

Dipartimento
di Impresa e Management

Cattedra di Diritto Pubblico dell'Economia

La vigilanza bancaria Fondamenti concettuali e ambiti di intervento

Prof. Mirella Pellegrini

RELATORE

Matteo Laureri

CANDIDATO

Anno Accademico 2021/2022

Sommario

Introduzione	3
Capitolo 1: Le coordinate teoriche della vigilanza bancaria	4
1.1 <i>Le ragioni della vigilanza bancaria</i>	4
1.2 <i>Gli obiettivi della vigilanza bancaria</i>	7
1.3 <i>Classificazione degli strumenti di vigilanza</i>	9
Capitolo 2: La vigilanza strutturale	12
2.1 <i>Presentazione della vigilanza strutturale</i>	12
2.1 <i>Costituzione di una banca – elementi autorizzativi</i>	13
Capitolo 3: La vigilanza prudenziale	17
3.1 <i>Presentazione della vigilanza prudenziale</i>	17
3.1.1 <i>La vigilanza microprudenziale</i>	17
3.1.2 <i>La vigilanza macroprudenziale</i>	18
3.2 <i>Limiti alle attività detenibili</i>	19
Capitolo 4: La vigilanza di tutela	21
4.1 <i>Presentazione della vigilanza di tutela</i>	21
4.2 <i>Safety net e assicurazione sui depositi</i>	23
Bibliografia	26

Introduzione

Il presente lavoro si pone l'obiettivo di analizzare il tema della vigilanza bancaria, attraverso la discussione dei fondamenti teorici alla base della stessa e con riferimento ad alcune strutture normative e istituzioni attualmente in vigore in Italia: eventuali rimandi a modelli stranieri sono da considerarsi a fini comparativi. Pertanto, l'elaborato fornisce inizialmente un quadro d'insieme dell'attività di vigilanza, evidenziando le ragioni che ne spiegano la nascita, gli obiettivi perseguiti e la tipologia di strumenti adoperati. I restanti capitoli sono invece dedicati alla trattazione degli ambiti di intervento nei quali si esplicita la vigilanza bancaria: per ciascuno di questi, posta una preliminare introduzione di carattere formale, viene riportato a fini esemplificativi il funzionamento di un modello (per esempio, un regolamento o un ente giuridico appositamente istituito), che sia possibile ricondurre all'area d'interesse analizzata.

Capitolo 1: Le coordinate teoriche della vigilanza bancaria

1.1 Le ragioni della vigilanza bancaria

L'instabilità finanziaria è un fenomeno di cui si ha avuto riscontro empirico più volte, soprattutto nel corso degli ultimi due secoli. In tal senso, numerosi eventi hanno evidenziato la forte correlazione che sussiste tra crisi bancarie e crisi delle finanze pubbliche: a conferma della suddetta connessione, bisogna citare la crisi del debito sovrano europeo del 2010 come conseguenza diretta della crisi finanziaria americana del 2007-2008. Limitandoci esclusivamente agli ultimi decenni possiamo inoltre ricordare le crisi derivanti dai casi Enron e Parmalat, entrambe con risvolti devastanti per il sistema finanziario e il contesto sociale dei paesi coinvolti. La storia della vigilanza è sempre stata la storia delle risposte dei governi al possibile panico bancario. Lo sviluppo delle strutture e delle iniziative legislative di vigilanza bancaria seguono le crisi e hanno un carattere pragmatico e di urgenza, in quanto volte a evitare le conseguenze, anche catastrofiche, delle crisi stesse. Nei periodi di stabilità, l'attenzione alla regolamentazione diminuisce: se questa tendenza alla *deregulation* è affiancata a fenomeni di intensa innovazione finanziaria, ecco poste le basi per la nascita di una bolla speculativa e di un'eventuale crisi¹. Gli economisti hanno studiato le cause poste a spiegazione delle crisi al fine di determinare le ragioni e gli obiettivi della vigilanza. L'analisi delle cause è prodromica alla definizione della struttura di controllo sul sistema bancario. La teoria economica prevalente, che stabilisce un "equilibrio naturale" tra le forze in campo, ritiene necessario, in ogni caso, gestire le "imperfezioni" o "anomalie" che si generano fisiologicamente e che allontanano il sistema dalla massima efficienza. La specifica imperfezione che si considera rilevante determinerà il meccanismo di azione della crisi e dunque indicherà gli interventi pubblici necessari. Particolarmente importanti sono le imperfezioni connesse ai temi della informazione: asimmetrie informative tra banche e clienti, ad esempio, sia quando le banche esercitano il credito e devono selezionare la clientela, sia quando i

¹ Si pensi, in tal senso, al ruolo cruciale che ebbero i *Credit Default Swap* durante la *Global Financial Crisis* (GFC)

depositanti devono stabilire quanto una banca sia solida². Importanti sono anche aspetti informativi legati alla governance della banca, dove gli azionisti, ma anche i depositanti, non sono in grado di controllare le azioni del management, che massimizza il proprio utile immediato introducendo strategie particolarmente rischiose sino a comportamenti apertamente fraudolenti. La prassi, che ormai sembra cambiare, di premiare il management sulla base dei risultati di breve periodo, ha avuto in molti casi effetti nefasti. Ottimizzare la marginalità con il *cost cutting* e spingere sui ricavi, in assenza di una struttura organizzativa solida alle spalle, nel medio-lungo termine tende ad annullare i risultati di breve periodo, rendendo la banca molto più fragile in caso di crisi o anche solo di turbolenze temporanee. Stabilire la rilevanza economica diretta dei fallimenti bancari non è semplice: ciò deriva dal fatto che una crisi bancaria, tipicamente, precede o accentua una crisi che proviene dal settore reale. Tuttavia, è possibile evidenziare le pesanti conseguenze che i fallimenti bancari hanno sulla crescita, l'occupazione, i conti pubblici, i mercati reali e quelli finanziari. Ed è proprio la crisi del 2008 che ha avuto l'effetto di emarginare le posizioni che ritenevano poco rilevanti le crisi bancarie, concentrando la discussione scientifica e istituzionale su come rendere efficienti le politiche di regolamentazione. Le autorità pubbliche di vigilanza, all'inizio, posta la stretta connessione tra la moneta e le banche, si erano focalizzate esclusivamente sul controllo dell'operato di quest'ultime. Le misure adottate, dunque, si esplicitavano unicamente

