoli azionisti e detentori dei 291 milioni di euro di bond subordinati. La stabilità del sistema bancario non è stata tutelata, i comportamenti anomali non hanno ricevuto alcuna misura deterrente.

### **3.9 L'applicazione del modello per la probabilità di sanzioni sulla Banca Popolare di Bari**

Come precedentemente constatato l'attività sanzionatoria nei confronti della Banca Popolare di Bari è stata nulla se non si considera la procedura messa in atto da IVASS. Data l'accuratezza del modello ed il fatto che gli errori di primo e secondo tipo siano nulli, si è proceduto alla sua implementazione sulla Banca Popolare di Bari. I risultati sono riportati nell'Immagine 4.

foreca~1	num_s~ni	year
.0928039	0	2008
.0778298	0	2009
.1374623	0	2010
.2119161	0	2011
.0774901	0	2012
.0644769	0	2013
.1984445	0	2014
.2324385	0	2015
.1454305	0	2016
.7698066	0	2017
.	1	2018

Immagine 4, Probabilità di sanzione di Banca Popolare di Bari

Le probabilità di sanzione stimate per gli anni dal 2014 al 2017 sono consistenti ma comunque al di sotto del 50%<sup>110</sup>. Queste stime relativamente basse potrebbero essere dovute al fatto che nel corso degli anni sono state emesse nuove azioni per € 330.000.000,00 e collocate obbligazioni subordinate per € 220.000.000,00. La probabilità di sanzione per il 2018 è invece quasi cinque volte maggiore quella dell'anno precedente. Ragione che potrebbe ricondursi all'aumento dei crediti deteriorati in portafoglio e alla cattiva governance del Gruppo. In ogni caso, l'unico provvedimento sanzionatorio emesso è stato quello di IVASS, non rilevante ai fini di questa trattazione.

<sup>110</sup> Si ricorda che generalmente, con valori stimati al di sopra del 50% almeno una sanzione si concretizza nell'anno successivo.

### 3.9.1 I limiti rilevati

I limiti rilevati in questo caso sono da ricondursi ad un vero e proprio inutilizzo del sistema sanzionatorio o ad un utilizzo passibile di errori. Gli unici provvedimenti irrogati nei confronti del Gruppo Banca Popolare di Bari sono quelli emessi da parte della CONSOB, la maggior parte dei quali nei confronti di ex esponenti aziendali. Questo non ha permesso di persuadere il Gruppo stesso all'implementazione di *best practices* e ha messo a repentaglio la stabilità di un sistema bancario in un'area in cui l'economia non permette facilmente dei miglioramenti. Come espressamente enunciato anche da parte di Banca d'Italia, "la liquidazione avrebbe implicato innanzitutto l'azzeramento del valore delle azioni e sulla base di prime stime, verrebbero inoltre colpiti integralmente i creditori chirografari e i depositi eccedenti i 100.000 euro non riconducibili a famiglie e piccole imprese, con il rischio che siano colpiti, in quota parte, anche quelli superiori a 100.000 euro facenti capo a tali ultimi soggetti"<sup>111</sup>.

