

Cattedra

RELATORE

CANDIDATO

Anno Accademico

“Il capitalismo non è intelligente, non è bello, non è giusto, non è virtuoso e non mantiene le promesse. In breve, non ci piace e stiamo cominciando a disprezzarlo. Ma quando ci chiediamo cosa mettere al suo posto, restiamo estremamente perplessi.”

John Maynard Keynes

*A mia madre e a
mio padre. Ciascuno a modo suo mi
ha portato qui.
A tutta la mia
famiglia e
a tutti i miei amici:
Chiara, Davide, Alessandro, Andrea
e Matteo. A Claudia, la miglior amica
che si potesse avere.
Al professor Di
Gaspere, che a costo di sembrar
ruffiano sento di dover ringraziare.
Ai miei nonni,
chissà...*

Indice

Introduzione	II
I. Inquadramento storico della vigilanza bancaria	
1. Dallo scandalo della Banca Romana alla legge bancaria del 1936.....	1
2. Il secondo dopoguerra.....	3
II. Il passaggio dei poteri dalla Banca d'Italia alla Banca centrale europea	
1. Le direttive europee	7
2. Le banche significative sotto la sorveglianza della Bce	10
III. La situazione attuale	
1. Organizzazione della vigilanza	14
2. Il Titolo III del Testo Unico Bancario	16
IV. Due casi concreti	
1: La Banca Popolare di Bari	21
2. Banca Etruria	24
V. Lo stato del sistema bancario italiano	
1: Qualità del credito.....	28
2. Altre attività e ispezioni della vigilanza.....	32
Conclusioni	37
Bibliografia.....	39
Sitografia.....	40
Riferimenti normativi	43
Abstract.....	45

Introduzione

Il sistema bancario e finanziario, specialmente dallo scoppio della Grande Recessione nel biennio 2007-2008, una crisi innescata in larghissima parte da un allentamento dei criteri prudenziali per la concessione dei mutui ipotecari, è stato spesso nell'occhio del ciclone mediatico. Il "dare la caccia al banchiere" è diventato un sentimento comune e radicato. La ragione principale per cui questo rancore cresce giorno dopo giorno è la difficoltà nell'accettare la centralità delle banche nel nostro sistema produttivo. Per ottenere i livelli di crescita auspicati e garantire la diffusione della ricchezza e della prosperità un sistema finanziario necessita di essere rapido, reattivo e pronto ad ogni evenienza. Occorre anche però che venga infusa una sensazione di fiducia tra gli operatori economici. Il corretto funzionamento del sistema bancario si regge principalmente sull'affidabilità di cui godono gli attori in gioco, specialmente quella che risiede tra loro stessi. Una sorta di fiducia autoreferenziale del sistema finanziario. I prestiti interbancari costituiscono una sentinella importante di questo elemento. Se le banche cedono facilmente denaro a prestito a loro omologhe, probabilmente è un segno di serenità. Una banca presterebbe denaro ad un'altra esclusivamente se fosse certa dell'affidabilità del suo stato patrimoniale e della veridicità delle sue affermazioni circa lo stesso.

Purtroppo nel 2007, all'alba della Grande Recessione, questo meccanismo si è rovinosamente inceppato. Una diffusione eccessiva di una sensazione di instabilità ha paralizzato un sistema intero. Probabilmente anche dovuto all'estrema complessità dei prodotti finanziari commercializzati, è vero, dalle grandi banche d'investimento ma a cui avevano accesso grazie alla vendita al dettaglio anche operatori più piccoli¹. Il clima di incertezza si è poi diffuso a tutto il sistema economico e non solo alle grandi banche che avevano innescato il tracollo. L'intera economia globale ha provato sulla propria pelle gli effetti rovinosi di una paralisi bancaria. Questo evento nefasto ci ha dato allo stesso tempo però la consapevolezza del ruolo fondamentale degli istituti di credito nella nostra economia: bloccate le banche lo *step* successivo, per niente lungo, è stato il collasso dell'economia globale. Decine di migliaia di imprese, aziende e anche singoli privati che riponevano le loro speranze nella solidità della propria banca si sono ritrovate o con i propri risparmi volatilizzati, oppure con un muro di fronte allo sportello, qualora si fossero recati in filiale a richiedere un finanziamento. Uno stravolgimento del paradigma degli anni precedenti, dove l'accesso al credito era largamente garantito anche a chi non aveva i requisiti tradizionalmente necessari per ottenerlo, dando vita al celebre fenomeno dei prestiti *sub-prime*.

La figura del banchiere, non sempre gradita e vista di buon occhio, ha però un fondamentale ruolo sistemico nell'apparato produttivo e commerciale capitalistico: quello di fornire le risorse agli operatori economici necessarie al finanziamento della propria crescita. Per questo motivo il *credit crunch*, come è stato ragionevolmente definito, ha causato una crisi economica senza precedenti. Un esempio potrebbe essere una piccola o media impresa, una di quelle attività che nel nostro paese rappresentano l'ossatura, la spina dorsale

¹ Di Gaspare, G. (2011). *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*. Padova: Cedam, pag. 135.

del nostro apparato produttivo², che faticosamente riusciva a pagare gli stipendi. Fino al 2008 si è appoggiata a una banca che gli ha fatto credito senza particolari remore, certa della sua redditività e facilitata da una serie di fattori finanziari e istituzionali. Improvvisamente questo flusso di credito si interrompe. L'impresa non riesce più a pagare gli stipendi ed è costretta a licenziare. Da qui nasce una gigantesca crisi occupazionale. È chiaro, alla luce di questi fatti, spesso molto dolorosi per alcuni di noi, come mai la nostra classe politica sembra essere così sensibile alla continuità dell'impresa bancaria. Oltre le speculazioni di una presunta collusione tra frange della classe politica e settore finanziario, tutta da dimostrare, alla base vi è la sopravvivenza dell'economia reale. Un altro fattore che non viene considerato nel dibattito politico-economico quotidiano è che lasciar fallire una banca significa innanzitutto colpire i cittadini, specialmente i piccoli risparmiatori. Da un lato chi ha acquistato azioni o obbligazioni di quella banca subirà gravi perdite (dall'azzeramento delle prime all'insolvenza delle seconde), dall'altro la comunità faticherà ancor di più a creare ricchezza senza un sostegno finanziario. Non è ovviamente per nessuna ragione da sottovalutare il peso dell'articolo 47 della Costituzione, che prevede che lo Stato protegga il risparmio (in tutte le sue forme) e coordini l'esercizio del credito. Questa norma inserita nella Legge fondamentale dello Stato impone dunque a quest'ultimo l'obbligo di vigilare sul sistema bancario e proteggere il denaro dei risparmiatori. Un denaro che si trova presso le casse delle banche e che verrebbe esposto a gravissimi rischi qualora l'istituto di credito che lo ha raccolto svolgesse attività rischiose, minando la propria stabilità patrimoniale.

Il sistema economico in cui viviamo, in attesa di quelli che saranno gli sviluppi della grave crisi pandemica di questi tempi che sta mettendo a dura prova gli apparati produttivi globali, è certamente costruito in modo tale che dalla possibilità di accedere facilmente ai prestiti si possa solo trarre vantaggio. Un frequente ricorso all'utilizzo delle linee di credito bancarie necessita per forza di cose di un sistema finanziario in salute, che rispetti certi prerequisiti e che sappia infondere fiducia nella collettività. Senza banche anche le aziende tornerebbero a licenziare e il danno sociale sarebbe enorme, di gran lunga superiore all'estensione del già rovinoso danno economico. Non va vista quindi con rabbia la necessità dello Stato di intervenire con un salvagente in favore di banche in difficoltà, piuttosto occorre domandarsi cosa è in nostro potere e nelle facoltà dei funzionari della pubblica amministrazione per far sì che queste crisi possano non divenire mai realtà. Un classico esempio di "prevenire è meglio che curare".

Qui interviene il concetto di vigilanza. Le banche sono imprese e come tali, come si vedrà più avanti, hanno pieno diritto a svolgere la loro attività economica in totale autonomia. Eppure si è appena visto che hanno un enorme peso sul benessere collettivo, dunque appare ovvio che questa attività economica non può essere svolta in maniera del tutto autonoma, senza che vi siano criteri prudenziali da rispettare. Questi criteri, insieme ai meccanismi di *enforcement*, ossia che si occupano del rispetto degli stessi, costituiscono la vigilanza *ex-ante*. Dall'altro lato, quando il suddetto *enforcement* fallisce, interviene la vigilanza *ex-post*, a crisi già scoppiata per contenere e ridurre i danni. In questo elaborato però, specialmente nella parte che concerne il

² "Pmi, quanto conta in Italia il 92% delle imprese attive sul territorio?" [Editoriale] (2019, 10 luglio). *Il Sole 24 Ore*. <<https://www.infodata.ilssole24ore.com/2019/07/10/40229/>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

discernimento del Titolo III del Testo Unico Bancario (Tub), l'obiettivo è focalizzare l'attenzione sulla vigilanza *ex-ante* e su come l'autorità creditizia vuole evitare di giungere a momenti di criticità grave. Nella sostanza, su come si contiene il rischio sistemico a cominciare dalla prevenzione di quello della singola banca. L'obiettivo è quindi quello di seguire un filo logico che parta dalla storia di questa disciplina, osservando il periodo post-unitario, per poi giungere ad un'analisi della normativa vigente e infine il discernimento dei dati a disposizione, scoprire cosa questi ci dicono sull'effettivo stato del sistema bancario italiano. Ovviamente l'Italia è ancora in Europa. Non solo, è un elemento fondante e fondamentale della stessa. Quindi la sua interazione con questa entità sovranazionale non può ovviamente essere ignorata, seppur questo elaborato non sia dedicato all'analisi comparata dei sistemi bancari. Il punto di arrivo è comprendere come funziona la vigilanza bancaria in Italia, come si è evoluta e come sta andando, considerando la compresenza dei fattori comunitari.

L'analisi delle crisi bancarie, o meglio, di due crisi bancarie che hanno fatto estremo scalpore negli ultimi anni, è sembrata necessaria a chi scrive per poter vedere "da vicino" la mano della vigilanza. Oltre a conoscere il contenuto della legge, punto di partenza imprescindibile, occorre andare oltre il formale e osservare da vicino come questa si ripercuote ed agisce nella realtà. Tenendo presente anche che spesso questa visione può essere offuscata da fenomeni e azioni poco limpide.

La scelta dei due istituti da mettere sotto la "lente di ingrandimento" non è assolutamente casuale. L'episodio della Banca Popolare di Bari è utile per osservare come una gestione poco prudente in breve tempo possa deteriorare fortemente lo stato patrimoniale di una banca. Tra l'altro di un istituto che, come si vedrà, è estremamente importante per l'economia del Mezzogiorno in generale e della Puglia in particolare: come si è detto prima, il ruolo sistemico delle banche nel tessuto economico.

Invece, il caso della Banca Etruria è probabilmente, per via del sospetto del coinvolgimento negli organi dirigenziali di personaggi legati a esponenti politici estremamente noti all'epoca, la cui responsabilità è stata definitivamente esclusa, l'episodio di dissesto bancario più celebre degli ultimi tempi. In quel caso la vigilanza ha visto la soglia dell'istituto di credito sbarrata e serrata da una lente opaca che oscurava il suo occhio attento. Una gestione poco trasparente, menzognera e omissiva dell'istituto ne ha causato il dissesto insieme ad una scarsa prudenza. Tutti fattori che se presi da soli costituiscono già un pericolo, messi insieme si trasformano in una bomba pronta ad esplodere.

In ultimo luogo, l'analisi annuale della Banca d'Italia. La banca centrale è estremamente trasparente, fornisce anche una gargantuesca quantità di dati, serie storiche macroeconomiche di ogni genere. Inoltre, annualmente, con una certa concentrazione nei mesi di maggio e giugno, vengono pubblicate diverse relazioni che vanno a toccare i temi più disparati. Il "grande riassunto" dell'anno passato è la *Relazione annuale*, il documento di sintesi per eccellenza sullo stato dell'economia italiana. Le relazioni comprendono enormi *database*; è stato compito e premura di chi scrive assicurarsi che questo elaborato non risultasse sovrabbondante al solo tema della vigilanza bancaria, ferma restando l'importanza di fissare il contesto di fondo, anche mediante l'utilizzo di dati.

Il capitolo finale, che trae le conclusioni e fa una summa di quanto detto in precedenza, è a sua volta il risultato dell'elaborazione di una grande quantità di dati. L'obiettivo è non solo quello di elencare le statistiche principali che ci possono far rendere conto dello stato del nostro sistema bancario bensì anche quello di costruire, confrontandole con quelle delle annate precedenti, un ragionamento che alla fine porti all'individuazione di una tendenza e di come questa sia collegata all'attività di vigilanza.

È stata intenzione di chi scrive, inoltre, concludere con alcune riflessioni circa i possibili effetti e conseguenze della pandemia da SARS-CoV-2, per poter aggiungere elementi di pragmatica attualità all'intento scientifico di questo elaborato. La sfida che si pone davanti ai nostri occhi si prospetta epocale e coerentemente con quanto detto prima, alle banche è affidato un ruolo estremamente complesso a cui però non possono sfuggire. Questo compito consiste nel garantire liquidità al sistema economico assicurandosi che le linee di credito non vengano interrotte. Il ruolo della vigilanza sarà quello di assicurarsi che la nuova liquidità entrata in circolo nel tessuto economico grazie alle politiche monetarie espansive non venga dilapidata.

Capitolo I

Inquadramento storico della vigilanza bancaria

1. Dallo scandalo della Banca Romana alla legge bancaria del 1936

La Banca d'Italia vide la luce il 1° gennaio del 1894. Nel biennio precedente, il paese era rimasto sconvolto da un enorme scandalo che riguardava i dirigenti di più alto rango della Banca Romana, all'epoca uno dei diversi istituti di credito con facoltà di stampare moneta del Regno d'Italia. Infatti, come si è detto, in quel momento storico non esisteva un unico istituto deputato a svolgere l'attività di banca centrale³, sintomo di un'unificazione nazionale traballante.

In seguito allo scandalo, che arrivò a coinvolgere anche personaggi di spicco della vita politica del Regno, come il presidente del Consiglio dei Ministri Giovanni Giolitti, e che mostrò la necessità di creare un unico istituto bancario centrale in Italia, la Banca Nazionale del Regno d'Italia (conosciuta in precedenza col nome di Banca Nazionale degli Stati Sardi), la Banca Nazionale Toscana e la Banca Toscana di Credito per le Industrie e il Commercio d'Italia, si fusero il 20 dicembre 1893. All'alba dell'anno successivo nacque dunque la Banca d'Italia⁴ con la legge bancaria n. 449/1893, senza però che ne venisse ancora organizzato il ruolo della stessa nella vigilanza del settore creditizio. Inizialmente il funzionamento dell'istituto era molto diverso da quello che ha invece oggi. Infatti, se da un lato la Banca d'Italia regolava la stampa di moneta, dall'altro poteva esercitare attività di banca commerciale⁵, in un mercato che prevedeva però al suo interno anche istituti privati. Nel 1928 viene dotata di un nuovo statuto, che istituisce la figura del Governatore, il primo dei quali fu Bonaldo Stringher. La Banca d'Italia assumeva maggiormente i caratteri di ente pubblico, lasciando sempre più in secondo piano l'attività creditizia nei confronti di privati cittadini o imprese. Dopo gli eventi della crisi del '29, l'attività di credito ai privati decrebbe ulteriormente fino a scomparire del tutto nel 1936⁶.

Con il Regio decreto legislativo n. 269/1927 la Banca d'Italia comincia a svolgere attività di vigilanza vera e propria, potendo intervenire direttamente sul sistema bancario. È in questo momento che la stessa comincia ad assumere i caratteri di una banca centrale propriamente detta⁷. Mediante tale decreto si unificarono molte piccole casse di risparmio in federazioni, le quali dovettero dotarsi di un "fondo di garanzia", dal quale gli istituti facenti parte della federazione in questione avrebbero potuto attingere per poter evitare la corsa agli sportelli, ed essere quindi sempre in grado di riconsegnare il denaro ai depositanti⁸. Veniva prevista, inoltre, ai sensi dell'articolo 11 dell'atto in questione, la possibilità di nominare un commissario straordinario in caso di grave necessità e pericolo per il denaro dei risparmiatori.

³ Banca d'Italia (n.d.). *Storia: Le Origini*. <<https://www.bancaditalia.it/chi-siamo/storia/origini/index.html>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

⁴ La Banca Romana era stata liquidata in seguito allo scandalo.

⁵ Era quindi autorizzata a fornire prestiti a imprese o a singoli cittadini che ne facevano richiesta.

⁶ Di Gaspare, G. (2016, 7 marzo). "Autonomia in dipendenza della Banca d'Italia?". *Forum di quaderni costituzionali*, n.2:4.

⁷ Cama, G. (2010). *La Banca d'Italia*. ed. digitale. Bologna: Il Mulino, pagg. 53-54

⁸ R.D.Lgs. n. 269/1927, artt. 1 e 2.

Nel 1936, il Regio decreto-legge n. 375/1936, convertito poi nella legge n. 141/1938 due anni più tardi, inaugura una grande riforma del sistema bancario italiano e del ruolo della Banca d'Italia. La legge bancaria del 1936 vietava la concessione di credito ai privati da parte dell'istituto centrale⁹, abrogando quindi del tutto la possibilità di svolgere attività di banca commerciale. Nonostante possa apparire una completa e totale trasformazione in senso pubblicistico, l'assetto interno, definito sin dalla nascita della Banca d'Italia nel 1893, rimaneva quello di una società per azioni, una struttura piuttosto inusuale per un ente pubblico, specialmente all'epoca. La svolta della legge bancaria del 1936 riguardava chi potesse diventarne socio. Sostanzialmente la struttura della Banca d'Italia rimaneva invariata, mutavano profondamente invece gli attori coinvolti nella sua gestione, la cui eterogeneità si riduceva. Infatti, da lì in poi, solo una determinata serie di soggetti poteva detenere quote societarie della Banca d'Italia, nello specifico istituti di credito di diritto pubblico, casse di risparmio e le banche di interesse nazionale, oltre che istituti di previdenza e assicurazione¹⁰. Per "banche di interesse nazionale" si intendono gli istituti di credito che il governo aveva nazionalizzato in seguito alla grave crisi del 1929: la Banca Commerciale Italiana di Milano, il Credito Italiano di Genova e il Banco di Roma¹¹. Ai sensi dell'articolo 27, comma 1 del Regio decreto in questione, il loro statuto doveva essere preventivamente approvato dal Comitato tecnico corporativo del credito¹². L'azionista di maggioranza era l'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI) e ciò che le accomunava agli istituti di credito di diritto pubblico era l'impossibilità di cedere quote societarie a soggetti diversi dai cittadini italiani o enti pubblici¹³.

Mentre gli azionisti erano tutti di natura pubblica, il Governatore veniva eletto, e viene eletto tutt'oggi, dal Consiglio Superiore, un collegio di figure di alto spessore del settore elette dai soci¹⁴. Ne conseguiva che il legame tra azionisti (tutti di natura pubblica) e il Governatore fosse tutto sommato leggero, poiché vi era un corpo intermedio, il Consiglio Superiore, che lo attenuava. In questo modo, la Banca d'Italia ha potuto mantenere un certo grado di indipendenza dall'attività governativa, nonostante l'esecutivo avesse il diritto di rigettare la nomina del Governatore. In ogni caso il dialogo era forzatamente necessario per poter uscire da un'eventuale impasse. La legge bancaria del 1936, insieme alla precedente legislazione del 1927, ha significato l'introduzione di un serio e concreto compito di vigilanza in capo allo Stato a tutela del risparmio e del credito privato, seppur avesse allo stesso tempo cancellato in via definitiva la possibilità per la Banca d'Italia di fornirle lei stessa. In virtù dell'articolo 11 fu istituito poi l'Ispettorato per la difesa del risparmio e l'esercizio del credito. Inoltre, fu introdotta per la prima volta la possibilità del governo di fondere e incorporare casse di risparmio e Monti di pegni, non soltanto federarli, proponendolo al re, che avrebbe dovuto poi procedere per decreto¹⁵.

⁹ R.D.L. n. 375/1936, art 23, comma 1.

¹⁰ Di Gaspare, G. (2016, 7 marzo). "Autonomia in dipendenza della Banca d'Italia?". *Forum di quaderni costituzionali*, n.2:4

¹¹ R.D.L. n. 375/1936, art. 103, comma 1.