² Il settore bancario è particolarmente esposto alle asimmetrie informative, fallimento di mercato per cui, nell'ambito di un rapporto contrattuale, gli agenti economici sono in possesso di differenti set informativi, sia in termini quantitativi che qualitativi. La presenza di *information failure* determina l'emergere di frizioni finanziarie, per tali intendendosi le fattispecie di *adverse selection* e *moral hazard*. In dettaglio:

- *Adverse selection* → circostanza derivante dall'asimmetria informativa ex-ante, ovvero precedente alla stipula del contratto. Circoscrivendo il fenomeno al settore bancario, la selezione avversa si manifesta nell'eventuale incapacità di discernere i prenditori di fondi meritevoli da quelli potenzialmente insolventi. Applicando tale dinamica al rapporto tra risparmiatori e banche, e ipotizzando un contesto privo di vincoli di *disclosure* a carico di quest'ultime, ne scaturirebbero forti inefficienze allocative e gli operatori economici in surplus finanziario finirebbero per rivolgersi ad altri prenditori;
- *Moral Hazard* → circostanza derivante dall'asimmetria informativa ex- post, ovvero successiva alla stipula del contratto. Circoscrivendo il fenomeno al settore bancario, l'azzardo morale si manifesta nel comportamento opportunistico dei prenditori di fondi che, non essendo oggetto di monitoraggio, pongono in essere azioni capaci di ridurre le probabilità di rimborso delle risorse finanziarie.

nella sorveglianza sui conti e i bilanci bancari, mentre l'obiettivo era di garantire che i depositanti fossero protetti contro eventuali fallimenti degli intermediari. La tutela dei depositanti costituisce tuttora una ragione chiave della vigilanza bancaria: infatti, la difesa dei depositi bancari implica la difesa di gran parte della moneta in un'economia moderna. Garantendo una sufficiente disponibilità di moneta, si vuole ovviare all'ipotesi in cui le imprese non riescano a ottenere i finanziamenti necessari alla rispettiva gestione aziendale e agli investimenti. L'intervento pubblico nel settore bancario è inoltre finalizzato a prevenire crolli bancari estesi. Laddove la crisi di una singola banca può avere inizialmente impatto sugli azionisti, gli obbligazionisti e i depositanti, il fallimento simultaneo di molteplici intermediari bancari mette a repentaglio l'intero sistema economico. Sotto questo aspetto, la configurazione della vigilanza bancaria testimonia l'importanza attribuita sia allo scenario macroeconomico, quanto a quello microeconomico: la difficoltà di un singolo operatore, anche se di rilevanza non sistemica, può provocare la scomparsa di un intero settore a causa del noto "effetto contagio"³. La complementarità tra ottica macroeconomica e microeconomica dovrebbe favorire il mantenimento di comportamenti prudenti da parte degli intermediari e, al contempo, una maggiore stabilità complessiva: è quindi la combinazione delle azioni sulle due sfere, di "sistema" e "individuale", a garantire un sistema finanziario sicuro ed efficace. Infine, con riferimento al contesto europeo, la vigilanza bancaria si rende necessaria per garantire l'efficace trasmissione al sistema economico della politica monetaria posta in essere dalla Banca centrale europea: secondo la logica del *pass-through mechanism*, infatti, un buono stato di salute del sistema bancario rappresenta il mezzo attraverso cui veicolare gli effetti delle operazioni di mercato aperto all'economia reale.

³ Circoscrivendone la definizione al settore bancario, l'effetto contagio si manifesta allorché una crisi nata in seno a una specifica banca si trasmette all'insieme degli altri intermediari. Questo avviene poiché le banche sono intensamente connesse tra di loro: si pensi alle contrattazioni che vengono effettuate sul mercato interbancario ovvero alla partecipazione a un sistema comune di pagamenti.

1.2 Gli obiettivi della vigilanza bancaria

Di seguito sono presentati gli obiettivi perseguiti dall'attività di vigilanza bancaria secondo la dicotomia che distingue la prospettiva macroeconomica da quella microeconomica, tra di loro complementari:

- Obiettivi macro della vigilanza
 - Proteggere e mantenere la stabilità finanziaria → il sistema finanziario dovrebbe resistere alle turbolenze dei mercati e contestualmente la regolamentazione dovrebbe avere la capacità di minimizzare i costi sociali dei fallimenti bancari. La stabilità finanziaria è associabile a un ridotto grado di volatilità dei mercati: variazioni significative verso l'alto o verso il basso sono foriere di impulsi difficilmente controllabili;
 - Efficientare il sistema finanziario → per quanto concerne l'efficienza finanziaria possiamo distinguere:
 - I. efficienza operativa, ossia produzione di servizi finanziari con una massimizzazione della marginalità;
 - II. efficienza informativa, per tale intendendosi la capacità del mercato bancario e finanziario di produrre e distribuire le informazioni in modo efficiente, chiaro, utile e fruibile dagli operatori e dai terzi;
 - III. efficienza valutativa, soprattutto per i mercati dei titoli e, in generale, per l'attivo patrimoniale. Quanto accaduto durante la crisi dei mutui *subprime*, in termini di sopravvalutazione degli asset detenuti dalle banche, rimane un monito per tutti gli operatori pubblici o privati e per gli organismi di controllo;
 - IV. efficienza allocativa, ossia la capacità del sistema finanziario di ottimizzare lo scambio di risorse tra gli operatori economici in surplus e quelli in deficit, e di premiare i progetti di investimento caratterizzati da una maggiore redditività attesa;
 - Accrescere la competitività del sistema finanziario → la difesa e lo sviluppo di un contesto concorrenziale è visto come elemento necessario per accrescere l'efficienza sistemica e anche ai fini di una maggiore tutela della clientela. L'apertura del mercato

bancario a soggetti esterni al sistema finanziario è considerata, in alcuni casi, una leva per incrementare la contendibilità del settore: circostanza sicuramente positiva, soprattutto se contrapposta al radicamento di pochi soggetti economicamente rilevanti e in grado, talvolta, di manifestare un'influenza politica;