### **3.10 I limiti: un quadro generale**

L'analisi svolta sui tre istituti bancari ha messo in luce i notevoli limiti che contraddistinguono il sistema sanzionatorio. L'inefficacia delle sanzioni emesse nei confronti delle banche vigilate è innanzitutto da ascrivere alla scarsa trasparenza che contraddistingue i rapporti che le autorità di vigilanza rilasciano nei confronti delle banche. Anche laddove vengano emesse delle sanzioni, l'informazione fornita dalle autorità nazionali ed europee è spesso criticata per essere opaca ed incompleta in quanto eccessivamente rivolta alla tutela della riservatezza<sup>112</sup>. Ciò che è certo è che una maggiore divulgazione circa le motivazioni dettagliate sulle quali poggia un provvedimento sanzionatorio emesso da CONSOB o da Banca d'Italia, potrebbe agire da catalizzatore di pratiche più virtuose da parte di tutti gli istituti bancari. Un diverso utilizzo dello strumento in questione agirebbe in funzione degli obiettivi di stabilità finanziaria, peraltro mantenendo la fiducia nei confronti delle autorità e la stabilità della moneta unica. L'utilizzo del modello predittivo circa l'attività sanzionatoria ha evidenziato dei casi in cui, ad un'alta probabilità di sanzione non è seguita una sanzione<sup>113</sup><sup>114</sup>. La scarsa trasparenza compromette l'efficacia del provvedimento non solo le banche sottoposte a sanzione ma anche l'intero sistema bancario. La conoscenza approfondita delle determinanti di una sanzione permetterebbe agli intermediari di attuare strategie adatte all'aumento della loro resilienza. Inoltre, l'azione dei singoli provvedimenti sanzionatori avrebbe effetti sull'intero sistema in quanto tutte le banche *peer* delle sanzionate implementerebbero dei comportamenti autocorrettivi per evitare le procedure (effetto *spillover*).

---

<sup>111</sup> Cfr Supra nota 81.

<sup>112</sup> Cfr, Murè- Spallone, Sanzioni alle banche: più trasparenza dalle authority, Good In Finance, 2018

<sup>113</sup> Si parla di errore del tipo I: la probabilità di sanzione era maggiore del 60% ma la sanzione non è stata irrogata.

<sup>114</sup> I dati di bilancio utilizzati, come già precedentemente descritto, sono stati sottoposti a test di significatività.

### 3.11 Quali alternative

Numerose evidenze dimostrano che quello della scarsa trasparenza dell'operato delle autorità di vigilanza è un problema comune. E' opportuno però considerare che numerosi studi <sup>115</sup> hanno dimostrato che, negli Stati Uniti, l'informazione fornita al pubblico attraverso il sistema di *rating* CAMELS si sia rivelata altamente predittiva dei provvedimenti delle autorità di Vigilanza. Una possibile miglioria potrebbe essere quindi l'introduzione nel sistema di vigilanza europeo di rating di questo tipo con il quale verrebbe comunque salvaguardata la riservatezza<sup>116</sup>. Infatti, un rafforzamento del sistema di vigilanza in una direzione che punti ad un'informativa più dettagliata vedrebbe gli intermediari più motivati a mettere in atto *best practices* e garantirebbe la stabilità del sistema.

#### 3.11.1 Il sistema di rating CAMELS

Il CAMELS è un sistema di rating riconosciuto a livello internazionale, attraverso il quale le autorità di vigilanza valutano gli intermediari vigilati in base ai sei diversi fattori contenuti nel suo acronimo. Il risultato della valutazione è un punteggio compreso tra 1 e 5 dove i valori minori indicano performance migliori. Il primo fattore ad essere considerato è l'adeguatezza patrimoniale (*Capital adequacy*) attraverso la quale viene stabilito se l'intermediario soggetto a valutazione rispetta i principi regolamentari. I piani di crescita dell'istituto, l'ambiente economico e la capacità di gestione del rischio sono fattori determinanti per il punteggio in questa categoria. La seconda grandezza oggetto d'analisi è la qualità delle attività (*Asset Quality*) attraverso la quale si valutano nello specifico i crediti detenuti dall'istituzione per valutare quella che è la stabilità dell'istituzione di fronte a determinate categorie di rischi considerate. Inoltre, obiettivo dell'*Asset Quality* è anche quello di controllare l'efficienza degli investimenti effettuati e delle politiche e pratiche adottate con speciale attenzione al rischio di mercato. Nell'analisi relativa al *Management* viene invece valutata quale sarebbe la gestione di stress finanziari e copre anche la verifica della prontezza di risposta e la capacità del *management* di garantire operazioni sicure. La capacità dell'istituzione di generare guadagni è valutata a livello dello step d'analisi Returns in cui si valuta anche la competitività del soggetto in analisi e la sua capacità espansiva ed il suo margine d'interesse netto. Lo stato di liquidità è il penultimo fattore analizzato e comporta una valutazione approfondita sulla sensibilità al rischio d'interesse a cui la banca è sottoposta. Ultimo oggetto di valutazione è la sensibilità e analizza come determinate categorie di rischio impattino sull'istituzione. In tal senso, le autorità esaminano la sensibilità al rischio di mercato monitorando le aree di concentrazione dei crediti emessi. In questo modo è possibile vedere se stress associati a particolari settori dell'economia possano impattare sui crediti della banca vigilata<sup>117</sup>. In Europa, a seguito dell'introduzione degli