¹² Istituito con D.P.C.M. n. 15/1936.

¹³ R.D.L. n. 375/1936, art 26, comma 1.

¹⁴ R.D.L. n. 375/1936, art 22, comma 1.

¹⁵ R.D.L. n. 375/1936, art. 41, comma 1.

Al centro del sistema c'era, oltre alla Banca d'Italia, l'Ispettorato (che non agiva in maniera del tutto autonoma ma era coordinato da un comitato di ministri, come si legge all'articolo 12), visto che solo gli istituti di credito che avevano ricevuto una valutazione favorevole da parte di esso potevano accedere ai prestiti della banca centrale. La Banca d'Italia era diventata il referente unico dell'attività di vigilanza, dovendo gli istituti di credito, in virtù dell'articolo 42, presentare annualmente il proprio bilancio ad essa. Erano sottoposti a limitazioni circa l'emissione di nuove azioni (articolo 44) e dovevano essere iscritti ad un albo presso l'Ispettorato per poter svolgere la loro attività creditizia¹⁶. Quindi all'epoca erano la Banca d'Italia e l'Ispettorato per la difesa del risparmio e l'esercizio del credito le due stelle polari dell'attività di vigilanza. L'una controllava, l'altro autorizzava. Generalmente, si osservava una tendenza globalmente generalizzata alla regolamentazione del settore bancario, come avvenne anche in Svizzera e Danimarca¹⁷, oltre che negli Stati Uniti d'America. Le dimensioni epocali della Grande Depressione dovettero far correre ai ripari i governi di tutto il mondo. In questo senso, la "discesa in campo" dello Stato nel settore bancario avvenuta in Italia durante la seconda metà degli Anni Trenta non è da considerarsi esclusivamente come specchio di uno Stato dalle pretese totalitarie quale era l'Italia governata dal regime fascista. Era piuttosto l'omologazione ad una pratica degli esecutivi del mondo intero, preoccupati dal prolungarsi della congiuntura economica sfavorevole.

Per quanto concerne lo Statuto Albertino, nella carta concessa nel 1848 da Re Carlo Alberto di Savoia non sono riscontrabili elementi che possano indicare la percezione da parte dei Costituenti piemontesi di una necessità di porre il compito di vigilanza come un dovere fondamentale dello Stato. Il che vale chiaramente sia per il Regno di Sardegna, nella fase in cui lo Statuto Albertino ne fu Legge fondamentale, dal 1848 al 1861, sia per il Regno d'Italia, dove rimase in vigore fino al 31 dicembre 1947.

In conclusione, la necessità di creare un istituto capace di vigilare sul sistema creditizio è stata percepita solo con l'ascesa di Benito Mussolini e l'avvento del regime fascista e la sua ottemperanza è avvenuta con le contromisure da esso prese. Le quali sembrano in realtà essere state attuate non tanto per necessità di conformare l'immagine della società e del sistema economico all'apparato ideologico che ispirava la dittatura, quanto per contrastare l'andamento negativo dell'economia globale, che arrivò a toccare tutti gli Stati Occidentali, tra i quali l'Italia non fece eccezione.

2. Il secondo dopoguerra

Si è detto prima di garanzie costituzionali a tutela del risparmio assenti nello Statuto Albertino. Contrariamente alla Carta che l'ha preceduta, la Costituzione Repubblicana del 1° gennaio 1948 esprime il dovere dello Stato di proteggere il risparmio dei cittadini all'articolo 47, comma 1. Il che comporta necessariamente un obbligo di controllo posto in capo allo Stato sull'attività bancaria, che potrebbe esporre il risparmio a rischi in caso di una gestione sconsiderata.

¹⁶ R.D.L. n. 375/1936, art. 41, comma 1.

¹⁷ Giannini, C. (2004). *L'età delle banche centrali: Forme e governo della moneta fiduciaria in una prospettiva istituzionalista*. ed. digitale. Bologna: Il Mulino, pag. 219.

La fine della Seconda Guerra Mondiale ha significato uno stravolgimento fortissimo dell'economia mondiale. Stravolgimento che va di pari passo con altrettanto profondi mutamenti dell'impianto istituzionale dei paesi coinvolti e del posizionamento degli attori nello scacchiere geopolitico. Usciti vittoriosi dal conflitto gli Stati Uniti d'America si avvicinavano alla seconda metà del Novecento avendo confermato il loro ruolo di potenza egemone dell'emisfero Occidentale. Le istituzioni economiche che nacquero in seguito alla guerra erano anch'esse specchio di un sistema egemonico a stelle e strisce. Dall'altro lato della cortina di ferro il blocco sovietico cresceva altrettanto potentemente.

Da segnalare, dopo la fine del secondo conflitto mondiale, l'istituzione del Fondo Monetario Internazionale (Fmi), un'istituzione simbolo, insieme alla Banca Mondiale, del sistema di Bretton Woods che si stava formando, così denominato in virtù degli accordi stipulati nell'omonima località statunitense nel 1944. L'obiettivo del Fmi è ancora oggi proprio quello di garantire la stabilità finanziaria, oltre che puntare alla cooperazione nelle politiche monetarie di tutto il mondo. In realtà il suo coinvolgimento nel settore bancario resterà relativamente marginale e principalmente consultivo fino allo scoppio della crisi finanziaria del 2007-2008¹⁸. Il Fondo Monetario Internazionale resterà per molto tempo relativamente lontano dalle scene. Non si può individuare, nella *raison d'être* originale del Fmi, uno scopo di vigilanza nei confronti del sistema creditizio. Lo stesso si può dire della condizione dell'istituto nei nostri giorni. La funzione di vigilanza bancaria non è una delle caratteristiche del Fmi, che svolge piuttosto un'attività di riduzione dei rischi di svalutazioni monetarie, di controllo sullo stato dei bilanci pubblici e di finanziamento della crescita economica nei paesi in via di sviluppo mediante l'emissione di prestiti a tassi zero o prossimi allo zero.

Per quanto concerne la Banca Mondiale, il suo scopo è ben lontano da essere una "banca centrale mondiale", come il nome potrebbe lasciare erroneamente intendere. Anzi, si occupa piuttosto di coordinamento tecnico e di fornire consulenze, oltre che di effettuare stime sui principali parametri macroeconomici. La Banca Mondiale dispone inoltre di un enorme banca dati sullo stato delle finanze dei paesi di tutto il mondo. Il suo obiettivo principale è ancora una volta quello di promuovere lo sviluppo¹⁹. Si capisce che, nonostante siano nate alla fine del conflitto mondiale una serie di istituzioni in materia di finanza e controllo dell'economia²⁰, la maggior parte delle funzioni è spettata in larghissima parte sempre e soltanto alle singole autorità nazionali.

La fine del fascismo significò anche la soppressione dell'Ispettorato per la difesa del risparmio e l'esercizio del credito²¹, con i poteri di vigilanza bancaria che finirono in mano alla Banca d'Italia e al Ministero del tesoro, oltre che al neonato Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (Cicr). Il Cicr

¹⁸ Treccani. *Vigilanza bancaria* (n.d.). <http://www.treccani.it/enciclopedia/vigilanza-bancaria_%28Diritto-on-line%29/>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

¹⁹ Banca Mondiale (n.d.). *What we do*. <<https://www.worldbank.org/en/what-we-do>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

²⁰ Di Gaspere, G. (2011). *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*. Padova: Cedam, pagg. 9-10.

²¹ D.L.L. n. 226/1944, art. 1, comma 1.

era ed è composto dal Ministro del tesoro²² (che lo presiede), dell'agricoltura²³, dell'industria e del commercio²⁴ e del commercio estero²⁵. Gli è affidata l'alta vigilanza in materia di tutela del risparmio, in materia di esercizio della funzione creditizia e in materia valutaria". La sua attività viene svolta a stretto contatto con il Governatore della Banca d'Italia, che partecipa alle sedute del Comitato. Il compito di vigilanza per quanto concerne la sicurezza dei depositi è appannaggio della Banca d'Italia. Dopo la Guerra la banca centrale aveva assunto dei poteri di vigilanza che nel periodo 1936-1944 erano stati affidati all'Ispettorato per la difesa del risparmio e l'esercizio del credito. Le peculiarità un tempo del capo dell'Ispettorato passarono al governatore della Banca d'Italia (e in parte al ministro del tesoro), mentre al Cicer è comunque affidata una funzione di indirizzo²⁶.

Il sistema bancario italiano nel secondo dopoguerra viveva in condizioni molto diverse da quelle del resto del mondo, specialmente guardando gli Stati Uniti d'America. Infatti, il credito in Italia era uno strumento ben poco diffuso. Le banche esistevano in numero estremamente ridotto, agendo dunque in un mercato a scarsissimo tasso di concorrenzialità. Ne consegue che per le imprese e i cittadini i tassi di interesse sui prestiti erano spesso estremamente alti, di fatto inviccinabili. In alcuni casi la regolamentazione bancaria serviva per cercare di finanziare determinati settori, abbassando però ulteriormente la concorrenzialità del mercato, mentre il sostegno agli istituti di credito nelle aree provinciali va inteso come un tentativo di rendere i prestiti accessibili anche alle popolazioni periferiche ed appianare le disuguaglianze territoriali²⁷. La funzione di vigilanza, in un sistema bancario estremamente ristretto e indirizzato si ammorbidisce. Il nuovo sistema sembrava rendere il settore creditizio strutturalmente adatto alle esigenze dell'apparato produttivo (in cui il ruolo dello Stato era estremamente sviluppato). In sostanza avveniva una insolita subordinazione del settore creditizio a quello industriale. Negli Anni Settanta si è andati ulteriormente, sulla falsariga di quanto stava per avvenire mediante il diritto comunitario, verso l'armonizzazione della normativa in tema di vigilanza bancaria.

Nel dicembre del 1974 viene infatti istituito il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, composto inizialmente dai governatori delle banche centrali degli Stati del G-10²⁸. L'obiettivo del Comitato di Basilea era proprio quello di creare prassi internazionalmente riconosciute in tema di vigilanza bancaria. Quindi anche in Italia, visto che la Banca d'Italia faceva e fa parte del Comitato essendo il Bel Paese un membro del G10. Di fondamentale importanza fu il prerequisito di capitale fissato nell'Accordo di Basilea, il documento più noto e importante prodotto dal Comitato, la cui pubblicazione è avvenuta nel 1988. Tale prerequisito è una condizione di adeguatezza patrimoniale richiesta alle banche di tutto il G-10. L'Accordo di Basilea (o Accordo

²² Dal 2001 il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è stato accorpato al Ministero delle finanze nel Ministero dell'Economia e delle Finanze. È quindi il capo di quest'ultimo oggi a presiedere il Cicer.

²³ Il Ministero dell'agricoltura negli anni ha subito diverse trasformazioni, ad oggi prende il nome di Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

²⁴ Quello che nel 1947 era il Ministero dell'industria e del commercio oggi è il Ministero dello sviluppo economico.

²⁵ Nel 2008 il Ministero del commercio estero è stato accorpato al Ministero dello sviluppo economico.

²⁶ D.lgs. del Capo provvisorio dello Stato n. 691/1947, articoli 1 e 2.

²⁷ Cama, G (2010). *La Banca d'Italia*. ed. dig, Bologna: Il Mulino, pagg. 271-272.

²⁸ Un gruppo di undici (inizialmente dieci ma dopo l'ingresso della Svizzera il nome rimase invariato) paesi altamente industrializzati fondato nel 1962 e composto da: Belgio, Canada Francia, Germania, Giappone, Italia, Paesi Bassi, Regno Unito, Stati Uniti d'America, Svezia e Svizzera (dal 1962).

di Basilea I, per distinguerlo dai successivi omonimi) firmato nel 1988 prevedeva un unico prerequisito di capitale di vigilanza²⁹ per le banche, fissato all'8% delle attività impiegate, con una ponderazione effettuata in base alle classi di rischio, denominato TCR (*Total Capital Ratio*).³⁰

Nel 2004 viene stipulato per sostituire il precedente compromesso l'accordo di Basilea II, essendo considerata l'intesa del 1988 poco adatta e inefficiente rispetto alle evoluzioni del sistema finanziario, che mostrava nuove complessità. L'investimento bancario era mutato profondamente, grazie all'avvio del mercato-ombra ad inizio Anni Novanta e l'istituzione del *Nasdaq* (*National Association of Securities Dealers Automated Quotation*) nel 1971, con la relativa crescita del mercato del digitale³¹. Nuove forme di investimento, nuove fonti di possibile guadagno ma anche e soprattutto nuovi rischi stavolta connessi a un mercato appena nato e di difficile comprensione³². Occorreva rivedere completamente la visione del rischio bancario. Per poter meglio integrare la presa in considerazione del rischio di mercato viene introdotta la possibilità per le banche di servirsi delle valutazioni delle agenzie di *rating*, oltre che delle proprie.

In seguito alla crisi finanziaria del 2007-2008, essendo finito proprio l'Accordo di Basilea II sul banco degli imputati, il suo sostituto, l'Accordo di Basilea III, rese i requisiti più stringenti. Venne data una definizione di "capitale" più severa e rivisti al rialzo i criteri prudenziali. Sono state inserite inoltre norme a sostegno della trasparenza³³, data la tempesta che aveva colpito il settore finanziario, accusato di essere fraudolento, nel biennio precedente al 2009, anno dell'accordo. Ad oggi è il punto di riferimento per le autorità di vigilanza bancaria dei paesi del mondo sviluppato, Banca centrale europea e Banca d'Italia comprese. La prima fissa i requisiti patrimoniali delle banche in base all'accordo di Basilea III³⁴, mentre la seconda, in applicazione della normativa europea, recepisce tali limiti applicandolo alle banche su cui vigila.

²⁹ L'ammontare totale del capitale del gruppo bancario.

³⁰ Treccani (2012). *Dizionario di Economia e Finanza: Accordi di Basilea*. <http://www.treccani.it/enciclopedia/accordi-di-basilea_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

³¹ Di Gaspare, G. (2011). *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*. Padova: Cedam, pagg. 129-144.

³² Il mercato digitale arrivò poi effettivamente a un crollo all'inizio del XXI secolo: lo scoppio della cosiddetta "bolla digitale".

³³ Bankpedia (n.d.). *Accordo di Basilea III*. <<http://www.bankpedia.org/index.php/it/88-italian/b/18707-basilea-ii?highlight=WyJiYXNpbGVhII0=>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

³⁴ Consiglio europeo (2019, 12 marzo). *Unione bancaria: Requisiti patrimoniali per il settore bancario*. <<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/single-rulebook/capital-requirements/>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Capitolo II

Il passaggio dei poteri dalla Banca d'Italia alla Banca centrale europea

1. Le direttive europee

Il compito della vigilanza cambia profondamente quando il sistema bancario italiano, anche e soprattutto per fattori esogeni, quelli che verranno analizzati in questo paragrafo, comincia a sbloccarsi. Punto di partenza di questo sblocco è stata la direttiva 73/183/CEE del Consiglio, pubblicata il 28 giugno 1973, in cui viene chiesta all'articolo 3, paragrafo 2, lettera e l'abrogazione dell'articolo 2 del Regio decreto n. 1620/1919. In questo provvedimento veniva individuata una condizione di reciprocità³⁵ che, qualora il Ministro del tesoro italiano non avesse considerato rispettata, avrebbe portato al diniego dell'autorizzazione necessaria per l'impianto di una succursale bancaria di un istituto straniero sul territorio italiano, decisione senza possibilità di ricorso. L'obiettivo del provvedimento comunitario era eliminare, in ogni Stato membro della Comunità economica europea, atti normativi che ostacolassero il regolare e libero svolgimento dell'attività bancaria di istituti di tutta Europa sull'intero territorio della Comunità. L'articolo 2 del R.D. n. 1620/1919 era certamente un ostacolo a questo scopo. Da quel momento in poi, in ottemperanza alle normative comunitarie, succursali di banche straniere potevano insediarsi più liberamente in giro per il territorio italiano, aprendo sportelli, fornendo prestiti ai cittadini e alterando la struttura del sistema bancario messa in piedi precedentemente. Il totale controllo dello Stato sul sistema bancario cominciava a sgretolarsi, la "segmentazione" era diventata più difficile da mantenere in vita se gli istituti stranieri potevano diffondersi liberamente. Ciò metteva a rischio la forma perfettamente adattabile del sistema bancario alle esigenze di quello industriale. Il che complica anche il ruolo della vigilanza, che si deve confrontare con attività bancarie diversificate. Il sistema bancario italiano ha cominciato, a partire dal 1973, a sbloccarsi, mostrando margini di concorrenzialità. Era infatti difficile, una volta che la discrezionalità totale dello Stato cadeva nei confronti delle succursali di banche straniere, mantenere restrizioni così forti all'attività imprenditoriale per gli istituti di credito italiani.

Dopodiché, la cosiddetta *Prima direttiva*, la direttiva 77/780/CEE del Consiglio prescrive poi maggiore omogeneità delle legislazioni nazionali degli Stati membri sul tema bancario, facilitando l'esercizio dell'attività creditizia su tutto il territorio della Comunità. La preconditione per un istituto di credito per esercitare, sia all'estero che nel proprio paese di provenienza, era l'ottenimento di un'autorizzazione che non poteva essere negata da nessuno Stato membro, a patto che la banca fosse in grado di soddisfare queste tre condizioni:

- l'esistenza di fondi propri³⁶;
- l'esistenza di fondi propri minimi sufficienti;

³⁵ La condizione di reciprocità permetteva allo Stato italiano di limitare l'apertura di succursali a banche straniere, a patto che lo Stato di provenienza avesse esercitato una simile restrizione nei confronti di una filiale italiana sul proprio territorio.

³⁶ Definiti all'articolo 1, terzo trattino della direttiva 77/780/CEE del Consiglio, 12 dicembre 1977, come: "il capitale proprio dell'ente creditizio, compresi gli elementi che possono esservi assimilati in base alle regolamentazioni nazionali".

- la presenza di almeno due persone che determinino effettivamente l'orientamento dell'attività dell'ente creditizio³⁷.

Di fatto, con questa direttiva, l'Italia (come gli altri Stati membri), non poteva più discriminare tra istituti bancari nazionali ed esteri nel conferimento dell'autorizzazione per aprire attività o sedi succursali sul proprio territorio, neanche nel caso in cui l'attività in questione fosse stata costituita nel suo paese di origine in una forma giuridica non esistente nel nostro ordinamento³⁸. Se prima non avesse potuto impedirgli di aprire una succursale in Italia, avrebbe avuto comunque il potere di chiedere alla banca straniera un iter aggravato, maggiormente complesso. Fu una prosecuzione di quanto tracciato dalla precedente direttiva, la 73/183/CEE, che limitava fortemente la capacità degli Stati membri di arginare l'espansione del settore finanziario. Cadeva un altro tassello. Nella sostanza lo Stato non poteva far altro che richiedere il medesimo iter sia per banche straniere che per banche nazionali. Venne prevista inoltre la necessità di un'attività di vigilanza sull'operato delle banche coordinata il più possibile tra i membri della CEE. All'articolo 7 si legge infatti che "le autorità competenti degli Stati membri collaborano strettamente". Siamo ancora ben lontani da un apparato di vigilanza comunitaria ma la prima pietra di questo è stata posata.

L'articolo 3, terzo paragrafo, lettere b e d pose seri limiti all'autonomia dello Stato di vietare l'apertura di una succursale, di un nuovo sportello, a qualsiasi banca. Infatti, come si legge alla lettera b, che regolamentava il caso in cui le ragioni di un rifiuto di autorizzazione fossero state le "esigenze economiche", in quella situazione lo Stato membro avrebbe potuto derogare l'obbligo proveniente dalla direttiva per un massimo di sette anni. Alla scadenza, se la Commissione, sentito il Comitato consultivo delle autorità competenti degli Stati membri della Comunità europea, che verrà approfondito più avanti, non avesse ritenuto che l'apertura di un nuovo sportello minacciasse le esigenze economiche, avrebbe imposto allo Stato di concedere l'autorizzazione. Alla lettera b si leggono quali erano le condizioni per poter parlare di esigenze economiche:

- la sicurezza del risparmio;
- l'aumento della produttività del sistema bancario;
- una maggiore omogeneità della concorrenza tra i vari rami bancari;
- una più ampia gamma di servizi bancari in rapporto alla popolazione e all'attività economica.