- Assicurare l'osservanza delle norme bancarie → alla base del raggiungimento degli obiettivi suddetti, deve necessariamente esistere il rispetto delle normative di riferimento da parte delle banche. L'ottemperanza degli intermediari alle norme rappresenta un aspetto prodromico alla prevenzione dei crimini finanziari e alla lotta al riciclaggio;
 - Contribuire a mantenere la fiducia dei mercati → è un aspetto fondamentale per il raggiungimento della stabilità monetaria e finanziaria.
- Obiettivi micro della vigilanza
 - Garantire la sana e prudente gestione delle banche → l'obiettivo cardine della vigilanza, a livello individuale, è la promozione di un ideale di intermediario gestito in modo sano e prudente, che osservi la normativa, tuteli la propria clientela e persegua modelli di business redditizi e sostenibili;
 - Assicurare la protezione del consumatore → la tutela del cliente è fondamentale per non creare problemi alla fiducia complessiva e alla competitività del sistema. L'obiettivo è impedire alle banche di adottare comportamenti opportunistici che determinino maggiori profitti a scapito di risparmiatori inconsapevoli. Si noti la forte correlazione sussistente tra il presente obiettivo e quello di natura macroeconomica volto al mantenimento di un corretto assetto competitivo del settore bancario;
 - Assicurare un accesso equo e paritario ai servizi finanziari → l'obiettivo è di avere mercati efficienti ed aperti a tutti. L'ampliamento dei servizi bancari al maggior numero di cittadini possibile rappresenta un veicolo importante per contribuire alla

crescita economica di lungo periodo, alla massimizzazione del benessere sociale e a una distribuzione più equa della ricchezza;

- Elevare il grado di educazione finanziaria dei cittadini → incentivare la conoscenza pubblica della finanza moderna significa permettere ai risparmiatori di rapportarsi agli intermediari bancari in maniera più consapevole, contribuendo a ridurre eventuali inefficienze allocative e frizioni finanziarie derivanti dalla presenza di asimmetrie informative. Il presente obiettivo appare ancora più importante se interpretato, con riferimento al contesto legislativo italiano, alla luce dell'articolo 47 della Costituzione⁴: questo sancisce la tutela del risparmio in tutte le sue forme, laddove però il risparmio è da intendersi non esclusivamente in senso passivo⁵, ma anche nella sua controparte consapevole⁶.

1.3 Classificazione degli strumenti di vigilanza

Gli strumenti adoperati in ottica di vigilanza bancaria sono sostanzialmente di quattro tipologie: regolamentari, informativi, ispettivi e sanzionatori. L'utilizzo dei suddetti è trasversale, pertanto le autorità competenti possono ricorrere a uno stesso strumento anche qualora gli obiettivi perseguiti ovvero gli ambiti d'intervento fossero differenti. Di seguito ne è riportata una descrizione:

⁴ L'articolo 47 è particolarmente interessante e rappresenta il cuore della costituzione economica italiana, per tale intendendosi gli articoli dal 41 al 47 della Costituzione. Questo recepisce l'esperienza dettata dalla Legge bancaria del 1936, considerabile il corrispettivo italiano del *Glass Steagall Act* statunitense, e attribuisce alla tutela del risparmio, interpretata concettualmente in senso dinamico, un ruolo chiave nell'ordinamento nazionale.

⁵ Con risparmio in forma passiva, o inconsapevole, si allude al semplice deposito di fondi su conto corrente.

⁶ Con risparmio in forma attiva, o consapevole, si allude all'investimento delle proprie risorse finanziarie attraverso un rapporto diretto e continuativo con gli intermediari di riferimento. Quest'ultimi sono tenuti a rispettare obblighi di trasparenza e informativa, affinché la clientela possa ponderare accuratamente le proprie decisioni.

- Vigilanza regolamentare: l'autorità di vigilanza ha la facoltà di emanare normative concernenti ogni aspetto della vita degli intermediari. La possibilità stessa di emanare normative è la base giuridica per lo svolgimento dell'attività di supervisione. In ambito europeo, sono i singoli stati ad emanare le normative al fine di avere una diretta applicazione più adeguata alle specificità nazionali;

- Vigilanza informativa: gli intermediari hanno l'obbligo di inviare opportune segnalazioni statistiche e di altro genere all'autorità di vigilanza di riferimento. Quest'ultima può acquisire inoltre i bilanci e un'ulteriore documentazione. Gli intermediari bancari devono redigere il bilancio, sia consolidato che individuale, secondo specifici principi contabili e con degli schemi appositamente predisposti. Con riferimento al contesto italiano, ricordiamo inoltre l'obbligo di inviare informazioni alla CR⁷. Sussiste poi un aspetto di informativa al pubblico. Le norme stabiliscono un set di informazioni che le banche devono obbligatoriamente rendere pubbliche con schemi di forma e di frequenza standard. Siamo in presenza, quindi, di una rilevante quantità di informazioni che gli *stakeholder*, attuali o futuri, dell'intermediario possono utilizzare al fine di ottimizzare le proprie conoscenze e per i rispettivi piani di investimento. Un tale aggregato di dati non ha però permesso di formulare previsioni corrette in merito allo stato di salute degli operatori del settore. Non si sono rilevati sufficienti a fornire un preallarme al sistema, sull'imminente dissesto di un singolo intermediario, o persino sulla crisi dell'intero comparto finanziario. In particolare, è emerso che gli investitori non hanno incentivi a studiare le molteplici informazioni su una azienda quotata o non ne hanno le capacità⁸, e che la *regulatory competition* tra i mercati finanziari può condurre anche a una corsa al ribasso nella qualità del flusso informativo;

⁷ La Centrale dei rischi è un database gestito da Banca d'Italia, contenente informazioni sui debiti che famiglie e imprese contraggono nei confronti del sistema finanziario e bancario. L'utilità della CR risiede, per i clienti caratterizzati da una buona storia creditizia, nella possibilità di ottenere più facilmente finanziamenti e a condizioni agevolate. Le banche e le società finanziarie, invece, ne fanno uso per valutare la capacità dei clienti di restituire le somme concesse.