---

<sup>115</sup> Kerstein, J. e A. Kozberg, 2013, Using Accounting Proxies of Proprietary FDIC Ratings to Predict Bank Failures and Enforcement Actions during the Recent Financial Crisis, *Journal of Accounting, Auditing and Finance* 28(2): 128—151

<sup>116</sup> Cfr Supra nota 88.

<sup>117</sup> Cfr [www.investopedia.com](http://www.investopedia.com)

accordi di Basilea II e Basilea III, le autorità di vigilanza preposte devono effettuare annualmente la “*Supervisory Review and Evaluation Process*”, più comunemente noto con il nome SREP. Sebbene non esplicitamente, il sistema di vigilanza europeo si stia muovendo verso il sistema di rating statunitense attraverso l’introduzione e la rilevanza data al suddetto processo<sup>118</sup>, l’informativa da questo resa risulta in ogni caso poco dettagliata. Il punteggio relativo alla valutazione effettuata non è esplicitato dalle autorità se non in forma aggregata e questo non permette di ottenere informazioni realmente predittive dei provvedimenti di vigilanza come nel *rating* CAMELS. L’utilizzo di un sistema peraltro già riconosciuto a livello internazionale, potrebbe far crescere la consapevolezza delle banche circa quelle che sono i fattori determinanti dei processi di vigilanza senza però eliminare totalmente la riservatezza dell’attività di vigilanza.

---

<sup>118</sup> Cfr Colombini F. “*Raising Capital or improving risk management and efficiency?*”, 2018, p. 185

## CONCLUSIONI

L'attività di ricerca parte dal presupposto che un migliore utilizzo del sistema sanzionatorio potrebbe realmente migliorare la stabilità finanziaria e la fiducia nella moneta unica. L'analisi svolta nella presente trattazione ha avuto l'obiettivo di mettere in luce l'efficacia ed i limiti del sistema sanzionatorio, strumento a disposizione delle autorità di vigilanza. Attraverso l'utilizzo della banca dati costituita dall'Osservatorio permanente sulle sanzioni bancarie e attraverso l'implementazione dei modelli econometrici descritti nel Capitolo 2 è stata effettuata su due diverse categorie di banche. In particolare, l'analisi è stata incentrata in primis su Banca Popolare di Vicenza e su Veneto Banca, istituzioni di rilevanza sistemica. L'indagine ha dimostrato che, benché nei confronti della seconda sia stata emessa una sanzione, questa non si sia rivelata efficace in quanto il trend seguito dall'istituto negli anni successivi al provvedimento non ha testimoniato miglioramenti. Infatti, la diretta conseguenza dei provvedimenti sanzionatori non è stata un miglioramento di performance ed una ritrovata virtuosità. Ciononostante, l'applicazione del modello circa gli effetti delle sanzioni ha messo in luce che, nel caso di Veneto Banca, il provvedimento si sia rivelato privo di effetti deterrenti e non abbia aumentato la virtuosità dell'istituto. Questa analisi ha altresì messo in luce un aspetto che risulta limitare fortemente l'efficacia dello strumento sanzionatorio: la scarsa *disclosure* delle autorità di vigilanza nei confronti dei soggetti vigilati. E' stato infatti osservato che nei bollettini ufficiali di Banca d'Italia e CONSOB vengono attualmente riportate solo delle classi relative all'irregolarità osservata. Le più citate tra queste si riferiscono a "controlli interni", "gestione", "crediti", "segnalazioni" e non danno alcuna informazione precisa circa quelli che sono gli aspetti da migliorare. La mancanza di dettagli è, in alcuni casi, responsabile dello scarso effetto deterrente che, da norme regolamentari, le sanzioni irrogate dovrebbero avere. Successivamente, l'analisi del recente dissesto della Banca Popolare di Bari ha reso evidente la parziale efficacia non tanto del meccanismo sanzionatorio quanto più della vigilanza ad opera delle autorità nazionali. Infatti, già a partire dall'analisi del caso delle banche venete si era osservata una certa disattenzione circa quelle che erano le criticità poi emerse a seguito della stringente attività ispettiva della Banca Centrale Europea. Nell'analisi della Banca Popolare di Bari è stato però riscontrato un atteggiamento eccessivamente fiducioso nei confronti dell'istituto in questione. Infatti, ciò che è apparso strano è che nonostante le continue violazioni in termini di qualità dei crediti, di coefficienti patrimoniali e di *mala gestio*, le attività ispettive siano state sommarie ed abbiano individuato le reali criticità solo dopo anni. L'applicazione del modello di stima per la probabilità di sanzione ha permesso di osservare che, in base a quelle che erano le voci di bilancio significative ai fini dell'analisi, tra il 2017 ed il 2018 il forecast fornito è significativamente alto ma l'unico provvedimento sanzionatorio attivato nei confronti dell'istituto è stato quello ad opera di IVASS, non rilevante ai fini dell'analisi. Si è riflettuto allora su quella che potrebbe essere l'utilità di modelli applicativi di questo tipo sia per le autorità di vigilanza che per i soggetti vigilati. Infatti, la possibilità di un forecast circa le probabilità di ricevere un provvedimento sanzionatorio potrebbe concretamente implementare la virtuosità