Significativa è l'istituzione, presso la Commissione, del Comitato consultivo delle autorità competenti degli Stati membri della Comunità europea di cui sopra, che aveva il compito di assistere questi ultimi e la stessa Commissione nell'applicazione della direttiva di cui si sta parlando, non avendo però la funzione di occuparsi del singolo caso concreto, dell'episodio specifico. La spinta per il coordinamento venne istituzionalizzata mediante la creazione di uno strumento, il Comitato di cui sopra, che mettesse in contatto le autorità di vigilanza degli Stati membri, riunendosi con la partecipazione di un massimo di tre rappresentanti

³⁷ Direttiva 77/780/CEE del Consiglio, 12 dicembre 1977, art. 3, paragrafo 2.

³⁸ Direttiva 77/780/CEE del Consiglio, 12 dicembre 1977, art. 4, paragrafi 1 e 2.

cadauno³⁹, consentendogli di cooperare nella loro attività a difesa del risparmio dei cittadini della Comunità tutta. Nonostante ciò, le autorità di vigilanza nazionali rimasero i principali controllori del sistema bancario, anche se cominciarono ad agire in fitta corrispondenza con gli omologhi esteri, come sancito dall'articolo 7.

Come affermato nel suo preambolo, la direttiva 89/646/CEE del Consiglio, del 15 dicembre 1989 rappresentava il completamento del quadro normativo iniziato con l'atto del 1977. Non a caso viene definita *Seconda direttiva*. Nella norma precedente le modalità di rilascio dell'autorizzazione restavano comunque nell'ambito di competenza delle singole legislazioni nazionali⁴⁰. Era sempre lo Stato membro a decidere quali procedure erano necessarie per ottenere il suo permesso di iniziare l'attività o per aprire una sede succursale, l'unico obbligo che gli era posto in capo era quello di non fare differenza, di non discriminare, tra istituti nazionali e stranieri e procedere sempre e comunque con il medesimo iter, che però poteva essere estremamente gravoso. Inoltre vi era la possibilità di creare un ritardo e presumibilmente un danno alla banca che faceva richiesta, appellandosi alle esigenze economiche, potendo far slittare l'insediamento della succursale sul territorio nazionale di (almeno) 7 anni.

Con l'atto del 1989, venne invece sancito che se un istituto avesse ottenuto l'autorizzazione in questione in uno qualsiasi degli Stati membri, tutti gli altri non avrebbero potuto negargliela sul loro territorio⁴¹. Sempre a questo proposito l'articolo 9, comma 1 metteva a disposizione degli Stati membri la possibilità di rivolgersi direttamente alla Commissione qualora un istituto creditizio proveniente dal proprio paese avesse riscontrato difficoltà o particolari ostacoli nello stabilirsi all'estero. Al Comitato consultivo venne invece confermato il ruolo di coordinamento (mediante la partecipazione ad esso dei rappresentanti degli Stati membri) e di assistenza alla Commissione. Vi si aggiunse però che il suo parere contrario alla decisione sul tema presa dalla Commissione, così come la sua astensione dalla facoltà di fornirlo, comportasse per quest'ultima l'obbligo di sottoporre tale proposta al voto del Consiglio (a maggioranza qualificata). Ciò venne poi mitigato dal fatto che, qualora il Consiglio non avesse deliberato sulla decisione entro novanta giorni, essa (pur con il parere negativo o assente del Comitato) sarebbe stata adottata in ogni caso salvo che il primo avesse votato espressamente contro la proposta a maggioranza semplice⁴². Il coordinamento a cui anche la *Seconda direttiva* faceva riferimento andava inteso come uno scambio di informazioni tra Stati membri: il compito di svolgere attività di controllo sul sistema bancario restava ancora saldamente nelle mani delle autorità di vigilanza nazionali, anche nei confronti di succursali di istituti stranieri. In realtà qualora l'autorità dello Stato in cui si trovava la sede avesse individuato irregolarità nell'esercizio dell'attività creditizia da parte di un ente straniero, avrebbe potuto comunicarlo allo Stato di provenienza che sarebbe stato poi tenuto a mettere in atto tutte le contromisure necessarie, nel rispetto della direttiva qui presente⁴³.

³⁹ Direttiva 77/780/CEE del Consiglio, 12 dicembre 1977, art. 11, paragrafi 1, 2, 3 e 4.

⁴⁰ Direttiva 77/780/CEE del Consiglio, 12 dicembre 1977, art. 4, paragrafo 1.

⁴¹ Direttiva 89/646/CEE del Consiglio, 15 dicembre 1989, art. 6, paragrafo 1.

⁴² Direttiva 89/646/CEE del Consiglio, 15 dicembre 1989, art. 22, paragrafo 2.

⁴³ Direttiva 89/646/CEE del Consiglio, 15 dicembre 1989, art. 21, paragrafi 1, 2 e 3.

Sempre nell'ottica della vigilanza, di fondamentale importanza fu la direttiva 89/647/CEE del Consiglio del 18 dicembre 1989, arrivata neanche una settimana dopo la *Seconda direttiva*, definì per la prima volta il *coefficiente di solvibilità*: un indicatore che riassume in un numero i rischi di insolvenza e patrimoniali di un istituto di credito. Trattasi di una frazione che al numeratore ha i fondi propri e al denominatore le attività svolte⁴⁴ ponderate in base a classi di rischio, secondo quanto prescritto dall'articolo 6, primo paragrafo. Il compito di vigilanza rimaneva sempre e comunque nelle mani delle autorità nazionali, che dovevano assicurarsi che le banche non scendessero mai sotto il limite minimo pari all'8%, dovendo nel malaugurato caso in cui ciò fosse avvenuto adoperarsi loro stesse per forzarne il rientro nei parametri (articolo 10, il cui secondo paragrafo concede anche la possibilità alle autorità di alzare la soglia in questione). Non viene difatti indicata un'istituzione, un comitato o un ispettorato con diritti e doveri di controllo nei confronti degli istituti di tutta Europa. Eravamo ancora in una situazione di integrazione negativa, che facilitò lo spostamento delle banche su tutto il territorio dell'allora CEE. Mancava però del tutto un ente sovranazionale che si occupasse di vigilanza bancaria. In realtà queste mancanze erano riscontrabili in quasi tutti i settori: l'integrazione europea stava a malapena sbocciando.

2. Le banche significative sotto la sorveglianza della Bce

I lunghi decenni di legislazione europea hanno “apparecchiato”, preparato, il continente al grande momento dell'approvazione del Trattato di Maastricht. L'istituzione dell'Unione ha significato una svolta profondissima per la vecchia Europa, che da cinquant'anni si era lasciata alle spalle il sanguinoso conflitto, e che ora si avventurava verso l'unificazione monetaria, dunque la nascita dell'euro. Proprio la moneta unica ha dato un impulso fortissimo all'evoluzione della disciplina della tutela del risparmio in Europa, e quindi anche in Italia. La ricerca del contenimento dell'inflazione per evitare fluttuazioni e svalutazioni dell'euro⁴⁵ ha anche l'effetto di proteggere il valore del portafoglio del cittadino, che vedrebbe i suoi risparmi deteriorarsi dall'aumentare del livello dei prezzi. In quest'ottica il ruolo delle banche, che tramite lo strumento del prestito sono importantissimi fattori nella gestione e nel dosaggio della liquidità in circolazione, appare cruciale. Per questo motivo occorre un coordinamento dell'attività di vigilanza, che renda le legislazioni meno dissimili.

È qui il momento in cui si consuma, attraverso il Trattato di Maastricht, l'inizio della migrazione dei poteri di vigilanza e controllo sul sistema bancario dalla Banca d'Italia alla Banca centrale europea. Il coordinamento delle politiche monetarie necessario per garantire la stabilità dell'euro investe anche le responsabilità di vigilanza bancaria. Non a caso, la stabilità finanziaria, ossia la percepita sicurezza del sistema bancario, rientra proprio tra gli obiettivi della Banca centrale europea, e vengono previsti dei margini di intervento per essa⁴⁶. Il passaggio avviene da una legislazione che cerca di coordinare e rendere omogenee le

⁴⁴ Direttiva 89/647/CEE del Consiglio, 18 dicembre 1989, art. 4 e 5.

⁴⁵ Banca centrale europea (2020, 1° febbraio). *Explainers: Cinque cose da sapere sul Trattato di Maastricht*. <https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/25_years_maastricht.it.html>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

⁴⁶ Banca centrale europea (n.d.) *Funzioni: Stabilità finanziaria e politica macroprudenziale*. <<https://www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/stability/html/index.it.html>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

attività di vigilanza tra le varie autorità europee e una che invece interviene in maniera diretta. Avviene qui il passaggio da “integrazione negativa” a “integrazione positiva”. Sia per il controllo “quotidiano”, all’in fuori da qualsivoglia urgenza, sia per gestire eventuali situazioni di crisi. Oltre che la Bce, nel trattato di Maastricht viene istituito anche il Sistema europeo delle banche centrali (Sebc), che mette in comunicazione la Banca centrale europea con tutte le banche centrali della neonata eurozona⁴⁷.

I due grandi sistemi che hanno comportato lo spostamento vero e proprio delle competenze di vigilanza dallo Stato italiano alla Banca centrale europea sono relativamente recenti: risale al 2014 l’istituzione del Meccanismo di vigilanza unico, primo pilastro dell’Unione Bancaria, così come quella del secondo, il Meccanismo di risoluzione unico, creato nel 2015. La maggior parte delle funzioni migra infatti dalle Autorità nazionali competenti (Anc), in Italia la Banca d’Italia, alla Bce, affiancata nello svolgimento e nell’adempimento della sua funzione da altre istituzioni: il Parlamento europeo, l’Eurogruppo⁴⁸, l’Autorità bancaria europea⁴⁹, la Commissione Europea e il Comitato europeo per il rischio sistemico, un’agenzia creata in seguito alla crisi del 2007-2008 per verificare il rispetto dei limiti macroprudenziali⁵⁰.

Sarebbe però complesso immaginare un sistema in cui la Bce si occupi di ogni singolo caso, esautorando completamente le Autorità nazionali competenti, facendosi carico della gestione di crisi di piccoli istituti, magari locali. Uno sforzo logistico che andrebbe largamente oltre le capacità di qualsiasi grande apparato burocratico esistente e forse immaginabile. Per questo motivo è stata istituita una serie di criteri, definiti *criteri di significatività*, che costituiscono il discriminante tra una banca che ricade nella giurisdizione della Banca centrale europea e una che invece è posta sotto l’occhio dell’Autorità nazionale competente. Per far sì che si verifichi la prima eventualità, ossia che la banca sia considerata *significativa*, occorre che anche uno solo dei tre criteri qui sottoelencati sia soddisfatto (altrimenti la banca viene considerata *meno significativa*):

- Dimensioni: il valore totale degli *assets* della banca deve superare i 30 miliardi di euro;
- Importanza economica per uno Stato o tutta l’Unione: il valore totale degli *assets* è almeno il 20% del Pil dello Stato di provenienza o di qualsiasi altro membro (criterio che non si applica qualora sia inferiore a 5 miliardi di euro);
- In passato la banca in questione ha ricevuto prestiti dal Meccanismo europeo di stabilità (Mes)⁵¹ o dal Fondo europeo di stabilità finanziaria (Fesf)^{52 53}.

⁴⁷ Banca centrale europea (2020, 1° febbraio). *Explainers: Cinque cose da sapere sul trattato di Maastricht*. <https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/25_years_maastricht.it.html>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

⁴⁸ Un collegio informale dei ministri delle finanze degli Stati membri.

⁴⁹ Istituzione dell’Unione che non si occupa di vigilare direttamente ma solo di assicurare l’armonizzazione delle normative tra gli Stati membri.

⁵⁰ Vigilanza sul sistema finanziario e tentativo di contenimento del rischio nel suo complesso e non guardando a un singolo istituto.

⁵¹ Noto giornalisticamente come “Fondo salva-Stati”, è una fondo i cui azionisti sono gli Stati membri, con l’obiettivo di sostenere le altre parti qualora fossero in condizioni di difficoltà finanziaria.

⁵² Istituzione finanziaria con gli stessi obiettivi del Mes, che lo ha sostituito nel 2012. Era diretto esclusivamente a Portogallo, Irlanda e Grecia.

⁵³ Banca centrale europea (n.d.). *Banking supervision: What makes a bank significant?*

<<https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/criteria/html/index.en.html>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

È chiaro dunque che in ogni Stato membro non siano molti gli istituti che possano soddisfare questi criteri estremamente restrittivi. Nella sostanza la Bce si occupa solamente degli istituti le cui dimensioni comportano che un eventuale dissesto possa rappresentare un elemento di rischio sistemico per uno Stato, riflettendo tale pericolo sull'eurozona, oppure direttamente per la stessa.

Si vede infatti che ciascuno dei tre criteri ha una propria *ratio*. Nel primo caso il superamento del limite inferiore delle dimensioni degli *assets* fissato a 30 miliardi di euro costituisce una lampadina che si accende: questa banca è grande. È facile quindi presumere che abbia un giro d'affari importante nell'eurozona o comunque nell'Unione Europea. Di conseguenza è compito della Bce intervenire direttamente e indirizzare, quanto possibile, l'attività di questo istituto di credito. Il motivo sta che, come è intuibile, una banca così grande ha una funzione sistemica. Alimenta quindi l'attività economica all'infuori dei confini nazionali e i legami con altre banche e imprese stranieri sono ragionevolmente fortissimi. Un suo dissesto costituirebbe un rischio per tutti gli Stati membri del Meccanismo di vigilanza unico.

Se invece una banca ha dimensioni degli *assets* inferiori a 30 miliardi di euro ma allo stesso tempo questi sono pari ad almeno un quinto (il 20%) del Pil nazionale, la Bce deve controllare direttamente. Questo perché la stabilità dell'Unione europea si basa su quella dei singoli Stati membri. Una banca, seppur di dimensioni piccole, che però è relativamente importante, ha un ruolo sistemico nel paese di origine e quindi per tutta l'Unione Europea (almeno, il discorso può essere esteso a tutti gli Stati partecipanti al Meccanismo di vigilanza unico). Un esempio potrebbero essere le banche più importanti dei paesi dell'Est Europa, quelli entrati più recentemente e meno sviluppati sia al momento dell'ingresso sia oggi. Per quanto le dimensioni di queste banche siano piccole rispetto a quelle tedesche, francesi, inglesi o italiane, hanno un ruolo importantissimo per le economie del posto. Talmente importante da diventare sistemiche anche per tutta l'Unione europea. L'eccezione delle banche che pur avendo *assets* pari o superiori al 20% del Pil del paese, non superano i 5 miliardi di euro è ragionevolmente posta per escludere dalla giurisdizione della Bce istituti che, seppur relativamente grandi per uno Stato, possano comunque essere controllati dalle autorità nazionali. Essendo così piccoli infatti la loro onda d'urto sul sistema in caso di crollo può essere più facilmente contenuta.

In terzo luogo una banca può ricadere sotto la giurisdizione della Bce se in passato ha preso denaro a debito dal Meccanismo europeo di stabilità o dal suo predecessore, il Fondo europeo di stabilità finanziaria. Qui la *ratio* è che la banca ha disposto di denaro proveniente da un fondo, il Mes o il Fesf, i cui azionisti sono gli altri Stati membri⁵⁴. Si tratta di un controllo diretto su un investimento fatto dai membri dell'Unione Europea.

All'inizio del 2020 i gruppi bancari che soddisfacevano almeno uno dei criteri di significatività in Europa (non tenendo conto delle banche britanniche escluse dal sistema dopo la Brexit) erano 117 mentre il

⁵⁴ Europa: EUR-Lex (n.d.). *Meccanismo europeo di stabilità (Mes)*. <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/european_stability_mechanism.html?locale=it>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

1° maggio sono state ridotte a 115⁵⁵. La Bce rende pubblico un elenco continuamente aggiornato, fino a quella data, detta *cut-off date*, dalla quale non viene più modificato. Tutti i gruppi bancari e gli istituti rientranti nella categoria di cui sopra sono di competenza diretta della Bce, che lavora comunque continuamente con le Anc, in maniera congiunta, per poter redigere una strategia che, in caso di dissesto, si possa perfettamente adattare alle esigenze dello Stato membro.

Qualora una banca non dovesse soddisfare alcuno dei criteri di cui sopra, comunque la Bce si impegna a lavorare congiuntamente con le Anc nello svolgimento della funzione di vigilanza, nelle modalità decise e stabilite dalla prima, oltre che allargare questa cooperazione a paesi che non adottano l'euro⁵⁶. La presenza di una tra le autorità di vigilanza nazionali e quella europea non esonera l'altra. Tra i due pilastri dell'Unione Bancaria è l'Mvu quello maggiormente orientato alla vigilanza macroprudenziale, che pian piano dovrebbe andare a sostituirsi sempre più alle prerogative della Banca d'Italia e delle altre Anc nel resto d'Europa.

Sono considerate fondamentali per la vigilanza bancaria in Italia altre due norme europee:

- Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 “*Capital requirements Regulation*”: fissa i limiti patrimoniali di sicurezza delle banche riducendo moltissimo il margine di discrezionalità delle Anc;
- Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 “*Capital requirements Directive IV*”: recepita in Italia mediante il Decreto legislativo n. 72/2015, fissa i metodi di stabilimento delle succursali sul territorio europeo, il governo societario e ulteriori limiti patrimoniali⁵⁷.

⁵⁵ Banca centrale europea (2020, 1° maggio). *Full list of supervised entities*.

<<https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.listofsupervisedentities202006.en.pdf>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

⁵⁶ Decisione Bce/2014/5, 31 gennaio 2014.

⁵⁷ Banca d'Italia (n.d.). *Vigilanza sul sistema bancario e finanziario: Normativa*.

<<https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/index.html#2>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Capitolo III

La situazione attuale

1. Organizzazione della vigilanza

Come detto, l'istituzione alla quale sono posti in capo gli obblighi di vigilanza nel nostro paese è la Banca d'Italia. Internamente tale funzione è svolta dal Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria.

Il Dipartimento è a sua volta suddiviso in:

- Servizio regolamentazione e analisi macroprudenziale: segue lo sviluppo e l'evoluzione della normativa vigente in tema di vigilanza bancaria. Cura i rapporti con organizzazioni internazionali e sovranazionali oltre che con omologhi stranieri;
- Servizio supervisione bancaria 1: supervisiona quei gruppi bancari italiani o esteri presenti in Italia che rispettano almeno uno dei criteri di significatività e sono quindi posti sotto la sorveglianza diretta della Bce. Essenziale all'applicazione del Meccanismo di vigilanza unico, di cui costituisce il braccio operativo in Italia;
- Servizio supervisione bancaria 2: osserva i gruppi, conformemente alle disposizioni del Meccanismo di vigilanza unico, non sottoposti alla vigilanza diretta della Bce;
- Servizio ispettorato vigilanza: effettua materialmente le ispezioni, sempre in conformità con il Meccanismo di vigilanza unico;
- Servizio supervisione intermediari finanziari: si occupa di intermediari finanziari, in applicazione dei Titoli V e VI del Testo Unico Bancario;
- Servizio tutela dei clienti e antiriciclaggio: vigilanza in materia di usura e riciclaggio, obiettivo è garantire massima trasparenza tra i soggetti economici e scoraggiare l'utilizzo del sistema bancario come canale dei flussi di liquidità provenienti da attività criminali.
- Servizio rapporti istituzionali di vigilanza: cura i rapporti con l'autorità giudiziaria, ad esempio con la Guardia di Finanza. Inoltre vigila sugli stessi vigilanti, garantendo la regolarità delle procedure⁵⁸.

Il dipartimento più numeroso è quello del Servizio ispettorato vigilanza, con 169 addetti mentre il più minuto è il Servizio supervisione intermediari finanziari, con 56 impiegati.

La Banca d'Italia e con essa il Dipartimento Vigilanza Bancaria e finanziaria, ha sede a Roma a Palazzo Koch in Via Nazionale, 91 ma si organizza articolandosi in tutto il territorio nazionale attraverso delle filiali. In tutta Italia ne sono presenti 39, di cui 20 insediate presso gli altrettanti capoluoghi regionali⁵⁹, delle prime però solo 27 sono abilitate a svolgere funzioni di vigilanza.