⁸ Ci si riferisce, in tal senso, al noto problema del *free riding*.

- Vigilanza ispettiva: le autorità di vigilanza possono accedere alle sedi degli intermediari per accertamenti ispettivi, aventi natura generale o settoriale. È possibile distinguere tre tipologie di ispezione: ispezione generale sull'intermediario, ispezione con focus su specifici aspetti dell'operatività dello stesso e ispezione di *follow-up*⁹;
- Vigilanza sanzionatoria: l'autorità di vigilanza ha un potere di intervento per garantire che le banche rispettino le indicazioni loro fornite (divieti, revoca di amministratori, revoca della licenza, sanzioni, convocazione di organi aziendali, etc.). Alcune misure riguardano i bonus per il top management, o il divieto di copertura assicurativa in caso di richieste di risarcimento danni, e sono volte a impedire comportamenti rischiosi e orientati al breve periodo. Simili sono le norme concernenti il divieto di distribuzione di dividendi o aventi a oggetto i prestiti obbligazionari subordinati, la cui restituzione è connessa a specifiche autorizzazioni. Esistono inoltre specifici strumenti finalizzati alla repressione del crimine finanziario.

⁹ Le ispezioni di *follow up* mirano a verificare il superamento di eventuali criticità emerse in seguito a un precedente intervento di vigilanza.

Capitolo 2: La vigilanza strutturale

2.1 Presentazione della vigilanza strutturale

La vigilanza strutturale comprende gli strumenti volti a selezionare l'entrata e l'uscita dal mercato e a determinare aspetti strutturali della vita della banca (natura della proprietà, attività esercitabili, fusioni, modifiche statutarie, tutela della concorrenza, etc.). La caratteristica principale della vigilanza strutturale è che stabilisce con chiarezza che cosa è possibile e non è possibile fare. L'applicazione di una norma così "diretta" sembrerebbe essere semplice, ma la situazione è in realtà ben più complicata. Il tema della concorrenza in ambito finanziario è estremamente delicato: laddove un eccesso di concorrenza rende il sistema instabile¹⁰, un mercato oligopolistico rischia di essere inefficiente. Di conseguenza le autorità di vigilanza, volendo preservare sia la stabilità che l'efficienza del sistema bancario, devono amministrare con cautela la leva della concorrenza. Con riferimento al contesto italiano, per molto tempo è stato l'obiettivo della stabilità a prevalere: ciò deriva dal fatto che fino agli anni Ottanta il settore bancario era pubblico, l'attività bancaria non veniva considerata d'impresa, bensì di pubblico interesse, e la concorrenza era sotto stretta sorveglianza della Banca d'Italia. È evidente come, in simili circostanze, le banche non siano particolarmente incentivate alla massimizzazione del profitto o alla razionalizzazione dei costi. Un cambiamento netto si verificò grazie al recepimento delle Direttive comunitarie in materia di enti creditizi, alla Legge 287¹¹ del 1990, alla legge Amato-Carli¹² del 1990 e all'approvazione del TUB nel 1993. In sostanza, svolgere attività di vigilanza strutturale significa seguire l'intermediario

¹⁰ Un sistema eccessivamente concorrenziale rischia di incentivare i singoli intermediari bancari a porre in essere azioni particolarmente rischiose per recuperare le quote di mercato perse a causa dei nuovi entrati nel settore.

¹¹ La legge 287/1990 ha istituito l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Ricoprendo un ruolo inizialmente di natura consultiva, dal 2006 l'AGCM ha sostituito la Banca d'Italia nello svolgimento della funzione di tutela della concorrenza.

¹² La legge Amato-Carli del 1990 ha avviato la regolamentazione dei gruppi bancari e il processo di trasformazione delle banche, da enti pubblici a S.p.A..

bancario dal momento della costituzione e durante lo svolgimento della ricorrente attività nell'ambito del sistema finanziario.

2.1 Costituzione di una banca – elementi autorizzativi

L'idea che l'attività bancaria debba essere soggetta ad autorizzazione è pressoché universalmente accettata. La legge stabilisce innanzitutto che cosa si intende per attività bancaria e a questa definizione associa la riserva di legge e i requisiti necessari per ottenere l'autorizzazione. Un'azienda che voglia intraprendere l'attività bancaria deve dunque essere autorizzata dall'autorità di vigilanza, in base ad una serie di requisiti ben specificati. Di seguito ne sono descritti i principali:

- Capitale minimo: per poter essere autorizzata, un'azienda che voglia esercitare l'attività bancaria (o altra attività finanziaria) deve possedere un capitale minimo. Questa dotazione di mezzi propri risponde alla considerazione che un'azienda che entra sul mercato dovrà affrontare numerosi costi, a fronte di ricavi ancora ridotti, e spesso necessiterà di diversi anni per raggiungere l'equilibrio economico. Dovrà dunque ricorrere a lungo al capitale proprio per sopravvivere. In questo modo si cerca di selezionare solo le iniziative sufficientemente solide per operare sul mercato bancario. In Italia il capitale minimo iniziale deve essere almeno pari a € 10 milioni in caso di banche costituite in forma di S.p.A.. Nel caso in cui il capitale iniziale comprenda anche conferimenti in natura, questi non possono eccedere i tre decimi dell'ammontare complessivo del capitale. È oggetto di verifica anche la provenienza dei fondi utilizzati per la sottoscrizione del capitale iniziale;
- Aspetti organizzativi: anche la più tradizionale delle attività bancarie richiede una struttura organizzativa complessa e un impianto di controlli esteso ed efficace. La configurazione adottata è periodicamente oggetto di valutazione da parte dell'autorità di vigilanza, che ne verifica l'efficacia e la coerenza rispetto alla complessità operativa e alle dimensioni dell'intermediario. È valutato anche il sistema IT, che deve assicurare la corretta operatività dell'intermediario e l'adempimento delle segnalazioni periodiche di vigilanza. Le banche possono esternalizzare alcune funzioni, a seconda del modello di business e delle dimensioni aziendali: la relativa contrattualistica deve