degli istituti bancari e, ad ampio spettro, la stabilità del sistema bancario. Ciò pone di nuovo l'attenzione sul tema della trasparenza in quanto il modello predittivo lavora effettivamente su voci di bilancio significative che sono state selezionate come determinanti dei processi sanzionatori. Per questo motivo, a seguito di approfondita ricerca, si è individuata una possibile miglioria nel sistema di rating CAMELS. Questo garantirebbe alle autorità di vigilanza di mantenere un certo livello di riservatezza ma permetterebbe ai soggetti vigilati di avere maggiori consapevolezza circa le determinanti del processo sanzionatorio. Numerosi studi hanno dimostrato che l'informazione fornita dalla metodologia CAMELS si è rivelata realmente predittiva dei provvedimenti delle autorità di vigilanza. L'analisi non può prescindere dalla considerazione del fatto che una reale efficacia del procedimento sanzionatorio, utilizzato come strumento di deterrenza dei comportamenti anomali e chiaramente nei tempi e nei modi consoni, potrebbe stabilizzare il sistema bancario. La tutela della stabilità del sistema finanziario assicura l'efficienza del meccanismo di trasmissione della politica monetaria. Considerato poi il coinvolgimento della Banca Centrale europea sia nell'attuale Meccanismo di Vigilanza Unico che negli obiettivi di politica monetaria, una maggiore funzionalità dello strumento sanzionatorio potrebbe far aumentare la fiducia nell'autorità sovranazionale e al contempo la stabilità della moneta unica già messa a rischio dalla precedente crisi finanziaria.



## BIBLIOGRAFIA

Antoniazzi S. “*BCE tra politica monetaria e vigilanza bancaria*”, pp. 145 e ss, ed 2013

Baer G, “*La riforma delle banche popolari: dalla democrazia reale alla democrazia finanziaria*”,  
PAGINAUNO n 42, Aprile- Maggio 2015

Banca Centrale Europea “*Annual Report SSM*”, 2017

Banca Centrale Europea “*Failing or likely to fail*” assessment of Banca Popolare di Vicenza”, 2017

Banca Centrale Europea, “*Financial Stability Review*”, Maggio 2014, pp. 135- 140