⁵⁸ Banca d'Italia (n.d.); *Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria*. <<https://www.bancaditalia.it/chi-siamo/organizzazione/ac/vigilanza-bancaria-finanziaria/index.html>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

⁵⁹ Banca d'Italia. *Filiali*. <<https://www.bancaditalia.it/chi-siamo/organizzazione/filiali/index.html>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Fig.1: Filiali della Banca d'Italia abilitate a svolgere funzioni di vigilanza⁶⁰:



Secondo la Banca d'Italia, i compiti di vigilanza si sintetizzano in due responsabilità: vigilanza macroprudenziale, ossia il controllo sul sistema finanziario nel suo complesso; vigilanza microprudenziale: controllo sul singolo istituto. Queste due funzioni sono da considerarsi complementari. Difatti, l'instabilità di un singolo istituto facilmente rischierebbe di tramutarsi in una crisi sistemica qualora non venissero prese tempestivamente contromisure adeguate.

La vigilanza macroprudenziale viene esercitata svolgendo tre categorie di analisi:

- Indagine sullo stato del sistema finanziario;
- Osservazione dei fattori di rischio: valutazione delle possibilità di amplificazione di singole criticità sull'intero sistema;
- Analisi delle prociclicità del sistema finanziario: ossia come questo potrebbe reagire alle fluttuazioni tipiche dei cicli economici⁶¹.

Per quanto concerne invece la vigilanza microprudenziale, come detto, il controllo degli enti più significativi è compito della Banca centrale europea, come previsto dalle norme di funzionamento del Meccanismo di vigilanza unico. Per questi gruppi bancari occorre un periodico accertamento patrimoniale, svolto dai cosiddetti *Joint Supervisory Teams* (Jst), formati da personale della Banca d'Italia e guidati da un rappresentante della Banca centrale europea. Gli enti meno significativi sono invece sotto la sola supervisione della Banca d'Italia, che però fa riferimento alle indicazioni di carattere generale impartite dalla Banca centrale

⁶⁰ Banca d'Italia (n.d.). *Giurisdizione territoriale delle Filiali della Banca d'Italia*.

<<https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/organizzazione-vigilanza/ListaB.pdf>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

⁶¹ Banca d'Italia (n.d.). *Compiti di vigilanza*. <<https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/compiti-vigilanza/index.html>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

europea. Tra gli enti meno significativi vi sono i cosiddetti “*High Priority*”, la cui vigilanza è esercitata sempre dalla Banca d’Italia con uno scambio di informazioni con la Bce particolarmente fitto⁶². Si potrebbe dire che costituiscono una via di mezzo tra i gruppi significativi e quelli meno significativi.

Al ruolo della Banca d’Italia e a quello della Banca centrale europea va affiancato quello del Cicer, il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, a cui sin dal 1947 è attribuita “l’alta vigilanza in materia di credito e tutela del risparmio”, un ruolo confermato poi anche nel Testo Unico Bancario⁶³. Proprio nel Tub, al Titolo I, vengono indicate poi le cosiddette “autorità creditizie”: Cicer, Banca d’Italia, Ministero dell’Economia e delle Finanze. Al Cicer, che lavora soprattutto a contatto con il ministro dell’Economia e delle Finanze, che lo presiede, spettano compiti importantissimi per il settore bancario, come quello di definizione dei criteri che identificano la raccolta del risparmio e degli strumenti finanziari la cui emissione comporta quest’ultima⁶⁴.

Il dovere di pubblicità della Banca d’Italia viene ottemperata dalla stessa mediante la pubblicazione, con periodico aggiornamento, di albi sul sito ufficiale. In questo modo risparmiatori ed investitori sono sempre in grado di identificare quale sia il soggetto che effettua la funzione di vigilanza sull’istituto verso il quale intendono indirizzare il proprio denaro. Le relazioni che verranno approfondite successivamente invece forniscono una completissima analisi macroprudenziale, che restituiscono un’idea precisa dello stato del sistema bancario italiano. Tuttavia non consentono ad esempio di conoscere la condizione precisa della singola banca in cui si è deciso di depositare.

2. Il Titolo III del Testo Unico Bancario

Come si è detto nel nostro paese la vigilanza sul settore bancario è esercitata dalla Banca d’Italia, un ruolo su cui giuridicamente non esiste alcun dubbio di interpretazione. Difatti, i primi articoli del Titolo III del Decreto legislativo n. 385/1993, conosciuto comunemente come Testo Unico Bancario, esplicitano il suo ruolo e i doveri degli agenti principali nei suoi confronti⁶⁵. Il soggetto a cui la normativa del Testo Unico Bancario fa riferimento in larghissima parte è il gruppo bancario. Al centro dei meccanismi di controllo sul sistema creditizio sussiste il concetto di vigilanza su base consolidata legato a doppio filo con la nozione di gruppo bancario. Per questo principio i doveri dell’autorità creditizia si estendono a tutte le società di un gruppo, anche a quelle che non svolgono funzioni bancarie⁶⁶.

⁶² Banca d’Italia (n.d.). *Compiti di vigilanza*. <<https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/compiti-vigilanza/index.html>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

⁶³ D.lgs. n. 385/1993, Titolo I, art. 3, comma 1.

⁶⁴ D.lgs. n. 385/1993, Titolo II, Capo I, art. 11, commi 3 e 4-bis.

⁶⁵ D.lgs. n. 385/1993, Titolo III, Capo I, artt. 51-58.

⁶⁶ Bankpedia (n.d.). *Vigilanza su base consolidata*. <<http://www.bankpedia.org/index.php/it/133-italian/v/23037-vigilanza-su-base-consolidata>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

La Sezione I del Titolo III definisce come gruppo bancario:

- una banca italiana con le società bancarie, finanziarie e strumentali da essa controllate;
- una società finanziaria mista⁶⁷ con capogruppo⁶⁸ italiana e le società bancarie, finanziarie e strumentali da essa controllate, a patto che in essa vi sia almeno una banca italiana⁶⁹.

Come detto, questo concetto è fondamentale nell'ottica della vigilanza consolidata, che allarga enormemente la platea dei soggetti potenzialmente sottoponibili al controllo della Banca d'Italia. Anche verso le società controllate da una banca italiana che pur non svolgendo attività finanziaria, né di banca commerciale né di banca d'investimento, in qualche modo concorrono alla stessa, le cosiddette società strumentali.

L'articolo 65, comma 1 del Testo Unico Bancario, nel titolo III, definisce esplicitamente, onde evitare confusione e obiezioni circa la legittimità degli interventi, i soggetti sottoposti alla vigilanza su base consolidata:

- a) Società appartenenti ad un gruppo bancario;
- b) Società partecipate almeno al 20% da una società appartenente ad un gruppo bancario di cui sopra;
- c) Società non comprese in un gruppo bancario ma controllate da una persona fisica o giuridica che controlla almeno una banca;
- d) Società che controllano tramite partecipazione almeno una banca;
- e) Società controllate da società di cui al punto d.

Anche qui si conferma l'intenzione del legislatore di porre sotto il controllo dell'autorità tutte le società che in qualche modo concorrono alla gestione ed allo svolgimento dell'attività creditizia, in armonia con il concetto di vigilanza consolidata. Qualora una società non bancaria, di qualsiasi altro tipo, partecipasse ad un gruppo bancario, influenzando quindi la gestione della capogruppo o delle società presenti nello stesso, questo aspetto della prima ricadrebbe comunque sotto la giurisdizione dell'autorità. Tutto ciò che può andare ad alterare il corso dell'attività di una banca ricade automaticamente sotto il controllo della Banca d'Italia. Circa le società non bancarie di cui sopra il controllo effettuato dall'autorità è da intendersi esclusivamente orientato a quelle attività che influenzano le società bancarie presenti nel gruppo. Tra tutte le società facenti parte del gruppo bancario è la capogruppo a dover rendere esecutive le decisioni della Banca d'Italia⁷⁰, coerentemente con il principio di vigilanza consolidata. Quindi, nonostante la vigilanza sia esercitata nei confronti di una moltitudine di soggetti appartenenti allo stesso gruppo bancario, la responsabilità ricade sull'attore economico principale dello stesso. L'eventuale inottemperanza alle disposizioni della Banca d'Italia da parte di un qualsiasi membro del gruppo comporta la responsabilità della capogruppo che risulterebbe inadempiente al suo dovere nei confronti delle altre società di forzarne l'osservanza.

⁶⁷ Definita dal D.lgs. n. 142/2005, art. 1, comma 1, lettera v come "un'impresa madre, diversa da un'impresa regolamentata, che insieme con le sue imprese figlie, di cui almeno una sia un'impresa regolamentata con sede principale nell'Unione europea, e con altre imprese costituisca un conglomerato finanziario".

⁶⁸ Definita all'art. 61 del Testo Unico Bancario come la banca o la società di partecipazione finanziaria mista che detiene il controllo della società e che non è sua volta controllata da alcuna società con sede legale in Italia.

⁶⁹ D.lgs. n. 385/1993, Titolo III, , Capo II, Sezione I, art. 60, comma 1.

⁷⁰ D.lgs. n. 385/1993, Titolo III, Sezione I, art. 61, comma 4.

Il Testo Unico Bancario prevede di poter influenzare anche le decisioni riguardo la scelta del personale dirigente. L'obiettivo di base è sempre quello di rendere il meno possibile necessari eventuali interventi dovuti a una gestione sconsiderata. L'articolo 62 del Tub è concepito proprio a questo scopo e fa riferimento all'articolo 26, che elenca una serie di caratteristiche e pregi che devono avere i membri del personale dirigente dei gruppi bancari. Queste caratteristiche, definite come "prerequisiti di professionalità, onorabilità e indipendenza" ai sensi del terzo comma, sono identificati mediante lo strumento del regolamento da parte del ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Banca d'Italia⁷¹.

Non viene sottovalutato il rischio che, potendosi le banche italiane costituire esclusivamente come società per azioni o società cooperative per azioni a responsabilità limitata⁷², il controllo delle stesse possa passare a nuovi soggetti o quantomeno che quest'ultimi possano esercitare un'influenza significativa. Infatti queste forme di società rendono la leadership della stessa contendibile da soggetti terzi, anche nel caso di semplici azionisti di minoranza (il che non toglie che la loro quota azionaria possa essere rilevante). Influenza che viene quantificata dall'articolo 19, comma 1 nell'acquisizione del 10% delle quote societarie tenendo conto di quelle già possedute. In tal caso sarà necessario per l'acquirente munirsi di un'autorizzazione preventiva. Analogo il caso in cui avvengano grandi variazioni (anche senza che nessun soggetto arrivi a controllarne il 10%) della proprietà dei pacchetti societari: qualora almeno il 20% cambiasse proprietario l'operazione deve passare comunque il vaglio di un'autorizzazione preventiva, secondo l'articolo 19, comma 2. Questa autorizzazione, ai sensi del comma 5, viene rilasciata dalla Banca centrale europea su proposta della Banca d'Italia. La concessione dell'autorizzazione non può comunque far venir meno i criteri di scelta del personale dirigente e partecipante al capitale di cui agli articoli 25 e 26.

Sulla falsariga di quanto avveniva dopo la legge bancaria del 1936, anche in questo caso i gruppi bancari sono tenuti ad essere iscritti ad un albo aggiornato dalla Banca d'Italia (essendo stato l'Ispettorato soppresso nel 1947), che può modificarlo anche in difformità da quanto affermato dal gruppo stesso: la Banca d'Italia può iscrivere d'ufficio un gruppo all'albo qualora ritenesse che soddisfi i prerequisiti di gruppo bancario⁷³.

Passando ora alle responsabilità dei gruppi bancari e delle singole società nei confronti della Banca d'Italia, l'articolo 51 prevede l'obbligo per tutti i soggetti sottoposti alla sua vigilanza di comunicare eventuali mutamenti dell'assetto societario. Detto obbligo viene definito "vigilanza informativa". Non si esclude la possibilità che, qualora la Banca d'Italia lo ritenga necessario, possa intervenire lei stessa per effettuare ispezioni a cui l'istituto non può sottrarsi. L'articolo 52 identifica la responsabilità del collegio sindacale, un organo presente nelle società per azioni che vigila sul rispetto dello statuto da parte della classe dirigente e tutela i soci da eventuali violazioni. Ovviamente non tutte le irregolarità hanno risvolti collegati alla stabilità dell'istituto, quindi il compito del collegio nei confronti della Banca d'Italia è costituito dal dovere informativo

⁷¹ D.lgs. n. 385/1993, Titolo II, Capo IV, art. 26, comma 1.

⁷² D.lgs. n. 385/1993, Titolo II, Capo II, art. 14, comma 1, lettera a.

⁷³ D.lgs. n. 385/1993, Titolo III, Sezione I, art. 64.

per quelle violazioni che possano pregiudicare la continuità dell'impresa⁷⁴. Il collegio sindacale viene quindi investito di un ruolo informativo fondamentale nei confronti della Banca d'Italia, essendo tenuto a rendere note eventuali irregolarità e inottemperanze delle disposizioni previste dal Tub o dalla normativa europea. Stesso obbligo si configura per il soggetto responsabile della revisione legale dei conti. Entrambe queste figure devono essere obbligatoriamente previste nello statuto⁷⁵. Sulla stessa falsariga vanno gli articoli 52-bis e 52-ter, che impongono alle banche di munirsi di strumenti interni per poter procedere ad eventuali segnalazioni, che possono provenire anche da qualsiasi membro del personale. Soffermendosi sull'articolo 52-bis si può riscontrare un'intenzione di tutela del segnalatore di illeciti, del *whistleblower*. I dipendenti che vogliono denunciare eventuali irregolarità devono poterlo fare con la certezza della tutela del loro anonimato per impedire eventuali ritorsioni professionali, pecuniarie, penali o addirittura che possano ledere la loro sicurezza fisica, da parte dei soggetti accusati. Evidentemente questa possibilità non è rivolta solo ad alti dirigenti e ai membri del collegio sindacale; le segnalazioni delle violazioni sono uno strumento accessibile a chiunque si trovi all'interno dell'impresa qualora rilevi irregolarità.

All'articolo 53 vengono definiti i criteri di vigilanza della Banca d'Italia, le materie cioè su cui può esprimersi nell'esercizio della sua funzione, elencati al comma 1:

- Adeguatezza patrimoniale;
- Analisi del rischio;
- Partecipazioni;
- Gestione della società.

A seguire, nell'articolo 53-bis, vengono elencati i "poteri di intervento" della Banca d'Italia. Qualora venissero riscontrate irregolarità, la stessa banca centrale può intervenire direttamente. In virtù del comma 1 ha la facoltà di: convocare i dirigenti e gli organi collegiali, fissarne l'ordine del giorno; sanzionare riduzioni di patrimonio, limitare l'esercizio di determinate attività; ridurre le remunerazioni; disporre la rimozione di dirigenti. Il Testo Unico Bancario recepisce il ruolo della Banca d'Italia nel sistema del Meccanismo di vigilanza unico indicandola come responsabile dell'esecuzione delle misure macroprudenziali stabilite dalla Banca centrale europea in questo contesto⁷⁶. La Banca d'Italia può esercitare la propria funzione di vigilanza mediante ispezioni, chiedendo alle Anc di altri Stati membri di fare lo stesso per succursali italiane all'estero. Previo accordo tra Banca d'Italia e Anc straniera, quest'ultima può ispezionare una filiale della sua medesima nazionalità in Italia. La stessa cosa può avvenire all'estero con le medesime modalità. In ogni caso la Banca d'Italia può procedere ad ispezioni nei confronti di succursali straniere presenti sul territorio nazionale⁷⁷. L'articolo 144 prevede invece la possibilità della Banca d'Italia di intervenire con sanzioni pecuniarie.

⁷⁴ Il Sole 24 Ore (2016, 3 maggio). *Parole chiave: Collegio sindacale*. <<https://argomenti.ilsole24ore.com/parolechiave/collegio-sindacale.html>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

⁷⁵ D.lgs. n. 385/1993, Titolo III, Capo I, art. 52.

⁷⁶ D.lgs. n. 385/1993, Titolo III, Capo I, art. 53-ter.

⁷⁷ D.lgs. n. 385/1993, Titolo III, artt. 54 e 55.

Per quanto concerne l'approvazione di un nuovo statuto o di proposte di fusioni e scissioni, questi casi sono regolamentari dai successivi articoli 56 e 57. Nel primo caso, l'entrata in vigore del nuovo statuto di una banca può essere impedita se in contrasto con una "sana e prudente gestione" ("condotta secondo criteri di redditività e con contemporaneo monitoraggio del rischio"⁷⁸). Il legislatore consente agli istituti di credito di stabilire autonomamente i propri meccanismi di funzionamento interno, ferma però la necessità di impedire che questi possano tramutarsi in fattori di rischio macroprudenziale⁷⁹. Nel caso delle fusioni e delle scissioni rimane ferma la necessità di un'autorizzazione per poter procedere con queste operazioni. Autorizzazione che non può essere però negata a meno che non sussistano gravi rischi per il sistema bancario. In tal caso vi è la possibilità che l'autorizzazione venga concessa comunque dalla Bce⁸⁰. È qui osservabile la coerenza di fondo del Tub con la normativa europea e con la Carta costituzionale italiana che consentono generalmente un esercizio libero ed autonomo dell'attività bancaria e della regolamentazione interna, salvo il caso in cui ciò possa costituire un pericolo per il sistema tutto.

L'ultimo caso di esercizio della vigilanza a essere analizzato è quello della cessione di rapporti giuridici di cui all'articolo 58. Nel caso un'azienda manifestasse tale intenzione e intavolasse trattative per procedere alla vendita di propri rami, al comma 1 è previsto che questa operazione possa essere vincolata a una previa autorizzazione da parte della Banca d'Italia. Al comma 2 è previsto l'obbligo di rendere noto, mediante pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale e l'iscrizione al registro delle imprese⁸¹ il successo della transazione. Ciò garantisce massima trasparenza.

Tutte le attività di vigilanza sopracitate vengono svolte sempre dalla Banca d'Italia, che può però richiedere il supporto di altri enti o altre autorità per poter meglio adempiere alla sua funzione di controllo. Ai sensi dell'articolo 69, può collaborare anche con organi extranazionali, a stretto contatto con autorità straniere e comunitarie, specie nel caso di grandi istituti. Chiaramente restano i paletti dell'Unione Bancaria, così come di conseguenza la collaborazione con la Bce per gli enti che rispettano i criteri di significatività. La sua giurisdizione, in accordo con le Anc di altri stati, si estende anche a quelle società o gruppi che controllano capogruppo o banche italiane. In caso venissero riscontrati gravi rischi di liquidità per una società straniera la Banca d'Italia è tenuta ad intervenire tempestivamente informandone le autorità straniere, così come il governo italiano mediante il ministro dell'Economia e delle Finanze, nell'ottica di una migliore collaborazione per la ricerca di una riduzione dei fattori di rischio⁸².

⁷⁸ Consob (n.d.). *La vigilanza sugli intermediari finanziari*. <<http://www.consob.it/web/investor-education/la-vigilanza-su-intermediari-finanziari>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

⁷⁹ D.lgs. n. 385/1993, Titolo III, Capo I, art. 56.

⁸⁰ D.lgs. n. 385/1993, Titolo III, art. 57, comma 1.

⁸¹ Pubblico registro informatico nel quale tutte le imprese che esercitano la loro attività su un territorio sono tenute ad iscriversi.

⁸² D.lgs. n. 385/1993, Titolo III, Capo II, Sezione II, art. 69.

Capitolo IV

Due casi concreti

1. La Banca Popolare di Bari

La Banca Popolare di Bari è un istituto di credito cooperativo la cui sede principale si trova nel capoluogo pugliese. Si definisce “istituto di credito cooperativo” o “banca popolare” quella banca costituita come società cooperativa per azioni a responsabilità limitata. Il valore delle azioni non può essere inferiore ai due euro e ogni socio ha sempre un voto a disposizione indipendentemente dal numero di azioni che possiede⁸³. Il 13 dicembre del 2019, a seguito dell’approvazione durante l’estate precedente del bilancio relativo all’anno 2018 pesantemente in rosso, è stata commissariata dalla Banca d’Italia, tramite le persone del dottor Antonio Blandini e dell’avvocato Enrico Ajello, nelle vesti di commissari straordinari⁸⁴.