identificare il livello minimo garantito di servizio e la possibilità per l'autorità di vigilanza di accedere ai sistemi del fornitore di servizi. Il ricorso all'esternalizzazione non fa venir meno la responsabilità della banca e dei propri organi aziendali. Deve inoltre essere garantito il rispetto delle disposizioni antiriciclaggio previste dalla legge italiana; gli intermediari sono chiamati a una condotta di collaborazione attiva, che si basa su una adeguata conoscenza del cliente e sulla segnalazione delle operazioni che destano sospetti circa la provenienza dei fondi trasferiti;

- Requisiti degli azionisti rilevanti: la normativa prevede che solo soggetti in possesso di determinati requisiti di onorabilità possano acquisire partecipazioni rilevanti¹³. La qualità degli azionisti viene ritenuta importante per la sana e prudente gestione degli intermediari. L'autorità di vigilanza valuta il possesso dei requisiti richiesti dalla legge in capo ai partecipanti qualificati al capitale dell'intermediario (cioè i partecipanti che detengano almeno il 10% delle azioni o dei diritti di voto). Per effettuare la verifica, la Banca d'Italia valuta l'onorabilità del socio, la reputazione, la competenza e la solidità finanziaria. I requisiti relativi all'onorabilità in Italia sono definiti nel D.M. n. 144/1998. Con riferimento alla solidità finanziaria, l'autorità di vigilanza verifica se la situazione economico-finanziaria dei soci è sufficiente a sostenere l'attività del nuovo intermediario dopo l'autorizzazione. Viene, inoltre, presa in considerazione l'influenza notevole esercitata dagli azionisti o da altri soggetti e l'esistenza e il contenuto di eventuali patti parasociali. L'assetto proprietario non deve essere tale da ostacolare l'esercizio efficace delle funzioni di vigilanza. Sono oggetto di valutazione anche i legami di qualsiasi natura, inclusi quelli familiari o associativi, tra gli azionisti e altri soggetti che possano compromettere (anche per effetto di possibili conflitti di interesse) la sana e prudente gestione dell'intermediario. Le autorità, quindi, esercitano controlli sulla natura degli azionisti (qualificati) delle banche. La ragione fondamentale di queste norme è evitare che un azionista con mezzi rilevanti possa utilizzare questo ruolo per influenzare le politiche creditizie o altri aspetti gestionali della vita della banca. Potrebbe in effetti accadere che la banca usi un occhio di riguardo nel concedere credito e nelle condizioni che pratica ai suoi

¹³ Sono definite partecipazioni rilevanti quelle superiori a una certa soglia, tipicamente il 10% del capitale sociale.

azionisti principali; queste operazioni sono dunque assistite da particolari cautele normative. Oltre al livello del potenziale conflitto di interessi con il singolo azionista, queste norme sono volte a mantenere separati i destini delle aziende non finanziarie da quelle della banca (separatezza banca-industria). Questo vale in entrambi i sensi: impedire che un gruppo industriale utilizzi la banca controllata per ottenere credito senza limiti, ma anche impedire che le banche acquisiscano troppo peso (e relativi rischi) in determinati settori industriali;

- Requisiti degli esponenti aziendali: la qualità del vertice della banca è un elemento fondamentale per garantirne una gestione efficace. All'autorità di vigilanza spetta il controllo della professionalità, dell'onorabilità, ed in alcuni casi dell'indipendenza del top management. La Banca d'Italia valuta la struttura di governance della nuova banca per verificare che essa sia in grado di assicurare il governo dei rischi cui l'intermediario sarà esposto, sia coerente con l'attività e le dimensioni prospettate, sia chiara nell'allocazione dei compiti tra i diversi organi aziendali e nei rapporti con gli azionisti. Con riferimento agli esponenti aziendali, viene valutata l'idoneità a svolgere l'incarico dei componenti del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale, e dell'eventuale direttore generale. La valutazione è effettuata in base a cinque criteri previsti dalla legge: esperienza, onorabilità, conflitti di interesse e indipendenza di giudizio, disponibilità di tempo, adeguatezza complessiva del consiglio di amministrazione. In particolare:
 - i requisiti di onorabilità e professionalità sono definiti nel D.M. n. 161/19981. In sintesi, il requisito di onorabilità fa riferimento principalmente a situazioni penalmente rilevanti in capo agli esponenti: ad esempio, i membri del Consiglio di Amministrazione della nuova banca non devono essere stati sottoposti a misure di prevenzione da parte dell'autorità giudiziaria o avere riportato una condanna definitiva per un periodo di reclusione pari a uno o due anni, a seconda della natura dei reati indicati nel D.M. 161/1998. Con riferimento alla professionalità, gli esponenti dell'intermediario devono aver esercitato attività di amministrazione o di controllo in imprese, attività di insegnamento universitario o funzioni amministrative o dirigenziali presso enti pubblici;

- i requisiti di esperienza, conflitti di interesse, indipendenza di giudizio, disponibilità di tempo e adeguatezza complessiva del Consiglio di Amministrazione vengono valutati secondo le linee guida della BCE.

La normativa prevede anche la presenza di amministratori indipendenti che - per qualificarsi come tali - devono possedere requisiti specifici. La verifica dei requisiti degli esponenti spetta in primo luogo all'organo amministrativo dell'intermediario, che deve trasmettere alla Banca d'Italia i risultati delle proprie rilevazioni.