Banca Centrale Europea, “*Raccomandazione per un regolamento (CE) del Consiglio sul potere della Banca centrale europea di irrogare sanzioni*”

Banca Centrale Europea, Regolamento 468/2014

Banca d’Italia, “*Approfondimenti sulla crisi della Banca Popolare di Bari*”, p. 6, 16/12/2019

Banca d’Italia, “*Comunicato Stampa 26 Ottobre 2014*”

Banca d’Italia, “*Informazioni sulla soluzione della crisi di Veneto Banca s.p.a e Banca Popolare di Vicenza s.p.a (Memoria per la VI commissione Finanze della Camera dei Deputati)*”, Luglio 2017

Banca Popolare di Vicenza, “*Relazione sulla gestione*”, 2016

Cannata, F. ed altri, “*The evolution of the Pillar 2 Framework for banks: some thoughts after the financial crisis*”, Rivista Bancaria- Minerva Bancaria, Luglio-Agosto 2019, pp. 43-66

Capriglione F. “*Manuale di diritto bancario e finanziario*”, pp105-107, 2015

Cassese S. “*La nuova architettura finanziaria europea*”, Giorn. Dir. Amm, n 1, 2014, p. 79



CE, “*Potenziare i regimi sanzionatori nel settore dei servizi finanziari*”, Comunicazione 716, 08 dicembre 2010

Clarich M. “*Le sanzioni amministrative bancarie nel meccanismo di vigilanza unico*”, in Banca Impresa Società, Fascicolo 2, agosto 2014, p. 333-348

Colombini F. “*Raising Capital or improving risk management and efficiency?*”, 2018, p. 185

Costancio V. “*Reflection on Financial Integration and Stability*”, speech at the Joint ECB-EC conference on Financial Integration and Stability in a New Financial Architecture, Frankfurt, 28 aprile 2014

Della Vecchia-Tumbarello, “*Il regime sanzionatorio in materia bancaria e finanziaria: novità normative e spunti di riflessione*”, 2016

Di Giorgio G. “*Economia e Politica Monetaria*”, p. 230 e ss.

Dispinzeri V.M, “*Le novità delle nuove disposizioni in materia di sanzioni e procedura sanzionatoria amministrativa della Banca d’Italia*”, 05-05-2016

Ferfaglia M, “*Sistema di Garanzia dei depositi*”, 2017

Guerello et al, “*On the informative content of sanctions*”, North American Journal of Economics and Finance, 2018

Kerstein, J. e A. Kozberg, “*Using Accounting Proxies of Proprietary FDIC Ratings to Predict Bank Failures and Enforcement Actions during the Recent Financial Crisis*”, Journal of Accounting, Auditing and Finance 28(2): 128—151, 2013

Micossi, S. e Carmassi J. “*Un nuovo sistema di garanzia dei depositi*”, 2010

Murè P. e Spallone M, “*Gli effetti delle sanzioni amministrative sulla performance delle banche popolari italiane*”, Rivista bancaria Minerva Bancaria, n. 5, 2018

Murè P. e Spallone M, “*Le sanzioni bancarie: evoluzione normativa e confronto internazionale*”, I quaderni di Minerva bancaria, marzo 2018, pp. 50-64

Murè- Spallone, “*Sanzioni alle banche: più trasparenza dalle authority*”, Good In Finance, 2018  
Osservatorio permanente sulle sanzioni bancarie, “*Nota tecnica del modello*”

Pellegrini “*L’architettura di vertice dell’ordinamento finanziario europeo: funzioni e limiti della supervisione*”, in Riv. trim. dir. Ec, 2012, I, p. 54

Perin, A. *“La ripartizione di competenze nei procedimenti sanzionatori tra la BCE e le NCA all’interno del meccanismo di vigilanza unico”*, 2015.