La BPB costituiva e costituisce ancora oggi, tra mille difficoltà, un elemento fondamentale dell’economia del Mezzogiorno, con un radicamento definito dalla Banca d’Italia come “capillare”. Gestiva a dicembre del 2019 i depositi di 600.000 clienti, per un ammontare totale pari a circa 8 miliardi di euro, di cui 4,5 protetti dal Fondo Intermediario di Tutela dei Depositi⁸⁵. Offriva credito a 100.000 aziende, i soci erano circa 70.000⁸⁶. Nonostante la grande rilevanza della Banca Popolare di Bari, essa ricade all’interno della categoria di banche definite come *less significant*, che non soddisfano i requisiti di significatività decisi dalla Banca centrale europea⁸⁷. Per questo motivo il compito di vigilanza sulla Popolare di Bari è posto in capo in larghissima parte alla Banca d’Italia. Sempre però in coordinamento con la Banca centrale europea in applicazione delle norme previste dal Meccanismo di vigilanza unico. È quindi il Servizio supervisione bancaria 2 a occuparsene direttamente mentre la Bce ha il compito di supervisionare.

Nella relazione della Banca d’Italia sul caso, pubblicata il 16 dicembre del 2019, si legge che la Popolare di Bari è stata nel mirino della vigilanza diverse volte negli anni precedenti. Già nel 2010, quasi un decennio prima del collasso dell’istituto, nel pieno della burrasca della crisi finanziaria, un accertamento ispettivo della Banca d’Italia si era concluso con esito “parzialmente sfavorevole”. L’oggetto dell’ispezione riguardava una certa scarsità dell’organizzazione del controllo interno del rischio. La Banca d’Italia ha quindi proceduto emanando una disposizione di carattere generale come previsto dall’articolo 53, comma 1, lettera b. Non venivano quindi rilevati gravi rischi di solvibilità. Ad essere segnalata era invece la necessità di una maggiore implementazione degli strumenti interni di controllo del rischio, la cui scarsità costituisce comunque di per sé un pericolo.

⁸³ D.lgs. n. 385/1993, Titolo II, Capo V, art. 28.

⁸⁴ Banca d’Italia (2019, 13 dicembre). *Comunicato stampa: Commissariamento della Banca Popolare di Bari*. Provvedimento, Roma.

⁸⁵ Un fondo di garanzia dei depositanti, che consente il rimborso a quest’ultimi in caso di dissesto finanziario per depositi fino a 100.000 euro.

⁸⁶ Banca d’Italia (2019, 16 dicembre). *Approfondimenti sulla crisi della Banca Popolare di Bari*, Approfondimento, Roma, pag. 4

⁸⁷ Banca centrale europea (2020, 1° marzo). *List of supervised entities*.

<<https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.listofsupervisedentities202004.en.pdf>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Una valutazione che viene confermata anche nel 2011, quando l'esito dell'ispezione è nuovamente "parzialmente sfavorevole". Nell'occhio della vigilanza era finita ancora la scarsa solidità degli apparati interni di controllo del rischio. Inoltre la Banca d'Italia vietò alla Popolare di Bari di espandersi⁸⁸. Altra conseguenza di tale valutazione fu un provvedimento sanzionatorio pecuniario nei confronti dei membri del consiglio di amministrazione, dell'amministratore delegato, del direttore generale e dei componenti del collegio sindacale, come previsto dall'articolo 144 del Testo Unico Bancario. Il totale delle sanzioni ammontò a 238.000 euro⁸⁹.

Nel 2014 la Popolare di Bari venne autorizzata dalla Banca d'Italia all'acquisto di Banca Tercas, un istituto di credito con sede a Teramo, considerato un obiettivo coerente con il piano di sviluppo della banca pugliese. Inoltre l'acquisizione avrebbe garantito la sopravvivenza dell'istituto di credito abruzzese. Viene quindi rimosso il veto sull'espansione aziendale imposto nel 2011. Nel 2016 la Banca d'Italia svolse un'altra ispezione nei confronti della Popolare di Bari, in virtù dei sopracitati articoli 54 e 55 del Testo Unico Bancario. L'indagine si concluse nuovamente con una valutazione "parzialmente sfavorevole". Veniva ancora segnalato un mancato adeguamento del sistema interno di controllo sul rischio.

L'anno successivo, il 2017, la Banca d'Italia cominciò a esprimere preoccupazioni circa lo stato patrimoniale della Popolare di Bari, sottolineando l'urgenza di un adeguamento. In virtù dell'articolo 53-bis del Testo Unico Bancario, che le consente di convocare gli organi dirigenziali e fissarne l'ordine del giorno, raccomandò le dimissioni del presidente Marco Jacobini. È invece nel 2018, come poi evidenziato dal bilancio approvato nell'estate dell'anno successivo, che si consumò il definitivo deterioramento del capitale e la compressione della liquidità della Banca Popolare di Bari. I coefficienti patrimoniali scesero per la prima volta sotto i limiti regolamentari e le perdite del primo semestre ammontarono a 140 milioni di euro (arriveranno alla fine dell'anno a 430 milioni di euro)⁹⁰.

Anche gli indicatori di redditività, ossia gli indici che restituiscono un valore numerico in grado di quantificare il potenziale di un'azienda di generare ricchezza, mostrarono il precipitare della situazione. Il *return-on-equity*, che mostra la potenziale redditività del capitale eventualmente investito⁹¹, passò dallo 0,2% del 2017 al -63% dell'anno successivo. Invece, il *cost/income ratio*, un indice che quantifica il costo della gestione della banca in relazione agli introiti (quindi tanto è basso meglio è), passò dal 70,3% al 93,3%. Secondo la Banca d'Italia, l'indice CeT1 Ratio, risultato della frazione tra Cet1 (il capitale ordinario versato) e le attività ponderate per il rischio⁹², precipitò dall'11% del dicembre 2014 al 6,2% del giugno 2019⁹³. Per il sopracitato Accordo di Basilea III del 2009 e per la Banca centrale europea, la soglia minima di questo valore

⁸⁸ Banca d'Italia (2019, 16 dicembre). *Approfondimenti sulla crisi della Banca Popolare di Bari*. Approfondimento, Roma, pag. 1.

⁸⁹ Banca d'Italia (2011, 29 settembre). *Sanzioni della Banca d'Italia: Provvedimenti di carattere particolare delle autorità creditizie*. Provvedimento, Roma, pag. 2.

⁹⁰ Banca d'Italia (2019, 16 dicembre). *Approfondimenti sulla crisi della Banca Popolare di Bari*. Approfondimento, Roma, pagg. 1-3.

⁹¹ Bankpedia (n.d.). *Return on Equity*. <<http://www.bankpedia.org/index.php/it/125-italian/r/22219-roe>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

⁹² Bankpedia (n.d.). *Common Equity Tier 1 Ratio - Cet 1*. <<http://www.bankpedia.org/index.php/it/90-italian/c/23992-common-equity-tier-1-ratio-cet-1?highlight=WyJ0aWVvYiIiwxCj0aWVvYIDEiXQ==>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

⁹³ Banca d'Italia (2019, 16 dicembre). *Approfondimenti sulla crisi della Banca Popolare di Bari*. Approfondimento, Roma pag. 7.

è fissata all'8%⁹⁴, quindi la Banca Popolare di Bari si trovava ben al di sotto del limite consentito. I numeri parlavano di una banca gravemente in crisi e fortemente compromessa a livello patrimoniale, che produceva solo perdite e non utili. Grazie anche alle indicazioni delle autorità di vigilanza, nell'estate del 2019 il consiglio di amministrazione della Banca Popolare di Bari venne parzialmente rinnovato. La Banca d'Italia lo aveva infatti richiesto, considerati anche alcuni conflitti di interesse tra l'alta dirigenza e gli organi interni di controllo e valutazione del rischio⁹⁵.

La rilevanza della crisi della Banca Popolare di Bari è comprovata anche dalla tempestività con cui la Banca d'Italia, in applicazione dei suoi oneri di pubblicità nello svolgimento dell'attività di vigilanza, ha informato il ministro dell'Economia e delle Finanze, a cui sono giunte quattro lettere circa la questione: il 27 febbraio, il 3 maggio, il 2 ottobre e il 26 novembre 2019. Nel mentre, nel giugno 2019 la Banca d'Italia aveva comminato altre sanzioni nei confronti della Banca Popolare di Bari⁹⁶. Evidentemente l'istituto centrale da moltissimi anni aveva rilevato la pericolosità della scarsa prevenzione del rischio unita al deterioramento patrimoniale della BPB. La decisione di porla sotto amministrazione straordinaria fu adottata solo quando le strette precondizioni necessarie previste dall'articolo 70 del Testo Unico Bancario si verificarono.

L'applicazione dell'articolo 53-bis, comma 1, lettera e, del Tub, che prevede la possibilità per la Banca d'Italia di rimuovere un membro del gruppo dirigente, qualora la sua permanenza possa rappresentare una minaccia per la sicurezza del capitale della banca, non fu mai invocata prima del 2019 per cercare di mantenere integro il *core* della dirigenza⁹⁷. Il motivo per cui la Banca d'Italia, in veste di autorità di vigilanza, è solita rinviare interventi particolarmente invasivi risiede nel fatto che le banche si costituiscono comunque come imprese, che producono un prodotto e sono intenzionate a generare profitto. Per questo motivo ricadono, come tutte le imprese, sotto l'ala protettiva dell'articolo 41 della Costituzione Italiana. La Legge fondamentale dello Stato prevede che l'iniziativa, quindi l'impresa, così come l'attività economica, possa essere svolta in maniera del tutto libera. L'unico limite, previsto nello stesso articolo, è che tale esercizio non inneschi conseguenze contrarie all'utilità sociale, che non arrechi quindi danni alla collettività. La libertà di attività economica delle banche può quindi essere limitata solo nel caso in cui i rischi costituiscano un grave pericolo per i risparmiatori e quindi per la collettività. Quindi la Costituzione cerca di limitare l'influenza dello Stato sull'economia, al fine di garantire il regolare svolgimento dell'attività d'impresa, prevedendo, al terzo comma dell'articolo 41, che quest'ultima possa essere solo indirizzata⁹⁸.

Le funzioni di vigilanza sono state svolte correttamente, la Banca Popolare di Bari allo stesso modo ha informato le autorità nel caso dell'acquisizione di Banca Tercas, il momento più dibattuto circa questa crisi

⁹⁴ Il Sole 24 Ore (2017, 13 maggio). *Parole chiave: Common equity Tier 1*.

<<https://argomenti.ilsole24ore.com/parolechiave/common-equity-tier-1.html>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

⁹⁵ Banca d'Italia (n.d.). *Domande e risposte sulla crisi della Banca Popolare di Bari*.

<<https://www.bancaditalia.it/media/fact/2020/crisi-pop-bari/index.html>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

⁹⁶ Banca d'Italia (2019, 13 dicembre). *Approfondimenti sulla crisi della Banca Popolare di Bari*. Approfondimento, Roma, pagg. 3-4.

⁹⁷ Banca d'Italia (n.d.). *Domande e risposte sulla crisi della Banca Popolare di Bari*.

<<https://www.bancaditalia.it/media/fact/2020/crisi-pop-bari/index.html>>, domanda 13, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

⁹⁸ Di Gaspare, G. (2017), *Diritto dell'Economia e Dinamiche Istituzionali*, 3. ed. Padova: Cedam, pagg. 88-90.

bancaria⁹⁹. Un obbligo che si configura nei confronti della banca pugliese all'articolo 57, comma 1 del Testo Unico Bancario, che impone l'autorizzazione da parte della Banca d'Italia per fusioni e scissioni. Quando il bilancio approvato dal consiglio di amministrazione della Popolare di Bari ha mostrato gravi criticità circa lo stato patrimoniale dell'istituto, la Banca d'Italia è intervenuta con provvedimenti ben più severi.

2. Banca Etruria

La Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio è una banca di credito cooperativo, passata il 10 maggio 2017 sotto il controllo di UBI Banca, cambiando il nome in Nuova Banca dell'Etruria e del Lazio, la cui sede principale si trova ad Arezzo¹⁰⁰. A differenza della Banca Popolare di Bari, il gruppo UBI Banca, di cui come detto fa parte anche Banca Etruria, ricade all'interno degli istituti significativi, rispettando il requisito delle dimensioni¹⁰¹. Sta quindi al Servizio supervisione bancaria 1 la responsabilità operativa della sua vigilanza, anche se il ruolo fondamentale spetta al Meccanismo di vigilanza unico. L'attività congiunta di questi due apparati burocratici costituisce i suddetti *Joint supervisory teams*.

I problemi di Banca Etruria divennero pubblici nel 2013, quando un'ispezione della Banca d'Italia fece emergere una situazione finanziaria e amministrativa fortemente compromessa. Una situazione innescata, come evidenziato anche dalla stessa Banca d'Italia, da attività rischiose e dall'inottemperanza degli organi dirigenziali alle indicazioni della vigilanza¹⁰². La Banca d'Italia comminò alcune sanzioni contro Banca Etruria raccomandando fortemente aggiustamenti e correzioni; in particolare spingendo per un adeguamento patrimoniale mediante la fusione con un altro gruppo. Nonostante ciò, la vigilanza si convinse che in quel momento il commissariamento non fosse un provvedimento necessario. Evidenziò però il fatto che, seppur al di sopra dei limiti regolamentari, destasse comunque preoccupazione la condizione patrimoniale della banca. Allo stesso modo venne accertato che la dirigenza non fosse in grado di affrontare la situazione di difficoltà dell'istituto, segnalandone una certa inadeguatezza¹⁰³. La stessa, in un processo ancora in corso, a giugno del 2020 il caso è in Corte di Appello, è accusata di ostacolo alla vigilanza, un illecito ai sensi dell'articolo 2638 del Codice civile. Nel 2014 un'altra ispezione della Banca d'Italia si concluse con esito inequivocabilmente sfavorevole, mostrando una situazione patrimoniale ulteriormente aggravata e una dirigenza sorda alle indicazioni della vigilanza stessa¹⁰⁴. Stante la gravissima situazione finanziaria il 22 novembre 2015 la vigilanza bancaria accertò la sussistenza dei tre requisiti necessari per la messa in risoluzione di una banca:

⁹⁹ Banca d'Italia (n.d.). *Domande e risposte sulla crisi della Banca Popolare di Bari*.

<<https://www.bancaditalia.it/media/fact/2020/crisi-pop-bari/index.html>>, domanda 2, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

¹⁰⁰ Banca d'Italia (2017, 10 maggio). *Provvedimenti relativi ai soggetti sottoposti a risoluzione*. Provvedimento, Roma.

¹⁰¹ Banca centrale europea (2020, 1° marzo). *List of supervised entities*.

<<https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.listofsupervisedentities202004.en.pdf>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

¹⁰² Banca d'Italia (n.d.). *Domande e risposte sulla Banca Etruria*. <<https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2016/d-e-r-banca-etruria/index.html>>, domanda 2, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

¹⁰³ Banca d'Italia (n.d.). *Domande e risposte sulla Banca Etruria*. <<https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2016/d-e-r-banca-etruria/index.html>>, domanda 5, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

¹⁰⁴ Banca d'Italia (n.d.) *Domande e risposte sulla Banca Etruria*. <<https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2016/d-e-r-banca-etruria/index.html>> domanda 7, [ultimo accesso 18 giugno 2020].

situazione di dissesto¹⁰⁵; assenza di alternative di mercato; interesse pubblico¹⁰⁶. Il giorno successivo venne nominato il comitato di vigilanza¹⁰⁷.

Il caso di Banca Etruria si intreccia con una gestione con ogni probabilità fraudolenta delle finanze dell'istituto di credito in questione. Il lavoro della vigilanza si è svolto ancora una volta come previsto dalla normativa vigente. Le valutazioni però sono state alterate da una rappresentazione dei fatti non veritiera. Si ricorda che la normativa vigente lascia comunque alle banche la responsabilità di vigilare internamente sui fattori di rischio in primo luogo. Gli obblighi informativi si costituiscono nei confronti delle banche stesse; su di loro allo stesso modo ricade la responsabilità in caso di false dichiarazioni¹⁰⁸. Nel caso di specie, la Banca Etruria mostrava perdite complessive pari all'impressionante cifra di 342 milioni di euro. Un ammontare che si discostava molto dall'effettivo valore quantitativo comunicato alla vigilanza bancaria negli anni precedenti: circa il 60% in più¹⁰⁹.

Altro tema al centro della discussione circa il caso della Banca Etruria riguarda la mancata fusione con la Banca Popolare di Vicenza. Una mancata fusione che potrebbe essere stata alla base del definitivo deterioramento patrimoniale della banca, causandone il dissesto. Tralasciando le considerazioni e i giudizi di valore sulla necessità o meno di una eventuale fusione, che poi come detto non si è verificata, è utile osservare lo svolgimento dell'attività di vigilanza nel caso proposto. La Banca d'Italia e l'autorità di vigilanza erano perfettamente a conoscenza della necessità per la Banca Etruria di appoggiarsi ad un altro partner bancario. Ma la banca centrale non ha facoltà di intervenire nel processo decisionale che porta alla scelta di quest'ultimo né di imporre che l'operazione avvenga.

La funzione di vigilanza nel caso di cessioni e fusioni non prevede la possibilità per la Banca d'Italia di influire nella scelta del partner commerciale, solo di autorizzarne le eventuali operazioni. La Banca d'Italia non ha in questo caso né vietato (cosa che avrebbe potuto fare solo nel caso in cui avesse identificato la contrarietà al criterio di una sana e prudente gestione¹¹⁰) né spinto per la fusione in particolare con la Popolare di Vicenza; ha solo espresso la necessità per la Banca Etruria di trovare un partner. Anzi, l'ipotesi di utilizzo della Banca Popolare di Vicenza come "salvagente" per Banca Etruria è stata formulata dall'istituto di credito veneto, con il suo interesse alla fusione. Se poi tale operazione non si concretizzò fu solamente per volontà dei

¹⁰⁵ D.lgs. n. 180/2015, art. 17.

¹⁰⁶ Banca d'Italia (2015, 21 novembre). *Provvedimenti relativi ai soggetti sottoposti a risoluzione: Avvio della risoluzione*. Provvedimento, Roma.

¹⁰⁷ Banca d'Italia (2015, 22 novembre). *Provvedimenti relativi ai soggetti sottoposti a risoluzione: Nomina degli organi di risoluzione*. Provvedimento, Roma.

¹⁰⁸ D.lgs. n. 385/1993, Titolo III, artt. 51, 52, 52-bis.

¹⁰⁹ Banca d'Italia (n.d.). *Domande e risposte sulla Banca Etruria*. <<https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2016/d-e-r-banca-etruria/index.html>>, domanda 1, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

¹¹⁰ D.lgs. n. 385/1993, Titolo III, art. 57, comma 1.

due istituti¹¹¹. In realtà due anni più tardi lo stesso destino di Banca Etruria toccherà alla Banca Popolare di Vicenza, per effetto del Decreto-legge n. 99/2017 del 25 giugno 2017, insieme a Veneto Banca¹¹².

Il 22 novembre 2015 Banca Etruria venne commissariata con la contestuale costituzione di un ente-ponte chiamato Nuova Banca dell'Etruria e del Lazio S.p.A.¹¹³. Successivamente la Banca d'Italia ne approvò lo statuto e il profilo di rischio, un dovere conferito all'istituto centrale dall'articolo 56 del Testo Unico Bancario. La norma in questione, come detto precedentemente, sancisce al comma 1 che è la Banca d'Italia, titolare delle funzioni di vigilanza, a dover approvare gli statuti e le modifiche agli stessi. Al comma 2, invece, il Tub afferma che tale approvazione è un prerequisito per le banche al fine di poter essere iscritte al registro delle imprese. Il vaglio della vigilanza bancaria è quindi stato indispensabile per la Nuova Banca dell'Etruria e del Lazio. Allo stesso modo l'attività della vigilanza si è svolta correttamente, controllando e verificando lo statuto di una banca approvato dopo un periodo di forti turbolenze patrimoniali e societarie. La necessità di approvazione dello statuto per il caso specifico di un ente-ponte è inoltre prevista dall'articolo 43, comma 1, lettera a del Decreto legislativo n. 180/2015 del 16 novembre 2015. La necessità di una norma maggiormente specifica deriva dal fatto che gli enti-ponte, e la Nuova Banca Etruria e del Lazio S.p.A. ne è un limpido esempio, vengono costituiti dove prima c'era una condizione di instabilità finanziaria. Sono per propria natura perciò esposti a considerevoli rischi. Il 22 novembre viene emanato il cosiddetto "decreto salva-banche", espressione con cui giornalmisticamente ci si riferisce al Decreto-legge 22 novembre 2015, n. 183, "Disposizioni urgenti per il settore creditizio", in cui viene indicata la strategia per procedere al "salvataggio" di alcune banche in dissesto, tra cui Banca Etruria. Il decreto non fu mai convertito in legge ed è decaduto alla scadenza naturale dei sessanta giorni.