La logica complessiva delle citate misure è che una banca deve rispettare degli standard operativi elevati e complessi, finalizzati a garantire la clientela e tutti gli operatori economici coinvolti. Queste misure costituiscono una barriera all'entrata e forniscono, quindi, anche un valore alla licenza bancaria che è un asset per la banca stessa e spinge gli operatori a comportarsi correttamente per mantenere la rendita connessa. Vi è anche un aspetto di parità di trattamento concorrenziale: la competizione tra le banche deve svolgersi nello sviluppo della qualità dei servizi, dell'innovazione e non può andare ad intaccare gli standard operativi, perché ciò inciderebbe, oltre che da un punto di vista qualitativo, sulla fiducia e robustezza del sistema nel suo complesso.

Capitolo 3: La vigilanza prudenziale

3.1 Presentazione della vigilanza prudenziale

Vengono classificate come vigilanza prudenziale tutte le norme volte a favorire una gestione prudente e sana da parte degli intermediari bancari. Coerentemente a quanto già detto in termini di obiettivi perseguiti dall'attività di vigilanza, anche in questo caso è necessario porre una premessa: se rivolta ai singoli intermediari, la vigilanza viene chiamata microprudenziale; nel caso in cui, invece, oggetto di analisi e gestione sono i rischi insiti nel sistema finanziario complessivo, si fa riferimento alla vigilanza macroprudenziale.

3.1.1 La vigilanza microprudenziale

Rimanendo nell'ambito europeo e italiano, la Banca centrale europea e la Banca d'Italia svolgono attività dirette al mantenimento della stabilità sui singoli intermediari e sul sistema finanziario complessivo, che derivano loro dall'ordinamento comunitario e da quello nazionale. La BCE focalizza la propria azione su gruppi bancari "significativi", che vengono identificati come tali secondo una specifica metodologia¹⁴. Rispetto a quest'ultimi la BCE può:

- effettuare valutazioni periodiche della loro situazione economico-patrimoniale;

¹⁴ Le banche e i gruppi bancari significativi rappresentano oltre l'80% delle attività bancarie nell'area dell'euro. Affinché la BCE identifichi una banca come significativa, questa deve soddisfare almeno uno dei criteri di seguito riportati:

- i. Il valore totale delle attività supera i 30 miliardi di euro;
- ii. La banca ricopre un ruolo economicamente significativo per un paese particolare o per l'economia dell'UE nel suo insieme;
- iii. il valore totale delle sue attività supera i 5 miliardi di euro e il rapporto tra le attività transfrontaliere in più di un altro Stato membro partecipante e le attività totali è superiore al 20% o il rapporto tra le passività transfrontaliere in più di un altro Stato membro partecipante e le passività totali è superiore al 20%;
- iv. la banca ha richiesto o ricevuto finanziamenti nel quadro del Meccanismo europeo di stabilità o della *European Financial Stability Facility*;
- v. la banca è una delle tre banche più significative stabilite in un paese.

- verificare il rispetto delle regole prudenziali;
- adottare provvedimenti di vigilanza necessari;
- effettuare degli stress test.

Le suddette attività vengono svolte dai *Joint Supervisory team* (JST), che sono team composti sia da personale BCE che Banca d'Italia. La vigilanza sulle banche e i gruppi bancari "meno significativi" è invece esercitata direttamente dalla Banca d'Italia, utilizzando orientamenti e istruzioni generali impartite dalla BCE.

3.1.2 La vigilanza macroprudenziale

La corretta gestione dei singoli intermediari e la stabilità del sistema finanziario sono obiettivi complementari. In effetti, la crisi di un intermediario caratterizzato da rilevanza sistemica può ripercuotersi su altri operatori del settore, dando origine a fenomeni di contagio. L'analisi macroprudenziale individua i fattori di rischio del sistema finanziario che potrebbero costituire una minaccia per la sua stabilità, allo scopo di prevenirne, o limitarne, gli effetti sull'economia reale. Tale analisi ha le seguenti peculiarità:

- Si focalizza sul sistema finanziario nel suo complesso;
- Pone l'attenzione sui meccanismi di amplificazione dei rischi dovuti a comportamenti collettivi sfavorevoli;
- Si concentra sui fenomeni di interconnessione e dipendenza tra intermediari finanziari;
- Indaga le cause della prociclicità del sistema finanziario¹⁵.

¹⁵ Il termine prociclicità allude alla capacità del sistema finanziario, e in particolare delle banche, di amplificare le fluttuazioni cicliche dell'economia.

3.2 Limiti alle attività detenibili

Parte integrante della vigilanza prudenziale sono i regolamenti e le norme afferenti alla disciplina di Basilea¹⁶. Le autorità di vigilanza, attraverso l'impiego di coefficienti e requisiti patrimoniali minimi, impongono alle banche:

- l'obbligo di limitare l'esposizione finanziaria in grandi concentrazioni;
- specifici requisiti di liquidità;
- la predisposizione di organizzazioni e processi finalizzati al controllo e alla supervisione della propria operatività in relazione ai rischi assunti.

Senza addentrarci ulteriormente in questioni di natura contabile ed eccessivamente tecniche, presentiamo a titolo esemplificativo la disciplina vigente in Italia sulla detenzione, da parte delle banche, di azioni, partecipazioni e crediti di grandi dimensioni ("grandi rischi"). Fino a prima del 2011, la Banca d'Italia prevedeva limiti particolarmente stringenti in merito al possesso di partecipazioni in società non finanziarie. Questi divenivano meno rigidi nel caso di intermediari meglio patrimonializzati e caratterizzati da un minore rischio di liquidità. A partire dal 2011, le regole sulle partecipazioni hanno subito una sostanziale semplificazione e prevedono attualmente due vincoli:

- limite complessivo: l'insieme delle partecipazioni detenute da una banca non può superare il 60% del patrimonio di vigilanza¹⁷ della banca stessa;
- limite di concentrazione: la singola partecipazione non può superare il 15% del patrimonio di vigilanza.