Rabitti Bedogni C, *“Le nuove funzioni e i nuovi poteri di vigilanza della CONSOB”*

Riso, L. A, *“The power of the ECB to impose sanctions in the context of the SSM”*, 04 aprile 2014, pp. 32-35  
Single Resolution Board, *“Understanding bank recovery and resolution in the European Union: a guide-book to the BRRD”*

Unione Europea Regolamento 1024/2013

Unione Europea, Direttiva 49/2014

Visco, I. *“Il sistema sanzionatorio bancario europeo e nazionale”*, dicembre 2015

World Bank Group, *“Understanding bank recovery and resolution in the EU: a guidebook to the BRRD”*, pp. 74-75 (4-168)

## *SITOGRAFIA*

[www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

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

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

[www.bankpedia.org](http://www.bankpedia.org)

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

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

[www.ecb.europa.org](http://www.ecb.europa.org)

[www.euro-area-statistics.org](http://www.euro-area-statistics.org)

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

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

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

[www.whistleblowing.bankingsupervision.europa.eu](http://www.whistleblowing.bankingsupervision.europa.eu)

**Sintesi dell'elaborato**

Il presente lavoro ha l'obiettivo di mettere in luce l'efficacia ed i limiti del sistema sanzionatorio attraverso uno specifico *focus* su due categorie di istituti bancari: le *significant* Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca e la *less-significant* Banca Popolare di Bari. Nel 2007, la velocità di propagazione della crisi dei mutui subprime (originatasi negli Stati Uniti) ha messo in evidenza il carattere bancocentrico dei sistemi finanziari identificando nella mancanza di standard di vigilanza la più grande e catalizzatrice debolezza all'interno dell'area Euro. Infatti, anche se anteriormente alla crisi c'era già stata una sorta di omogeneizzazione riguardante la normativa comunitaria, la conduzione delle politiche di vigilanza bancaria era stata lasciata alle autorità di competenza dei singoli Paesi, i cui modelli di vigilanza non sono riusciti a stare al passo con la globalizzazione e la realtà integrata ed interconnessa dei mercati finanziari europei. A seguito della crisi viene per questi motivi costituita l'Unione Bancaria Europea fondata su tre pilastri: il Meccanismo di Vigilanza Unico, il Meccanismo di Risoluzione Unico e, anche se non ancora implementato, un sistema europeo di garanzia dei depositi. L'implementazione dei meccanismi di vigilanza e di risoluzione unici ha richiesto un notevole sforzo in quanto è stato necessario ridisegnare quelli che erano i compiti delle autorità di vigilanza nazionali. Per entrambi i meccanismi unici l'autorità europea di riferimento e alla quale tutte le nazionali fanno capo è la Banca Centrale Europea. Il ruolo preminente della Banca Centrale negli ambiti di perseguimento degli obiettivi di politica monetaria e di vigilanza è stato più volte considerato un'arma a doppio taglio perché la funzione di supervisione include innanzitutto la valutazione della condizione di salute delle varie banche e della loro rischiosità attuale e potenziale: il supervisore diventa direttamente responsabile sia degli esami che conduce che degli interventi decisi e questo può generare un conflitto