In questo caso, come nel precedente della Banca Popolare di Bari, l'attività di vigilanza si è svolta secondo la procedura descritta e definita dalla normativa vigente, riassunta nel Testo Unico Bancario. In entrambi i casi si osserva che tale attività necessita per ragioni pragmatiche di un inevitabile grado di discrezionalità. La normativa prevede infatti che la Banca d'Italia possa intervenire a sua discrezione, tenendo presente lo stato patrimoniale della banca sotto esame e il contesto macroeconomico. A cominciare dalle disposizioni della cosiddetta vigilanza regolamentare di cui all'articolo 67 del Testo Unico Bancario, fino alla possibilità della messa in stato di amministrazione straordinaria prevista e regolamentata dall'articolo 70 della stessa legge. Per tutti questi provvedimenti non c'è un automatismo che si innesca al verificarsi di certe condizioni predeterminate. Necessitano di una valutazione passibile di errori, sovrastime o sottostime di alcuni pericoli. La possibilità di errore cresce sostanzialmente se a questo quadro si aggiunge la difficoltà di vigilanza su soggetti le cui dichiarazioni risultano mendaci.

¹¹¹ Banca d'Italia (n.d.). *È vero che nel 2013 e nel 2014 la Banca d'Italia sollecitò la Banca Popolare di Vicenza a "salvare" Banca Etruria e Veneto Banca?* <<https://www.bancaditalia.it/media/fact/2017/esponenti-bancari/index.html>> [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

¹¹² Banca d'Italia (2017, 25 giugno). *Provvedimenti rilevanti relativi ai soggetti sottoposti a vigilanza: Banca Popolare di Vicenza S.p.a.* Provvedimento, Roma.

¹¹³ Società per Azioni.

Il senso della funzione di controllo sul settore creditizio è quello di vigilare sui rischi bancari, onde evitare crisi e dissesti finanziari. Non sta alla Banca d'Italia indirizzare ed orientare la gestione delle banche da parte del *management*, può solamente porre degli argini in modo che una eventuale gestione sconsiderata non sia causa di gravi danni al sistema economico.

Capitolo V

Lo stato del sistema bancario italiano

1. Qualità del credito

Annualmente la Banca d'Italia pubblica una relazione circa lo stato e l'andamento dell'economia italiana. Il documento tratta una platea di argomenti estremamente ampia, coerentemente con le diverse responsabilità della Banca d'Italia. La *Relazione annuale sul 2019* è particolarmente incentrata sugli effetti economico-sociali della pandemia da SARS-Cov-2, mentre ulteriormente approfondito sul tema della vigilanza e dell'organizzazione del sistema bancario risulta il documento pubblicato il 31 maggio dell'anno scorso e quindi relativo al 2018. Un anno, secondo la relazione annuale, in cui l'economia italiana non ha espresso le sue complete potenzialità. Difatti, l'*output gap*, un valore che quantifica la differenza tra il Pil effettivo e quello potenziale¹¹⁴, è stimato intorno al -1,4%¹¹⁵. Vuol dire che l'economia italiana non sfrutta tutte le sue potenzialità e sembra esserci qualcosa che la frena. Il secondo documento utile per evidenziare e analizzare lo stato del sistema bancario italiano e le necessità dell'attività di vigilanza è il *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, pubblicato con cadenza semestrale. La frenata nella già lieve crescita dell'economia italiana viene considerata dalla Banca d'Italia coerente con un rallentamento dell'intero mondo industrializzato¹¹⁶. L'andamento dell'economia globale si riflette quindi sulla situazione italiana, il che per forza di cose non può che influenzare necessariamente la situazione delle banche.

Venendo allo stato del sistema bancario, la Banca d'Italia identificava 100 banche, facenti parte di 58 gruppi bancari, più altre 327 non incluse in alcun gruppo. Inoltre sono presenti sul nostro territorio 78 filiali di banche straniere. Di queste banche italiane, 11 (un numero invariato rispetto all'anno precedente) rispettavano criteri di significatività di cui sopra, rientrando quindi all'interno del Meccanismo di vigilanza unico e dunque sottoposte al controllo diretto della Banca centrale europea. Una successiva riforma ha diminuito sensibilmente il numero di istituti di credito non facenti parte di alcun gruppo, a maggio del 2019 divenute 104, mentre i gruppi bancari si sono ridotti a 52. Inoltre vi è una forte tendenza alla riduzione del personale, soprattutto tra i gruppi più grandi, così come quella degli sportelli¹¹⁷. L'obiettivo chiaro della maggior parte delle banche italiane è quello di razionalizzare, aumentando la produttività del lavoro e diminuendo la capillarità dell'insediamento territoriale. Una strategia certamente assennata in termini di massimizzazione del profitto, che rischia però di avere effetti negativi se consideriamo le difficoltà delle banche più piccole e legate al territorio, indispensabili per garantire l'accesso al credito nelle zone d'Italia maggiormente periferiche.

Il sistema bancario italiano mostra quindi una ampia pluralità di soggetti, tra i quali si ricordano i quattro più grandi gruppi del nostro paese: Unicredit, Intesa Sanpaolo, Banco BPM (nato dalla fusione di

¹¹⁴ Il Pil potenzialmente ottenibile nell'ipotesi in cui si verifichi il completo impiego dei fattori produttivi.

¹¹⁵ Banca d'Italia (2019, 31 maggio). *Relazione annuale sul 2018*. Relazione, Roma, pag. 52.

¹¹⁶ Banca d'Italia (2019, 31 maggio). *Relazione annuale sul 2018*. Relazione, Roma, pag. 4.

¹¹⁷ Banca d'Italia (2019, 31 maggio). *Relazione annuale sul 2018*. Relazione, Roma, pag. 168.

Banco Popolare e Banco Popolare di Milano) e Monte dei Paschi di Siena. Tutti e quattro i gruppi rientrano nella classifica delle 50 banche più grandi d'Europa (non solo dell'Unione europea e non solo dell'eurozona, questa statistica comprende difatti anche le banche britanniche) pubblicata dall'agenzia di *rating* Standard & Poor's¹¹⁸. Gli stessi quattro gruppi ricadono tutti negli 11 istituti succitati che rientrano tra le banche significative su cui viene applicata la vigilanza diretta della Banca centrale europea¹¹⁹. Il documento qui presente si pone l'obiettivo di analizzare gli esiti delle indagini svolte dall'autorità di vigilanza, i dati raccolti da quest'ultima, osservando l'andamento delle varie attività bancarie che potrebbero compromettere lo stato patrimoniale di un istituto di credito.

La principale attività che può mettere in difficoltà una banca è quella del credito. Difatti, concedere un prestito comporta per forza di cose una momentanea privazione di liquidità per la banca. L'unico modo per recuperarla immediatamente, senza attendere la scadenza delle rate del prestito è il ricorso alla cartolarizzazione, uno strumento che consente di esternalizzare il rischio tramite il trasferimento dei diritti di credito¹²⁰. Va da sé che la concessione di un prestito è una decisione difficile per una banca, che deve considerare l'affidabilità del potenziale debitore. In caso di insolvenza è consentito alla banca di recuperare il denaro non restituito mediante l'accesso al patrimonio eventualmente ipotecato del debitore. Un'ipotesi che comunque la espone al rischio di mercato dei beni.

La Banca d'Italia considera un *NPL* (*Non-Performing Loan*, "prestito non performante") un prestito nei confronti di un debitore non in grado di restituire il denaro ricevuto, o una parte di esso, oppure se considera altamente probabile che questa ipotesi si verifichi. Sostanzialmente, un NPL è un credito in stato di insolvenza o con forti possibilità che essa possa avvenire. In italiano gli NPLs vengono anche chiamati "crediti deteriorati". Questi non sono tutti uguali, si dividono in tre categorie principali, un modo per identificare e valutare correttamente il rischio collegato agli stessi¹²¹:

- Sofferenze: prestiti concessi a debitori in stato di insolvenza e altre situazioni affini;
- Inadempienze probabili: prestiti la cui solvenza è considerata improbabile dalla banca sulla base di valutazioni soggettive;
- Esposizioni scadute o sconfinanti: prestiti scaduti da più di novanta giorni.

Dopo lo scoppio della Grande Recessione del 2007-2008 il volume dei titoli deteriorati è andato in crescendo fino al 2015. Da lì in poi, le banche sottoposte all'autorità della vigilanza italiana sembrano generalmente rispettare le indicazioni di quest'ultima, riuscendo negli anni appena trascorsi sia a liberarsi di

¹¹⁸ Standard & Poor's (2019, 11 aprile). *Europe's 50 largest banks by assets*.

<<https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/trending/7NsXjB8GspSSHHkvF0LgYA2>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

¹¹⁹ Banca centrale europea (2020, 1° marzo). *List of supervised entities*.

<<https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.listofsupervisedentities202004.en.pdf>>, pagg.12-14, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

¹²⁰ Di Gaspare, G. (2011). *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*. Padova: Cedam, pagg. 135-136.

¹²¹ Banca d'Italia (n.d.). *I crediti deteriorati (Non-Performing Loans - NPLs) del sistema bancario italiano*.

<<https://www.bancaditalia.it/media/views/2017/npl/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=0>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

NPLs, sia ad evitare di concedere prestiti rischiosi che potrebbero tramutarsi in crediti deteriorati. Difatti, l'ammontare del valore di questi è diminuito dai quasi 200 miliardi del 2015 ai circa 90 del 2018 (entrambi valori netti). Una cifra che riporta il volume dei crediti deteriorati intorno ai livelli antecedenti alla crisi del 2007-2008¹²². Di questi, circa un terzo è composto da sofferenze. Per quanto sia inevitabile che alcuni prestiti all'interno di una banca si deteriorino, gli strumenti interni di controllo del rischio sembrano funzionare correttamente e ottemperare al loro dovere di comunicare con l'attività di vigilanza. La costante diminuzione del volume dei crediti deteriorati è una prova inconfondibile di un progressivo miglioramento dello stato del sistema bancario italiano, nonostante i casi di dissesto di singole banche.

Il sistema bancario italiano sembra quindi dirigersi verso un lento ma allo stesso tempo costante assestamento generalizzato dello stato patrimoniale. La Banca d'Italia, nello specifico la vigilanza, segnala anche un incremento del tasso di copertura. Si tratta di un indice che quantifica la reattività della banca in relazione alla possibilità delle perdite. È il rapporto tra le rettifiche (gli aggiustamenti di valore del credito deteriorato svolti dalla banca) e il valore lordo del credito deteriorato¹²³. Il tasso di copertura ha avuto una significativa diminuzione a partire dalla crisi del 2008, per poi risalire da circa il 40 fino al 55% dal 2012 al 2018. In generale lo stato di salute del credito sembra migliorare. La stessa autorità di vigilanza allo stesso tempo però segnala la possibilità che questo miglioramento possa derivare da un riassetamento dell'economia globale. Se da un lato questo può essere comunque un segnale positivo, da un altro un'inversione di tendenza della congiuntura economica potrebbe rappresentare un rischio non indifferente¹²⁴.

Per quanto concerne gli istituti meno significativi, nel caso dei quali la responsabilità di vigilanza ricade esclusivamente (o comunque in larghissima parte) sull'autorità nazionale italiana, la relazione annuale della Banca d'Italia mostra che sono proprio questi proporzionalmente i detentori di una maggiore quantità di crediti deteriorati. Sembrano quindi essere soggette ad uno stress più forte le banche meno significative, che, non rispettando i criteri di significatività di cui sopra, hanno dimensioni minori. Allo stesso tempo, specialmente nelle realtà più locali e periferiche, rappresentano uno strumento imprescindibile per rendere accessibile il credito a tutti i cittadini. Mentre in tutto il sistema bancario la percentuale di crediti deteriorati rispetto al totale dei prestiti si aggira intorno al 4% al secondo semestre del 2019, nelle banche meno significative si assesta sul 5,7%¹²⁵. Numeri molto diversi che mostrano un sistema bancario estremamente diversificato ed eterogeneo. Questo osservando i valori percentuali. In termini assoluti chiaramente le banche significative, detentrici della stragrande maggioranza del volume del credito, sono esposte maggiormente rispetto alle controparti più piccole. Resta comunque, anche per gli istituti meno significativi, una riduzione sostanziale dell'ammontare dei crediti deteriorati, per quanto il totale degli stessi sia relativamente più alto rispetto a banche di natura e dimensioni diverse. La diminuzione dal dicembre 2018 al giugno 2019 c'è stata, anche se dello 0,6%,

¹²² Banca d'Italia (2019, 31 maggio). *Relazione annuale sul 2018*. Relazione, Roma, pagg. 173-174, fig. 13.3.

¹²³ Il Sole 24 Ore (2016, 26 febbraio). *Parole chiave: Tasso di copertura*. <<https://argomenti.ilsole24ore.com/parolechiave/tasso-copertura.html>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

¹²⁴ Banca d'Italia (2019, 31 maggio). *Relazione annuale sul 2018*. Relazione, Roma, pagg. 173-174, fig. 13.3.

¹²⁵ Composizione netta.

traducibile in 12 miliardi di euro di crediti deteriorati in meno. Nonostante ciò, è assolutamente da segnalare una contemporanea riduzione dell'1,4% del tasso di copertura¹²⁶. Rassicurante il dato che vede i crediti deteriorati delle banche meno significative ancora in decrescita nel semestre tra giugno e dicembre 2019, in cui questa percentuale è scesa al 4,9% con però una contemporanea diminuzione del tasso di copertura fino al 43,1% (dal 47,5% di giugno)¹²⁷.

Il sistema economico italiano è relativamente in sofferenza se lo si considera in rapporto al resto dell'eurozona (che come si è detto, fino a questo momento, ha mantenuto un andamento decisamente positivo), mostrando indicatori di sostenibilità finanziaria mediamente più bassi del resto del continente, specialmente nel debito pubblico ma anche nel settore finanziario¹²⁸. Un modo per quantificare la differente percezione del mercato degli investitori nei confronti del sistema bancario italiano e di quello dell'eurozona è il valore dei *Credit Default Swap* (CDS). I CDS danno diritto a un pagamento al verificarsi di un determinato evento, nel mentre vengono pagati premi all'emittente dello swap. In questo caso l'"evento" è il deterioramento del titolo sottostante. Costituisce quindi un titolo "collaterale" ad un altro¹²⁹. I premi, espressi in punti base, dei CDS i cui titoli sottostanti sono le obbligazioni emesse dalle banche in tutta Europa sono fortemente aumentati dall'inizio della diffusione della malattia Covid-19. Sono stati poi placati, così come i tassi di interesse sulle medesime obbligazioni, in seguito alla decisioni di politica monetaria espansiva della Banca centrale europea. L'Italia, sia per una pregressa debolezza strutturale del settore finanziario, sia per essere stata colpita in maniera particolarmente dura dalla bomba epidemiologica, ha visto le proprie banche particolarmente sotto stress¹³⁰.

Nel 2019 si è assistito comunque alla prosecuzione dell'alleggerimento dei crediti deteriorati nei bilanci delle banche. Secondo l'autorità di vigilanza infatti l'ammontare dei crediti deteriorati si è ridotto ulteriormente, passando da quasi il 4,3% di incidenza sul volume totale dei prestiti al 3,3%¹³¹. Il tasso di copertura è rimasto invece stabile, il che però non ha ragione di destare preoccupazione vista la suddetta diminuzione degli NPL nelle casse delle banche. La Banca centrale europea segnala però ancora una forte presenza di crediti di scarsa qualità diffusi nel sistema bancario italiano, che ammonterebbero secondo le sue stime a circa il 7% di tutti i prestiti. Una cifra ben al di sopra sia della media europea sia delle stime della Banca d'Italia. Il che pone l'Italia in una non invidiabile quarta posizione in questa speciale classifica, dopo Portogallo, Cipro e la Grecia, dove questa percentuale arriva spaventosamente a superare il 40%. La suddetta media europea è il 3,67% di NPL rispetto al totale dei prestiti forniti e i paesi del Cento/Nord-Europa non superano percentuali del 3%. L'ammontare di crediti deteriorati mostra il rischio di insolvenza nei confronti delle banche in generale, mostrando la solidità e l'esposizione a eventuali crisi. Si fatica però a individuare

¹²⁶ Banca d'Italia (2019, 22 novembre). *Rapporto sulla stabilità finanziaria 2/2019*. Relazione, Roma, tav. 2.1.

¹²⁷ Banca d'Italia (2020, 30 aprile). *Rapporto sulla stabilità finanziaria 1/2020*. Relazione, Roma, pag. 35, tav. 2.1

¹²⁸ Banca d'Italia (2019, 22 novembre). *Rapporto sulla stabilità finanziaria 2/2019*, Relazione, Roma, pag. 59, tav. A1.

¹²⁹ Di Gaspare, G. (2011)., *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*. Padova: Cedam, pagg. 162.

¹³⁰ Banca d'Italia (2020, 29 maggio). *Relazione annuale sul 2019*. Relazione, Roma, pag. 48.

¹³¹ Banca d'Italia (2020, 29 maggio). *Relazione annuale sul 2019*. Relazione, Roma, pag. 161.

così la propensione al rischio delle singole banche. Per questo è fondamentale il ruolo di controllo della vigilanza sul singolo istituto di credito¹³².

2. Altre attività e ispezioni della vigilanza

Secondo la vigilanza, la seconda attività preferita dalle banche italiane, dopo i prestiti ai residenti italiani, è quella dell'acquisto di titoli di Stato, che costituiscono il 13,3% delle operazioni, in riduzione rispetto alla rilevazione precedente, quella del marzo del 2019¹³³. Di fatto l'acquisto da parte di una banca di un titolo di Stato corrisponde a quanto fatto nei confronti di un privato: la concessione di un prestito. L'acquisto di un'obbligazione pubblica rappresenta però un investimento meno rischioso. Difatti il tasso di interesse, il cui ammontare è legato al rischio di insolvenza del prestito in questione¹³⁴ dei titoli di Stato è generalmente più basso. Una sorta di premio per il rischio, ben più ridotto nel caso delle obbligazioni pubbliche. Nel caso specifico dei titoli italiani, prendendo come esempio i Buoni Poliennali del Tesoro (Btp) con scadenza a dieci anni dall'emissione, il tasso di interesse in piena crisi pandemica ammonta, al 18 giugno 2020, al 1,449%¹³⁵. Un termine di paragone è fornito dal tasso di interesse armonizzato¹³⁶ sui mutui immobiliari, che trova il suo limite inferiore intorno all'1,7-8% nello stesso periodo. Ancora più alti i tassi sulle erogazioni di credito ai consumi, prestiti concessi dalle banche per sostenere la spesa delle famiglie, che arrivano al 7,99%¹³⁷. Numeri decisamente più elevati rispetto ai rendimenti dei titoli di stato. Le banche italiane svolgono inoltre un importantissimo ruolo sistemico a livello macroeconomico, essendo acquirenti di circa il 10% di tutti i titoli pubblici italiani. Per titoli pubblici non si intendono però solo i titoli di stato bensì questi e anche le obbligazioni emesse dagli enti locali¹³⁸.

La Banca d'Italia rende pubblico annualmente l'andamento del suo operato e quantifica l'ammontare degli interventi nelle sue diverse attività, tra cui chiaramente la vigilanza bancaria non fa eccezioni. Lo strumento mediante cui ciò avviene è la pubblicazione della *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia*, alla fine di maggio di ogni anno, come la *Relazione annuale*. Un numero utile per quantificare l'entità dell'attività di vigilanza è il numero di ispezioni svolte annualmente dalla Banca d'Italia, divise tra quelle effettuate presso banche rientranti nel Meccanismo di vigilanza unico e quelle meno significative. A partire dal 2015 il numero di ispezioni totali ogni dodici mensilità si è lentamente ridotto, passando da un massimo (nell'ultimo lustro) di 153 nel 2015 fino ad un minimo di 85 nel 2019. Questa diminuzione ha riguardato principalmente le banche significative, con però un calo contemporaneo anche per gli istituti di

¹³² Banca centrale europea (2019, 12 luglio). *ECB publishes supervisory banking statistics for the first quarter of 2019*. <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ssm.sbs190712~a368c05063.en.html>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

¹³³ Banca d'Italia (2019, 22 novembre). *Rapporto sulla stabilità finanziaria 2/2019*. Relazione, Roma, pag. 32.

¹³⁴ Oltre che all'inflazione, in questo periodo storico bassissima e prossima allo 0% annuo.