Sono presenti, inoltre, limiti all'esposizione creditizia a carico delle banche. Questi riflettono la necessità di arginare perdite ingenti a causa dell'eventuale insolvenza di un singolo contraente, e di favorire il frazionamento del rischio attraverso un'opportuna

¹⁶ Si allude in questo caso alla normativa contenuta nei documenti redatti dal Comitato di Basilea per la Vigilanza Bancaria. Quest'ultimo è un'organizzazione internazionale, operante sotto il patrocinio della Banca per i Regolamenti Internazionali, e riunisce le autorità di vigilanza bancaria di alcuni tra i paesi più industrializzati al mondo.

¹⁷ Il patrimonio di vigilanza si compone di:

- capitale di prima classe (patrimonio di base o *Tier 1*) → capitale versato, fondo rischi bancari generali, utile non distribuito, strumenti innovativi e non innovativi di capitale (al netto di azioni proprie, avviamento, immobilizzi immateriali, perdite dell'esercizio in corso e degli esercizi precedenti);
- capitale di seconda classe (patrimonio supplementare o *Tier 2*) → riserve di rivalutazione, strumenti ibridi di patrimonializzazione, prestiti subordinati, fondo rischi su crediti (al netto di minusvalenze nette su titoli), plusvalenze o minusvalenze su partecipazioni.

strategia di diversificazione del proprio portafoglio crediti. Secondo la disciplina a oggi vigente, la singola esposizione creditizia non può superare il 25% del patrimonio di vigilanza della banca.

Capitolo 4: La vigilanza di tutela

4.1 Presentazione della vigilanza di tutela

Nella letteratura di riferimento, la vigilanza di tutela è associata a tutti gli interventi finalizzati al miglioramento del rapporto sussistente tra banche e clientela. Da un punto di vista storico, la prima tipologia di meccanismo operante in tal senso è l'assicurazione pubblica obbligatoria sui depositi, introdotta negli Stati Uniti da Roosevelt attraverso il *Banking Act* del 1933. Il provvedimento suddetto, nonostante l'iniziale opposizione delle banche americane e dei *tycoons*, determinò la costituzione provvisoria della FDIC¹⁸, contribuendo a una netta riduzione dei fenomeni di corsa agli sportelli negli anni successivi. Il *Banking Act* del 1933, meglio conosciuto come *Glass Steagall Act*, ebbe dunque il merito di rinnovare la fiducia della clientela nei confronti delle istituzioni bancarie, prerequisito fondamentale affinché i conti correnti possano assolvere il proprio ruolo di moneta bancaria. In merito al funzionamento di strumenti quali le assicurazioni sui depositi, di cui si discuterà specificatamente nel paragrafo successivo con riferimento al contesto italiano, è tuttavia necessario osservarne immediatamente una peculiarità: nonostante l'obiettivo primario di un simile meccanismo possa sembrare la tutela del singolo correntista, attraverso il risarcimento dei depositi ordinari al verificarsi di crisi bancarie, in realtà questo è da intendersi piuttosto come un obiettivo intermedio, in quanto il fine ultimo dell'autorità di vigilanza è garantire la stabilità del sistema finanziario, evitando il propagarsi di crisi sistemiche e assicurando la natura di moneta del passivo bancario. Per le ragioni suddette, parte della letteratura preferisce ricondurre i meccanismi di *safety net* basati sull'assicurazione sui depositi a un'ulteriore ambito di intervento denominato "vigilanza protettiva": questa comprende l'aggregato di norme e strumenti volti a evitare che la momentanea difficoltà di un intermediario bancario possa trasformarsi in crisi, ovvero che la crisi abbia conseguenze su altre istituzioni finanziarie o sull'economia reale. Il cuore della vigilanza di tutela, in senso stretto, è pertanto costituito da interventi prevalentemente finalizzati alla riduzione di asimmetrie informative in seno al settore bancario, affinché i risparmiatori possano rapportarsi al

¹⁸ *Federal Deposit Insurance Corporation*, divenuta agenzia permanente nel 1935.

mondo della finanza in maniera più consapevole. A fini esemplificativi, presentiamo brevemente le seguenti modalità di intervento:

- Vincoli in termini di disclosure verso il mercato: coerentemente alla disciplina del terzo pilastro di Basilea 2, la Banca d'Italia ha introdotto obblighi di informativa riguardanti l'adeguatezza patrimoniale, l'esposizione ai rischi e la configurazione dei sistemi di *risk management*¹⁹ degli intermediari bancari. Le suddette informazioni devono essere diffuse attraverso il sito Internet della banca con una periodicità almeno annuale e ponderata sulla base di peculiarità proprie dell'intermediario in questione: rilevanza delle attività svolte, partecipazione a mercati finanziari e a sistemi internazionali di pagamento, volatilità delle esposizioni e operatività in molteplici paesi e settori finanziari;
- Previsione di regole contabili standard per favorire la comparabilità dei prospetti di bilancio: con l'emanazione della Circolare n. 262 del 22 dicembre 2005 da parte della Banca d'Italia, le banche italiane sono tenute alla redazione del bilancio consolidato in base ai principi contabili internazionali IAS/IFRS²⁰. La suddetta circolare trova la propria giustificazione a livello comunitario nella Direttiva 2001/65/CE²¹ e nella Direttiva 2003/51/CE²²;
- Programmi di financial education indirizzati principalmente al mondo dell'istruzione pubblica: il settore bancario, in quanto colonna portante del sistema finanziario, è continuamente oggetto di innovazione e si registra una crescente domanda di informazioni e trasparenza in tal senso. Aumentare il numero dei canali di

¹⁹ I sistemi di *risk management* comprendono tutti gli strumenti e le procedure organizzative finalizzati alla gestione completa e integrata dei rischi a cui è soggetto un intermediario finanziario.