con l'obiettivo di stabilità dei prezzi perché l'eventuale fallimento di una banca potrebbe screditare la Banca Centrale Europea agli occhi dell'opinione pubblica e quindi causare problemi a livello reputazionale. Nonostante questi "contro", l'autorità sovranazionale può sfruttare ampiamente le informazioni raccolte attraverso le varie attività di vigilanza per effettuare migliori previsioni macroeconomiche sulla base delle quali manovrare gli strumenti di politica monetaria. All'alba della creazione del Meccanismo di Vigilanza Unico sono state necessarie opportune suddivisioni di compiti tra le autorità di vigilanza già storicamente presenti nei Paesi dell'Unione Europea e la Banca Centrale. In generale, con emanazione del regolamento 1024/2013/UE si attribuiscono alla Banca Centrale Europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, al fine di contribuire alla sicurezza e alla solidità degli enti creditizi e alla stabilità del sistema finanziario all'interno dell'Unione e di ciascuno Stato membro. Il Regolamento 468/2014 illustra, operativamente, il quadro di cooperazione nell'ambito del Meccanismo di Vigilanza Unico, tra la BCE e le autorità nazionali competenti, designate (come da Regolamento quadro BCE 2014/17). In generale, la suddivisione delle competenze è attuata ai sensi dell'articolo 6 del SSMR in cui è stabilito che la BCE esercita vigilanza diretta su tutte quelle banche considerate *significant* mentre è rimessa all'autorità nazionale competente la supervisione delle istituzioni *less-significant*. Il sistema sanzionatorio costituisce uno strumento particolarmente funzionale sia nel meccanismo di vigilanza unico che in quello di risoluzione della crisi. Scopo delle sanzioni all'interno dell'Unione Bancaria Europea è quello di essere "efficaci, proporzionate e dissuasive". È opportuno specificare che la tipologia di provvedimenti a disposizione delle autorità è stata notevolmente implementata con l'introduzione del Meccanismo di Vigilanza Unico e del Meccanismo di Risoluzione Unico. Prima di questo cambiamento epocale, mancavano in alcuni Paesi dell'area europea provvedimenti sanzionatori che fossero diversi da quelli pecuniari. Inoltre, le notevoli disomogeneità all'interno dei diversi regimi nazionali in tema sanzionatorio, si riversavano ovviamente anche sull'efficacia dell'intero apparato. In particolare, la Commissione Europea ha espresso in più di un'occasione le sue preoccupazioni in merito soprattutto all'efficacia di queste misure dissuasive così difformi soprattutto nei confronti delle istituzioni finanziarie di maggiore entità. Ad oggi, all'interno dell'Unione Bancaria Europea, sono a disposizione delle autorità di vigilanza diversi provvedimenti sanzionatori, la cui intensità varia in funzione dell'effrazione commessa. Quelle di tipo pecuniario non sono le uniche sanzioni ammesse. Ad ampliare lo strumentario sono state aggiunte la revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria, l'interdizione temporanea dell'esercizio delle proprie funzioni, la reprimenda pubblica, la sospensione del diritto di voto degli azionisti e le disposizioni che regolano la possibilità o meno di ripartire gli utili. Tutte le misure sanzionatorie rispondono in modo diverso alle diverse tipologie di violazioni commesse e ad eventuali atti aggravanti o mitiganti (come ad esempio la durata dell'effrazione, eventuali misure di rimedio poste in essere,