¹³⁵ Il Sole 24 Ore (n.d.). *Rendimento BTP Italia 10 anni*. <<https://mercati.ilsole24ore.com/obbligazioni/spread/GBITL10J.MTS>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

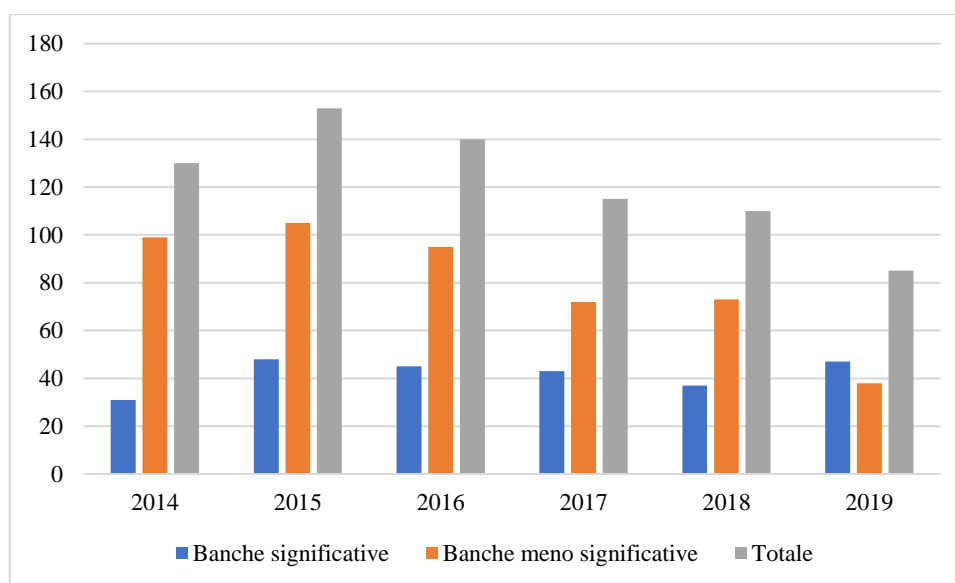
¹³⁶ Un valore ottenuto dalla media ponderata di vari tassi di interesse diversificati per settore e lunghezza del prestito. Sono esclusi i prestiti a tasso agevolato.

¹³⁷ Banca d'Italia (2019, 10 dicembre). *Banche e moneta: serie nazionali*. Approfondimento, Roma, pag. 1, fig. 3.

¹³⁸ Banca d'Italia (2019, 22 novembre). *Rapporto sulla stabilità finanziaria 2/2019*. Relazione, Roma, pag. 31.

credito con dimensioni minori. Gli accertamenti nei confronti di quest'ultimi hanno visto un lievissimo aumento nel 2018, di una sola unità, da 72 a 73. Per le banche significative le ispezioni sono svolte chiaramente nell'applicazione delle normative vigenti del Meccanismo di vigilanza unico, in cooperazione con la Banca centrale europea¹³⁹. Nel 2019 invece vi è stata un'inversione di tendenza con un aumento delle ispezioni svolte presso banche significative e una riduzione di quelle eseguite presso istituti di credito più piccoli, mentre si è confermato il *trend* di diminuzione delle ispezioni totali.

Fig.2: Ispezioni della banca d'Italia:¹⁴⁰



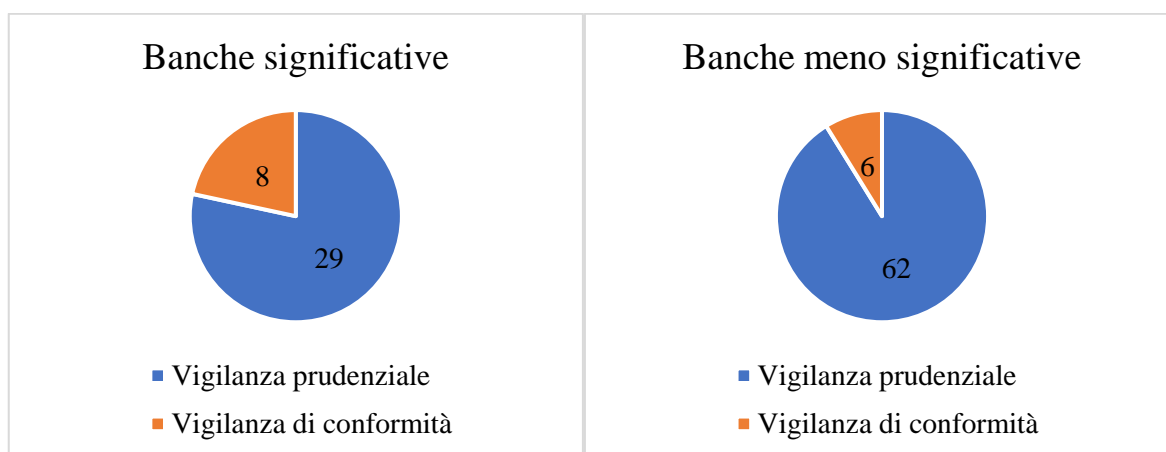
La vigilanza effettua due tipi di ispezioni: le ispezioni di vigilanza prudenziale, che si occupano del controllo e della prevenzione del rischio; le ispezioni di vigilanza di conformità, che invece controllano il rispetto delle norme in materia di riciclaggio e trasparenza. Le prime, le ispezioni di vigilanza prudenziale, quando si svolgono presso banche significative, sono effettuate in cooperazione con la Banca centrale europea, nei suddetti *Joint Supervisory Teams*. Invece le ispezioni della vigilanza di conformità sono svolte esclusivamente dalla Banca d'Italia, anche per le banche significative: la vigilanza sul rispetto delle norme in materia di contrasto al riciclaggio e di miglioramento della trasparenza non ricade tra i doveri del Meccanismo di vigilanza unico¹⁴¹.

¹³⁹ Banca d'Italia (2019, 31 maggio). *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia sul 2018*. Relazione, Roma, pag. 58, fig. 6.2.

¹⁴⁰ Banca d'Italia (2020, 29 maggio). *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia sul 2019*. Relazione, Roma, pag. 63, fig. 6.1

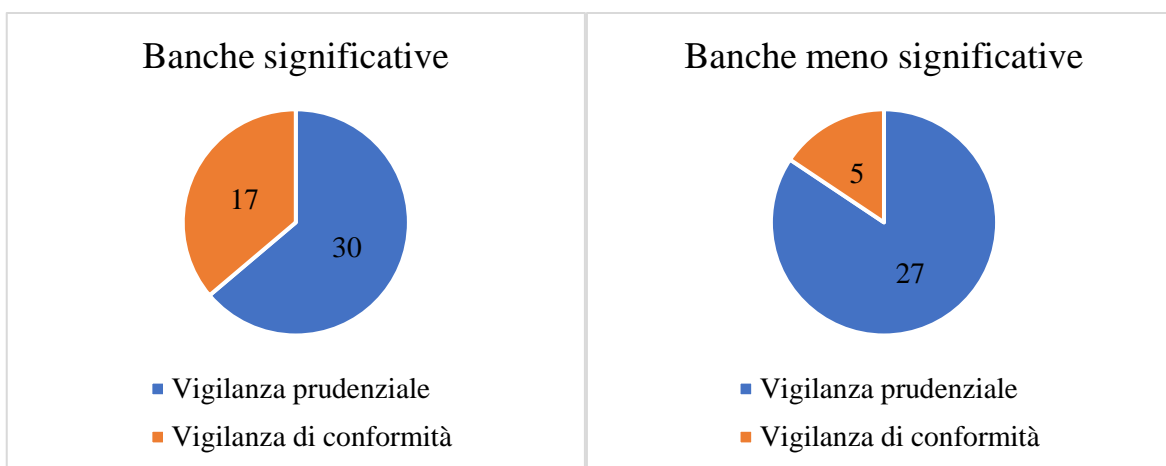
¹⁴¹ Consiglio Europeo (2019, 22 novembre). *Unione Bancaria: Meccanismo di vigilanza unico*. <<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/single-supervisory-mechanism/>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Fig.3: Tipologia di ispezioni della Banca d'Italia nel 2018¹⁴²:



Una conclusione che si può trarre dal grafico qui presente è che nonostante la percezione sia di tutt'altro avviso, quasi all'opposto verrebbe da dire, il ruolo della Banca d'Italia nella vigilanza, anche sulle banche significative, resta comunque importante. Chiaramente il contenimento dei rischi sistemici rimane affidato al Meccanismo di vigilanza unico, tuttavia quasi un quarto delle ispezioni su queste banche di grandi dimensioni è svolto dalla Banca d'Italia. Ci sono materie in cui non solo è suo dovere intervenire e tale obbligo non ricade sulla Banca centrale europea ma dove addirittura il suo compito è svolto in totale autonomia. Per quanto buona parte dei poteri sia nelle mani della Bce, la Banca d'Italia è un pilastro imprescindibile della vigilanza anche per istituti significativi. Nel 2019 questa tendenza è stata confermata.

Fig.4: Tipologia di ispezione della Banca d'Italia nel 2019¹⁴³:



Per quanto riguarda le analisi comparate maggiormente approfondite tra il sistema bancario italiano e quello degli altri Stati membri questo dovere è stato ottemperato dalla Banca centrale europea che, si ricorda, non solo si occupa della vigilanza sulle banche significative ma ha anche il compito di coordinare e aiutare le Autorità nazionali competenti nello svolgimento della medesima funzione con le banche meno significative. Nel 2019 passato il numero di soggetti posti direttamente sotto la sorveglianza della Bce è rimasto

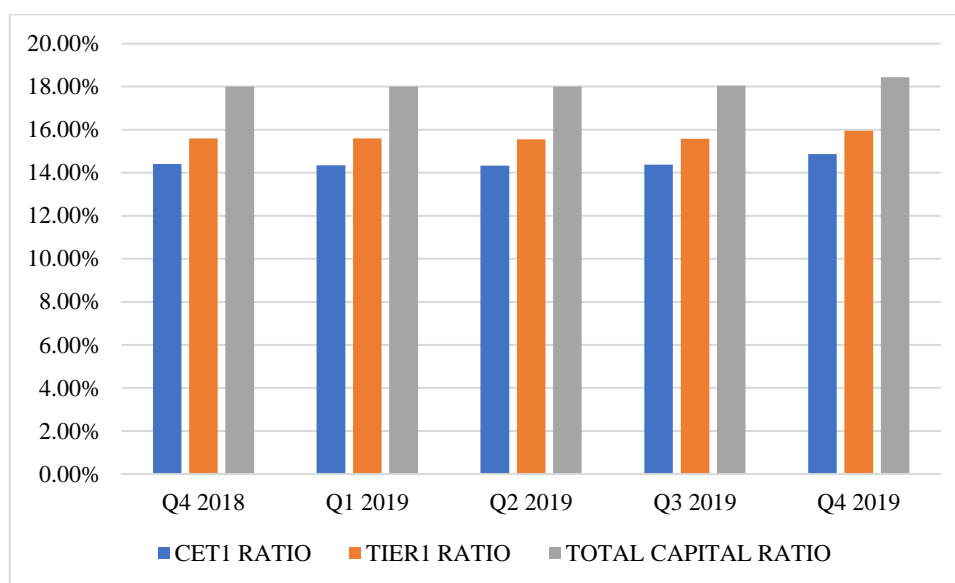
¹⁴² La Banca d'Italia ha inoltre svolto ispezioni presso cinque banche che hanno ricevuto prestiti dall'Eurosistema, per accertarsi dello stato delle garanzie poste in essere per i suddetti finanziamenti.

¹⁴³ Banca d'Italia (2020, 29 maggio). *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia sul 2019*. Relazione, Roma, pag. 63, fig. 6.1

sostanzialmente invariato rispetto ai 110 del 2018. Vi è stata un'oscillazione tra i 113 e i 114 con una leggera crescita. Nel 2020 questo numero è arrivato a 117 per poi fermarsi al 1° maggio, *cut-off date*, da cui in poi il numero di banche supervisionate non può più cambiare, a 115¹⁴⁴.

Le conclusioni tratte dall'autorità di vigilanza europea sono che nel corso del 2019 vi è stato un rafforzamento dello stato patrimoniale del sistema bancario di tutti i paesi coinvolti nel Meccanismo di vigilanza unico.

Fig.5: Andamento dei principali indici di solidità (periodo Q4 2018-Q4 2019):¹⁴⁵



L'indice CeT1 Ratio, abbreviazione di *Common equity Tier 1 Ratio* è stato citato precedentemente in occasione del capitolo dedicato alla crisi della Banca Popolare di Bari. Viene usato dalla Banca d'Italia e dalla vigilanza come strumento per comprendere se il capitale di una banca è adeguato a consentirle di sostenere le sue attività, che vengono infatti ponderate per classi di rischio. È un indice che le banche devono segnalare annualmente nei loro bilanci e per cui la Banca centrale europea ha fissato, come limite regolamentare l'8%.

Il secondo parametro è il Tier1 Ratio, l'indice più utilizzato in assoluto, che svolge lo stesso calcolo, prendendo però in considerazione solo il *core* del patrimonio bancario, ossia quello formato dal capitale azionario e dalle riserve di bilancio che si accumulano nel tempo rinunciando a distribuire utili. In questa frazione il numeratore è quindi il capitale Tier1, che viene poi diviso per le attività ponderate in base al rischio, che costituiscono il denominatore, per ottenere l'indice Tier1 Ratio. Il limite regolamentare è il 5%¹⁴⁶.

In ultimo luogo viene segnalato il *Total Capital Ratio*, che svolge la stessa divisione mettendo al numeratore il patrimonio di vigilanza, uno dei pilastri del *consensus* di Basilea. I limiti regolamentari fissati

¹⁴⁴ Banca centrale europea (2020, 1° maggio). *Full list of supervised entities*.

<<https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.listofsupervisedentities202006.en.pdf>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

¹⁴⁵ Banca centrale europea (n.d.). *Banking supervision: Statistics*.

<<https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/statistics/html/index.en.html>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

¹⁴⁶ Il Sole 24 Ore (2016, 26 febbraio). *Parole chiave: Core Tier 1 Ratio* <<https://argomenti.ilsole24ore.com/parolechiave/core-tier-1-ratio.html>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

dalla Banca centrale europea impediscono che una banca possa avere un TCR inferiore all'11% per il 2019. Difficilmente questi tre indici però sembrano poter andare in direzioni diverse, come si vede anche dal grafico sopra.

La Banca centrale europea segnala inoltre in ultimo luogo come il sistema bancario italiano sia in ritardo circa l'adeguamento di questi indici rispetto agli omologhi del resto d'Europa. È seguita infatti dalla sola Spagna e dal solo Portogallo, trovandosi per i primi due indici, CeT1 Ratio e Tier1 Ratio al di sotto della media europea, che ammonta a circa il 15%. In ogni caso il sistema bancario italiano preso nel suo insieme rispetta i limiti regolamentari. L'Italia mostra invece di essere al passo con il resto del continente circa la liquidità disponibile. È infatti quinta in tutta Europa, superando anche la Germania¹⁴⁷.

L'andamento positivo, per quanto lento, come detto, dell'economia globale e l'influenza benevola di quest'ultima sul settore dei prestiti è dimostrato da un generale miglioramento dello stato delle banche dell'eurozona¹⁴⁸. Un'ulteriore conferma dei rischi di una eventuale inversione di rotta, come quella che si preannuncia altamente probabile in seguito alla pandemia da SARS-CoV-2.

¹⁴⁷ Banca centrale europea (2019, 12 luglio). *ECB publishes supervisory banking statistics for the first quarter of 2019*. <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ssm.sbs190712~a368c05063.en.html>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

¹⁴⁸ Banca d'Italia (2019, 3 maggio). *Rapporto sulla stabilità finanziaria (1/2019)*. Relazione, Roma, pag. 9.

Conclusioni

La storia dell'evoluzione della disciplina di vigilanza bancaria mostra chiaramente come il destino dell'Italia, quindi quello delle sue banche sia legato a doppio filo, nel bene e nel male, con l'evoluzione del contesto internazionale. In particolare, per ovvie ragioni geografiche, è la storia europea e il futuro che attende il Vecchio Continente ad influenzarci profondamente.

La vigilanza bancaria è stata per decenni una normativa sostanzialmente stabile, si è evoluta in maniera significativa alla fine del Ventesimo Secolo, all'inizio degli Anni Novanta, quando il processo di integrazione europea è arrivato a una svolta. Probabilmente la più importante nella sua storia fino al momento della Brexit. Non a caso nel 1993 si decide di raggruppare l'intera normativa in tema di banche in unico testo, il Testo Unico Bancario di cui si è appunto parlato. Nello stesso momento comincia il lento cammino verso l'euro, la moneta unica, con l'unica banca centrale che questo meccanismo comporta. Da lì in poi l'Unione Bancaria comincia ad essere assemblata pezzo dopo pezzo, quando alla metà dello scorso decennio vengono "lanciati" il Meccanismo di vigilanza unico e il Meccanismo di risoluzione unico. Da quel momento muta profondamente il ruolo della Banca d'Italia. Il fatto che però quest'ultima debba occuparsi in quasi completa autonomia delle banche meno significative e comunque collaborare con la Banca centrale europea per quanto concerne i gruppi bancari più grandi suggerisce un elemento: questa necessità rappresenta un sintomo della debolezza intrinseca dell'Unione Europea e dei meccanismi ad essa collegata.

Finché non ci sarà una virata decisa verso il federalismo europeo, alle istituzioni sovranazionali del continente mancheranno i mezzi logistici per operazioni di dimensioni importanti. La creazione di una normativa europea condivisa è un ulteriore passo per garantire agli investitori, comunitari ed extracomunitari, l'uniformità delle possibilità di utile in tutto il continente. Inoltre una normativa comune garantirebbe minori rischi di squilibri nell'Unione europea, appianando il fastidioso fenomeno spesso identificato come "Europa a due velocità".

Come si è visto il sistema bancario è così profondamente legato all'economia reale che il suo stato e il suo andamento sembrano rispecchiare quelli di quest'ultima. Con le dovute, per quanto rare, eccezioni. Allo stesso tempo, per proprietà transitiva, le banche sono profondamente influenzate dall'economia globale. Per questo è piuttosto complicato trarre delle conclusioni che possano essere rivolte a un unico paese. È complesso anche solo pensare di analizzare lo stato del sistema bancario italiano senza considerare quali sono le tendenze dell'eurozona. A ciò va aggiunto che eventuali interventi massicci di politica monetaria, o un non verificarsi di questi, possono alterare sensibilmente le condizioni patrimoniali di una banca italiana così come quelle di tutta Europa. Proprio in riferimento agli scenari di incertezza derivati dalla pandemia che stiamo vivendo, eventuali piani di *quantitative easing* da parte della Banca centrale europea cambierebbero del tutto la faccia delle banche dell'eurozona, comprese le nostre. Specialmente se questi, come davvero si prospettano, saranno di dimensioni epocali.

Come detto precedentemente il sistema bancario italiano sta giovando di un crescente benessere di tutta l'eurozona, pur mostrando, proprio come il sistema-paese, una sorta di *output gap*. Mentre l'area euro continua

a crescere, pur come se fosse su un terreno decisamente in salita, l'Italia, banche comprese, sembra arrancare ancor di più e non riuscire a sfruttare le risorse che le vengono messe a disposizione. Sembra più che altro farsi trainare da un andamento positivo, per quanto leggero.

La vigilanza purtroppo ha poteri estremamente limitati, sia quella nazionale, delle Anc, nel nostro caso la Banca d'Italia, sia quella sovranazionale nella figura della Bce. Il controllo sui crediti deteriorati, come il *credit crunch* del 2007-2008 ha dimostrato, è un metodo piuttosto importante ed efficace per evitare gravi crisi economiche. Se negli Usa all'inizio del millennio non si fosse deciso per una legislazione che ha fortemente allentato i poteri della vigilanza bancaria (e anche di borsa)¹⁴⁹, probabilmente le banche statunitensi non sarebbero state sull'orlo del collasso poco dopo. Il contenimento dei rischi tramite la vigilanza può certamente evitare lo scoppio di crisi sistemiche ma non può innescare automaticamente fenomeni di crescita. Anzi, spingendo a ridurre la rischiosità degli investimenti può addirittura spingere per operazioni a rendimento più basso, contenendo le entrate. Un prezzo che probabilmente è assolutamente lecito pagare per garantire la continuità d'impresa e la sicurezza del risparmio della comunità.

Nella sostanza, il ruolo della vigilanza bancaria si traduce in un contenimento degli eccessi del sistema per garantirne il corretto funzionamento. L'idea è quella di garantire una rete bancaria che si occupi sì di fornire una redditività a chi è occupato presso questo settore ma allo stesso tempo di garantire che quest'ultimo sia in grado di finanziare il sistema produttivo del paese. Lo scopo è garantire il benessere collettivo e proteggere il denaro dei risparmiatori, tenendo presente, a proposito del rancore spesso riservato alla classe dei banchieri, che un fallimento di una banca costituisce una perdita non solo dei dirigenti ma anche e soprattutto dei risparmiatori, come la cronaca può facilmente testimoniare.

Purtroppo la Banca d'Italia deve spesso far ricorso allo strumento dell'amministrazione straordinaria, come i due casi della Banca Popolare di Bari e della Banca Etruria. È bene però tenere a mente che in entrambi i casi, l'autorità di vigilanza ha ripetutamente e insistentemente spinto gli istituti di credito in questione a correggere la propria attività in modo da ridurre il rischio. La libertà di impresa che gli era ed è costituzionalmente garantita ha consentito loro di scegliere autonomamente come organizzare il proprio portafoglio e i propri investimenti. La Banca d'Italia ha anche segnalato, ove necessario, che un profondo rimpasto del gruppo dirigente sarebbe stato necessario per "cambiare rotta".

La disciplina è ancora in evoluzione e nuove riforme arriveranno, così come è impossibile decifrare che strada prenderà l'integrazione europea: il vero discriminante della vita socioeconomica italiana, nel bene e nel male, ben oltre la vigilanza bancaria.

¹⁴⁹ Di Gaspare, G. (2011). *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*. Padova: Cedam, pagg.145-147.

Bibliografia

- Banca d'Italia (2011, 29 settembre). *Sanzioni della Banca d'Italia: Provvedimenti di carattere particolare delle autorità creditizie*. Provvedimento, Roma.
- Banca d'Italia (2015, 21 novembre). *Provvedimenti relativi ai soggetti sottoposti a risoluzione: Avvio della risoluzione*. Provvedimento, Roma.
- Banca d'Italia (2015, 22 novembre). *Provvedimenti relativi ai soggetti sottoposti a risoluzione: Nomina degli organi di risoluzione*. Provvedimento, Roma.
- Banca d'Italia (2017, 25 giugno). *Provvedimenti rilevanti relativi ai soggetti sottoposti a vigilanza: Banca Popolare di Vicenza S.p.a.* Provvedimento, Roma.
- Banca d'Italia (2019, 10 dicembre). *Banche e moneta: serie nazionali*. Approfondimento, Roma.
- Banca d'Italia (2019, 13 dicembre). *Comunicato stampa: Commissariamento della Banca Popolare di Bari*. Provvedimento, Roma.
- Banca d'Italia (2019, 16 dicembre). *Approfondimenti sulla crisi della Banca Popolare di Bari*, Approfondimento, Roma.
- Banca d'Italia (2019, 22 novembre). *Rapporto sulla stabilità finanziaria 2/2019*. Relazione, Roma.
- Banca d'Italia (2019, 3 maggio). *Rapporto sulla stabilità finanziaria (1/2019)*. Relazione, Roma.
- Banca d'Italia (2019, 31 maggio). *Relazione annuale sul 2018*. Relazione, Roma.
- Banca d'Italia (2019, 31 maggio). *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia sul 2018*. Relazione, Roma.
- Banca d'Italia (2020, 29 maggio). *Relazione annuale sul 2019*. Relazione, Roma.
- Banca d'Italia (2020, 29 maggio). *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia sul 2019*. Relazione, Roma.
- Banca d'Italia (2020, 30 aprile). *Rapporto sulla stabilità finanziaria 1/2020*. Relazione, Roma.
- Cama, G. (2010). *La Banca d'Italia*. ed. digitale. Bologna: Il Mulino.
- Di Gaspare, G. (2011). *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*. Padova: Cedam.
- Di Gaspare, G. (2016, 7 marzo). "Autonomia in dipendenza della Banca d'Italia?". *Forum di quaderni costituzionali*, n.2:4.
- Di Gaspare, G. (2017), *Diritto dell'Economia e Dinamiche Istituzionali*, 3. ed. Padova: Cedam.
- Giannini, C. (2004). *L'età delle banche centrali: Forme e governo della moneta fiduciaria in una prospettiva istituzionalista*. ed. digitale. Bologna: Il Mulino.

Sitografia

Banca centrale europea (2019, 12 luglio). *ECB publishes supervisory banking statistics for the first quarter of 2019*.

<<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ssm.sbs190712~a368c05063.en.html>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Banca centrale europea (2020, 1° febbraio). *Explainers: Cinque cose da sapere sul Trattato di Maastricht*.

<https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/25_years_maastricht.it.html>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Banca centrale europea (2020, 1° maggio). *Full list of supervised entities*.

<<https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.listofsupervisedentities202006.en.pdf>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Banca centrale europea (n.d.) *Funzioni: Stabilità finanziaria e politica macroprudenziale*.

<<https://www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/stability/html/index.it.html>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Banca centrale europea (n.d.). *Banking supervision: Statistics*.

<<https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/statistics/html/index.en.html>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Banca centrale europea (n.d.). *Banking supervision: What makes a bank significant?*

<<https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/criteria/html/index.en.html>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Banca d'Italia (n.d.). *Compiti di vigilanza*. <<https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/compiti-vigilanza/index.html>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Banca d'Italia (n.d.). *Domande e risposte sulla Banca Etruria*.

<<https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2016/d-e-r-banca-etruria/index.html>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Banca d'Italia (n.d.). *Domande e risposte sulla Banca Etruria*.

<<https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2016/d-e-r-banca-etruria/index.html>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Banca d'Italia (n.d.). *È vero che nel 2013 e nel 2014 la Banca d'Italia sollecitò la Banca Popolare di Vicenza a “salvare” Banca Etruria e Veneto Banca?*

<<https://www.bancaditalia.it/media/fact/2017/esponenti-bancari/index.html>> [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Banca d'Italia (n.d.). *Giurisdizione territoriale delle Filiali della Banca d'Italia*.

<<https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/organizzazione-vigilanza/ListaB.pdf>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Banca d'Italia (n.d.). *I crediti deteriorati (Non-Performing Loans - NPLs) del sistema bancario italiano*.

<<https://www.bancaditalia.it/media/views/2017/npl/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=0>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Banca d'Italia (n.d.). *Storia: Le Origini*. <<https://www.bancaditalia.it/chi-siamo/storia/origini/index.html>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Banca d'Italia (n.d.). *Vigilanza sul sistema bancario e finanziario: Normativa*. <<https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/index.html#2>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Banca d'Italia (n.d.); *Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria*. <<https://www.bancaditalia.it/chi-siamo/organizzazione/ac/vigilanza-bancaria-finanziaria/index.html>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Banca d'Italia. *Filiali*. <<https://www.bancaditalia.it/chi-siamo/organizzazione/filiali/index.html>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Banca Mondiale (n.d.). *What we do*. <<https://www.worldbank.org/en/what-we-do>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Bankpedia (n.d.). *Accordo di Basilea III*. <<http://www.bankpedia.org/index.php/it/88-italian/b/18707-basilea-ii?highlight=WyJiYXNpbGVhII0=>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Bankpedia (n.d.). *Common Equity Tier 1 Ratio – Cet 1*. <<http://www.bankpedia.org/index.php/it/90-italian/c/23992-common-equity-tier-1-ratio-cet-1?highlight=WyJ0aWVvYiwxLCJ0aWVvYiDEiXQ==>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Bankpedia (n.d.). *Return on Equity*. <<http://www.bankpedia.org/index.php/it/125-italian/r/22219-roe>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Bankpedia (n.d.). *Vigilanza su base consolidata*. <<http://www.bankpedia.org/index.php/it/133-italian/v/23037-vigilanza-su-base-consolidata>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Consiglio europeo (2019, 12 marzo). *Unione bancaria: Requisiti patrimoniali per il settore bancario*. <<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/single-rulebook/capital-requirements/>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Consiglio Europeo (2019, 22 novembre). *Unione Bancaria: Meccanismo di vigilanza unico*. <<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/single-supervisory-mechanism/>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Consob (n.d.). *La vigilanza sugli intermediari finanziari*. <<http://www.consob.it/web/investor-education/la-vigilanza-su-intermediari-finanziari>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Europa: EUR-Lex (n.d.). *Meccanismo europeo di stabilità (Mes)*. <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/european_stability_mechanism.html?locale=it>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Il Sole 24 Ore (2016, 26 febbraio). *Parole chiave: Core Tier 1 Ratio* <<https://argomenti.ilsole24ore.com/parolechiave/core-tier-1-ratio.html>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Il Sole 24 Ore (2016, 26 febbraio). *Parole chiave: Tasso di copertura*. <<https://argomenti.ilsole24ore.com/parolechiave/tasso-copertura.html>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Il Sole 24 Ore (2016, 3 maggio). *Parole chiave: Collegio sindacale.* <<https://argomenti.ilsole24ore.com/parolechiave/collegio-sindacale.html>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Il Sole 24 Ore (2017, 13 maggio). *Parole chiave: Common equity Tier 1.* <<https://argomenti.ilsole24ore.com/parolechiave/common-equity-tier-1.html>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Il Sole 24 Ore (n.d.). *Rendimento BTP Italia 10 anni.* <<https://mercati.ilsole24ore.com/obbligazioni/spread/GBITL10J.MTS>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Pmi, quanto conta in Italia il 92% delle imprese attive sul territorio?" [Editoriale] (2019, 10 luglio). *Il Sole 24 Ore.* <<https://www.infodata.ilsole24ore.com/2019/07/10/40229/>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Standard & Poor's (2019, 11 aprile). *Europe's 50 largest banks by assets.* <<https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/trending/7NsXjB8GspSSHHkvF0LgYA2>>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Treccani (2012). *Dizionario di Economia e Finanza: Accordi di Basilea.* <http://www.treccani.it/enciclopedia/accordi-di-basilea_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Treccani. *Vigilanza bancaria* (n.d.). <http://www.treccani.it/enciclopedia/vigilanza-bancaria_%28Diritto-online%29/>, [ultimo accesso il 18 giugno 2020].

Riferimenti normativi

Costituzione Italiana, 27 dicembre 1947.

Decisione Bce/2014/5, 31 gennaio 2014 “Cooperazione stretta con le autorità nazionali competenti degli Stati membri partecipanti la cui moneta non è l'euro”.

Decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385/1993 “Testo Unico Bancario”.

Decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72 “Attuazione della direttiva 2013/36/UE, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, per quanto concerne l'accesso all'attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento. Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 e al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58”.

Decreto legislativo 16 novembre 2015, n. 180 “Attuazione della direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE), n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio”.

Decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 142/2005 “Attuazione della direttiva 2002/87/CE relativa alla vigilanza supplementare sugli enti creditizi, sulle imprese di assicurazione e sulle imprese di investimento appartenenti ad un conglomerato finanziario, nonché' all'istituto della consultazione preliminare in tema di assicurazioni”.

Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691 “Istituzione di un Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio”.

Decreto legislativo luogotenenziale 14 settembre 1944, n. 226 “Soppressione dell'Ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito e passaggio delle sue attribuzioni e facoltà al Ministero del tesoro”.

Decreto-legge 22 novembre 2015 n. 183 “Disposizioni urgenti per il settore creditizio”.

Decreto-legge 25 giugno 2017, n. 99/2017 “Disposizioni urgenti per la liquidazione coatta amministrativa di Banca Popolare di Vicenza S.p.A. e di Veneto Banca S.p.A.”.

Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 “Accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE”.

Direttiva 73/183/CEE del Consiglio, 28 giugno 1973 “soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi nel campo delle attività non salariate delle banche e di altri istituti finanziari”.

Direttiva 89/647/CEE del Consiglio, 18 dicembre 1989 “Coefficiente di solvibilità degli enti creditizi”.

Legge 10 agosto 1893, n. 449 “Creazione della Banca d'Italia e nuove norme sull'ordinamento degli istituti di emissione”.

Legge 7 marzo 1938, n. 141 “Conversione in legge, con modificazioni, del R. decreto-legge 12 marzo 1936-XIV, n. 375, contenente disposizioni per la difesa del risparmio e per la disciplina della funzione creditizia”.

Prima direttiva 77/780/CEE del Consiglio, 12 dicembre 1977 “Coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio”.

Regio decreto 4 settembre 1919, n. 1620 “Che detta norme per l'autorizzazione a Banche estere desiderose di impiantare sedi e succursali nel Regno”.

Regio decreto legislativo 10 febbraio 1927, n. 269 “Modificazioni delle norme vigenti sull'ordinamento delle Casse di risparmio e dei Monti di pietà di 1^a categoria”.

Regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375 “Disposizioni per la difesa del risparmio e per la disciplina della funzione creditizia”.

Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, 26 giugno 2013 “Requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012”.

Seconda direttiva 89/646/CEE del Consiglio, 15 dicembre 1989 “Coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio e recante modifica della direttiva 77/780/CEE”.

Statuto Fondamentale della Monarchia di Savoia del 4 marzo 1848 “Statuto Albertino”.

Abstract

This thesis starts from an assumption: we cannot live without banks. Especially from the financial collapse in the couple of years between 2007 and 2008, bankers have become the target of many attacks from the media, people and civil society. This anger is not completely unjustified. The financial system has its own responsibility for the *credit crunch* and the stagnation triggered by it. Where did this crisis begin? Today we have an answer, but this is a complicated one. A large amount of factor contributed to trigger a catastrophic crisis.

One is the reduction of the prudential criteria decided by the American banking supervision, that allowed banks to work in the shadow. This, added to the growing complexity financial system that made banking supervision work harder, became an explosive mixture. Then the banking system collapsed and the real economy followed it. We realized on our skin how much a banking crisis could be dangerous and how it is important to control lenders. Banking supervision is something that has palpable effect on our lives. Banks, lowering the criteria necessary to give a loan improved everyone's life. At a moment, this circus stopped. The banks have taken too many hazards during the previous years, exposing themselves to terrible and scaring crisis' risks. And this happened not just because of their greed. This is something has always existed, we cannot consider greed a recent phenomenon, it always has been a human characteristic. There was a lack of control on the banks' activity that allowed the bubble to grow for years and years until it exploded ruinously. To avoid this will happen again in the future banking supervision has to improve.

Between 2014 and 2016 there was a terrible contraction in credit supply, both for the enterprises and the families. Meanwhile, right in those years, Italian GDP started to fall. When a lot of expansive monetary maneuvers were enforced by the European Central Bank to rise the banking system from its ruins, economic growth was restored once again. So, it would be pointless to not consider the fundamental role of the banks in a country who wants to increase richness. So, it is important to give banks incentives to sustain their capability to offer loans to families and enterprises.

However, we cannot ignore that these incentives can easily trigger the already quoted low criteria system, where everyone can get a loan, even if they are not and they will not be able to give those money back. It is a game of checks and balances. And here is where the role of the banking supervision is set. It must calibrate the banks' needs, considering that creditors, improving their wealth, can easily help the community, with the duty for them to avoid taking too many risks.

The analysis of this role of banking supervision will follow five steps and it will be focused mainly on the Italian situation. But considering Italy's position in Europe, explaining how Italian and European legislation interact will be inevitable. These five steps are:

1. The history of banking supervision in Italy and how the evolution of international context influenced it.
2. The migration of supervision power from the Bank of Italy to the European Central Bank, connected by double wire with the history of European integration process.

3. How the Italian banking supervision works now, starting from the organization of its bureaucracy and finally talking about the legislation now in force: The Consolidated Banking Act.
4. Looking at two real scenarios: the Etruria Bank and the Bari's People's Bank in order to see how the banking supervision works on the field, how it interacts with banks that are about to collapse and how these unfortunate events may affect a community.
5. The status of the Italian banking system. There will be checked both how the credit market is going and the important opinion of the European Central Bank. A closer look at the supervisors' activity will be taken to check how strong was in the past years the Bank of Italy intervention.

In the first chapter the focus will be the history of the legislation. Considering the role that Italy always had in Europe's geopolitical equilibrium over years, the influence of the international context must be considered in a complete analysis. Focus will be on the main moments in recent history, how they influenced society in its economic aspects. The goal is to understand how historical processes can participate to the economic change and how they reflect on the banking supervision system. The end of the *laissez-faire* era in the Great Depression's context was the main signal that a reform of the banking system was necessary. Especially the fact that State must take control them if they take too many risks. In Italian history we cannot avoid considering the deep influence the fascist regime had on society and how its restriction to banking industry (and economic activity in general) was normal after the crisis in the late nineteen twenties. In that context fascism, Russian socialism and the New Deal in the United State may be considered sides of the same coin: the need to regulate the banking and the financial system.

Secondly the analysis will focus on the evolution of European legislation. The integration of the continent since the end of the Second World War has been slow. This is viewable looking at how European countries have tried to unify their banking supervision legislation to make them more competitive and improve richness around the continent. However, for many reasons, firstly because of the tension among Europe triggered by the Cold War, the evolution of this objective, as many others, slowed. Even if the Iron Curtain disappeared at the beginning of the '90s, the unification of the banking supervision legislation did not happen, even if Europe made a giant leap forward with the founding of the European Union. Just the 2008 financial collapse and the impact it had on the European countries were able to push the States to greater integration. So if we started during the XX century with "negative integration", with the removal of obstacles against the free circulation of financial goods and investment opportunity, in order to limit State control on the banking system, in the middle of the last decade something have changed. "Positive integration" began, with the creation of two extremely important apparatus: The Single Supervisory Mechanism (SSM) on 4th November 2014, and the Single Resolution Mechanism (SRM) on 19th August 2014 (but it started to be operative on 1st January 2015). The SSM is essential to this thesis' issue. It really changed how the national banking supervision authorities carry out their duty, to allow them to become more focused on the smallest (but locally essential) ones.

The third chapter will focus on the actual organization of the banking supervision in Italy. It is obviously essential to understand where all that have happened before led us. The goal must be double. Considering the first aspect, is important to understand how the Italian banking supervision authority, the Bank of Italy, is organized on the territory and how it is divided. Banking supervision system is a bureaucracy system that needs to interact with many economic operators around the country. Especially local actors as small banks that even if they are not so big compared to the national economy (if it is not, they would belong to the European Central Bank controlled group), they are essential for local communities. The second aspect is the current legislation, The Consolidated Banking Act. The law that unifies many precedent norms in a single text, written the first time in 1993. This date, a year after the founding of European Union, is not random. Then many others modification have happened, the most important one in 2015. In this scenario the date is not random either: a year after the founding of SSM and SRM, the two “pillars” of the Banking Union.

The cases of the Etruria Bank and Bari’s People Bank were chosen to analyze how Bank of Italy works in the field to ensure the survivance of a bank in a dangerous situation. First, there is the objective to avoid a bank’s crisis with checks, inspections and annual relations. However, if everything fails, and it may happen, the banking supervision authority needs to lead the bank out of the crisis. But it is not enough. The mission is to protect savers money, too. Therefore, if it is possible, banking supervision should avoid the “saving” operation to damage the savers. In these cases, that were not chosen randomly, it is possible to see how important local banks are for smaller communities. They were also chosen because they are not considered “significant” by the European Central Bank (so they are not so big, essentially) at the time of the crisis, that means they are not controlled by the Single Supervisory Mechanism, so the Bank of Italy had full power to solve their crisis.

Every year Bank of Italy publishes reports about the Italian economy, with a concentration at the end of May. Those are very large documents, that talks about so many issues, from inequality between the North and the South of the country to the status of public finances. In this large number of issues there is also a relation of what happened during the previous year in banking supervision world that should be noticed. A basic analysis could be done just on the chapter that talks about it. The focus will be on the quality of the loans given by the banks, differences and inequalities between large and small lenders and what is going on with the direct inspections made by the Bank of Italy. The last part of the chapter will investigate to what the European Central Banks thinks about the Italian banking system, trying to put all the data previously analyzed into a huge overall picture.

In conclusion, to discuss banking supervision means to touch different issues, not just banking law. It is impossible to separate this theme from history and society if we want to have an overall picture. The first thing that comes to mind when we look at the evolution of banking supervision law and organization is that the historical phenomena (starting from economic crisis, pandemics as we are experiencing right now, to a dictatorship) are the driving forces. Looking at history is essential, is a must to understand why the law went in this or that direction.