la recidività o meno e la cooperazione durante le indagini) e quindi, con una strumentazione così ampliata, diventa possibile imprimere sanzioni realmente proporzionate alla gravità dell'atto. La proporzionalità si riflette anche nella definizione delle sanzioni pecuniarie. Infatti, nell'articolo 18 del regolamento quadro del Meccanismo di Vigilanza Unico è riportata una quantificazione dell'importo da imporre nei casi di sanzioni amministrative che corrisponde a "massimo il doppio dell'importo dei profitti ricavati o dalle perdite evitate grazie alla violazione, quando questi possono essere determinati o fino al 10% del fatturato complessivo annuo di una persona giuridica nell'esercizio finanziario precedente o altre sanzioni previste da una legge rilevante dell'Unione Europea". Ad oggi, a differenza di quanto accadeva in passato, è possibile imporre questo tipo di provvedimenti sia a persone fisiche che a persone giuridiche, con un tempo di prescrizione di cinque anni. In particolare, "i destinatari delle sanzioni sono in primis gli intermediari responsabili mentre le persone fisiche possono essere sanzionate in aggiunta" Avendo come scopo principale la deterrenza e la disincentivazione della cattiva condotta da parte delle istituzioni controllate, è possibile irrogare sanzioni anche se la violazione è terminata. La Banca Centrale Europea ha il potere di imporre sanzioni sulle banche di rilevanza sistemica per violazioni dei requisiti espressamente sanciti dalla legge dell'Unione Europea. Per quanto riguarda invece le autorità nazionali italiane (Banca d'Italia, CONSOB, Covip, Ivass, AGCM) ad ognuna di queste è associata la vigilanza in specifici ambiti. L'analisi svolta nel presente elaborato si concentra sull'efficacia ed i limiti del comparto sanzionatorio. Attraverso l'utilizzo di una banca dati sulle sanzioni elaborata nell'ambito dell'osservatorio permanente sulle sanzioni bancarie (presso il CASMEF Luiss) e di modelli che determinano per i singoli istituti in analisi la probabilità di incorrere in sanzioni, il volume e la loro efficacia sono stati evidenziati diversi limiti. L'elaborato si concentra particolarmente sull'attività di Banca d'Italia e CONSOB. Nel dettaglio, l'applicazione del modello per il *forecast* della probabilità di sanzione ha portato ad errori di tipo I per le tre banche esaminate. Questo implica che verso banche, le cui variabili di bilancio facevano presumere l'irrogazione di sanzioni nell'immediato futuro, non sono state attuate misure deterrenti. Inoltre, è stata effettuata, per quanto possibile dato il basso numero di sanzioni irrogate, l'analisi della loro efficacia. In merito a Veneto Banca è emerso che l'unica sanzione che è stata applicata nel 2014 non è stata efficace e non ha espletato i suoi scopi deterrenti in quanto l'andamento di una sua *peer*, la Banca Popolare di Vicenza, è stato simile ed ha portato entrambe al tracollo tre anni dopo. In questo caso, l'analisi ha portato anche a constatare una sorta di mancanza d'attenzione che la vigilanza ha avuto nei confronti di queste due banche. Un'ulteriore problematica relativa alla efficacia del sistema sanzionatorio è la *governance* di tutti gli istituti presi in analisi. Il motivo della liquidazione coatta amministrativa delle banche venete e della situazione precaria della Banca Popolare di Bari è proprio la cattiva *governance* degli istituti. L'attività di vigilanza non è infatti riuscita ad individuare prontamente la problematica e a questo non ha permesso di intraprendere azioni realmente deterrenti. Sebbene nel caso di Banca Popolare di Vicenza e di Veneto Banca, la Banca Centrale Europea riuscì ad identificare le carenze dei due istituti attraverso una stringente attività ispettiva (dato che le due entità in questione si rivelarono inizialmente sistemiche), questa circostanza non si è riproposta nel caso della Banca Popolare di Bari, soggetta alla vigilanza delle autorità nazionali. E' indubbio che anche in questo caso ci siano stati numerosi problemi causati dalla cattiva gestione dell'istituto. L'analisi della Banca Popolare di Bari ha implicato lo studio degli ultimi cinque anni di attività e anche in questo caso la constatazione di una vigilanza sommaria. In generale, i limiti rilevati si possono condensare in questo e nel fatto che da parte delle autorità di vigilanza c'è poca trasparenza nei confronti delle banche sanzionate. Le motivazioni addotte non sono minimamente dettagliate e anzi sono sintetizzate in alcune categorie: "controlli interni e gestione", "credito", "segnalazioni". La mancanza di *disclosure* circa quelle che sono le ragioni alla base del provvedimento sanzionatorio non permette allo stesso di essere pienamente efficace. L'analisi ha voluto quindi evidenziare la possibilità di alternative quali ad esempio il *rating* utilizzato a livello internazionale: CAMELS. Diversi studi hanno evidenziato come questo *score* elaborato dalle autorità di vigilanza fornisca previsioni circa quelli che saranno le misure di vigilanza nei confronti degli istituti valutati. Una maggiore consapevolezza di quello che è il *modus operandi* delle autorità di vigilanza permetterebbe anche un effetto ad ampio raggio nei confronti di altre istituzioni. Infatti, ogni istituzione, non solo quella sanzionata, sarebbe interessata a mettere in pratica pratiche virtuose atte ad evitare procedure. Questo, in ultima istanza, garantirebbe una maggiore stabilità del comparto bancario e finanziario e quindi una maggiore stabilità e fiducia nella moneta unica, già messa a rischio dalla precedente crisi finanziaria.