²⁰ Nel 2006 l'adozione dei principi contabili internazionali è stata resa obbligatoria anche per la redazione del bilancio individuale.

²¹ La Direttiva 2001/65/CE (cd. Direttiva *Fair Value*) ha sancito l'adozione del *fair-value accounting* nella normativa contabile comunitaria, sia a fini valutativi sia a fini di informativa del bilancio.

²² La Direttiva 2003/51/CE ha completato l'armonizzazione con i principi contabili internazionali, secondo una procedura di omologazione progressiva degli IAS/IFRS.

comunicazione finanziaria e rinnovarne i contenuti permette di raggiungere un pubblico sempre più ampio;

- Norme sulla trasparenza delle condizioni contrattuali: attraverso il provvedimento intitolato “Trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari”, emanato nel luglio del 2009, la Banca d’Italia ha regolamentato gli standard di informativa a cui le banche sono vincolate nella fase delle trattative precontrattuali, relativamente all’offerta al pubblico di prodotti bancari tradizionali (conti corrente, depositi tempo, finanziamenti e strumenti di pagamento) e al rapporto con il singolo cliente. L’obiettivo è permettere al consumatore di scegliere il prodotto giusto, sulla base di un quadro informativo completo ed elencante i costi e i fattori di rischio connessi a ciascuna decisione.

Infine, volendo effettuare un’analisi comparativa con gli ambiti di intervento trattati nei capitoli precedenti, è necessario evidenziare una caratteristica peculiare della vigilanza di tutela, derivante dal focus posto sul rapporto tra banca e cliente, in cui è quest’ultimo la controparte più svantaggiata dalla presenza di asimmetrie informative e bisognosa di una maggiore protezione: laddove nella maggior parte dei casi, infatti, è l’autorità di vigilanza a verificare direttamente il rispetto delle norme, la vigilanza di tutela si fonda, invece, su un sistema sanzionatorio che scatta in seguito alla segnalazione da parte del consumatore che si ritiene danneggiato.

4.2 Safety net e assicurazione sui depositi

Nel corso del presente elaborato, la presenza di asimmetrie informative è stata più volte identificata come una tra le molteplici ragioni che giustificano l’esistenza di strutture predisposte alla vigilanza bancaria. Tuttavia, è necessario specificare che laddove le banche, attraverso l’attività di *screening e monitoring*, riescono a tutelarsi nei confronti di eventuali prenditori di fondi insolventi, lo stesso non si può dire se assumiamo la prospettiva del singolo risparmiatore. Ipotizzando un contesto normativo in cui non vi siano particolari vincoli di natura informativa a carico delle banche, i correntisti avrebbero difficoltà nel conoscere l’effettiva situazione patrimoniale ed economica del rispettivo intermediario depositario. In realtà, non è necessario porre un’ipotesi così forte quale

l'assenza di obblighi informativi: la maggior parte dei risparmiatori non possiede attualmente un grado di educazione finanziaria tale da permettere loro di valutare lo "stato di salute" di una banca. Tutto ciò rappresenta un problema rilevante, poiché i correntisti sono posti in una condizione tale da non sapere quale sia il momento esatto per esercitare la propria azione di disciplina, consistente nel semplice ritiro dei rispettivi depositi. La necessità di risolvere il suddetto dilemma ha promosso lo sviluppo delle *safety net*, per tali intendendosi delle reti di sicurezza, prevalentemente di natura governativa, finalizzate a garantire la stabilità del sistema finanziario e a evitare la distruzione di risorse pubbliche. L'assicurazione sui depositi rappresenta una componente fondamentale delle *safety net* e assolve la funzione di rimborsare i depositanti in caso di insolvenza della banca di riferimento. In assenza di un simile meccanismo, i correntisti, qualora si verificasse il fallimento della banca e le attività della stessa fossero sottoposte a una procedura di liquidazione, potrebbero essere rimborsati solo parzialmente, o addirittura non esserlo affatto, poiché in concorrenza con gli altri creditori dell'intermediario. Inoltre, l'incapacità dei singoli di valutare la rischiosità di una banca potrebbe tradursi nella decisione di non affidare alla stessa i propri risparmi, provocando una diminuzione del volume di risorse allocate nel sistema finanziario: se portato all'estremo, un tale scenario sfocerebbe nella scomparsa dell'attività di raccolta del risparmio²³. Alternativamente, nel momento in cui lo stato di difficoltà della banca dovesse divenire evidente, potrebbero presentarsi situazioni di corsa agli sportelli²⁴ e panico bancario²⁵. Il meccanismo di assicurazione sui depositi prevede l'intervento in Italia del FITD²⁶: nato originariamente

²³ Si tratta della reinterpretazione, in chiave bancaria, delle circostanze esemplificate da G. Akerloff nel suo "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism" del 1970.

²⁴ Cd. *bank runs*. Si verificano allorché i correntisti richiedono in massa il rimborso dei propri depositi a vista. Nonostante le banche siano tenute in qualsiasi momento alla restituzione dei suddetti, è difficile che riescano a sopportare una domanda di liquidità così ingente: ciò deriva dallo scostamento, in termini di orizzonte temporale, che sussiste tra le attività (prevalentemente a scadenza protratta) e passività (prevalentemente a breve termine) di una banca.

²⁵ Il panico bancario consiste nel fallimento contemporaneo di diverse banche: una circostanza simile genera un ridimensionamento considerevole del mercato del credito e le imprese possono incontrare difficoltà nel reperire i finanziamenti necessari. Ne deriva dunque un ingente danno per il sistema economico reale.

²⁶ Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi.

come consorzio volontario nel 1987, oggi è un consorzio obbligatorio di diritto privato ed è riconosciuto dalla Banca d'Italia. Secondo l'articolo 96 del TUB, per poter esercitare la propria attività le banche italiane devono necessariamente aderire a un sistema di garanzia dei depositanti: attualmente fanno parte del FITD tutte le banche italiane, con l'eccezione di quello di credito cooperativo, che aderiscono a uno specifico fondo di categoria²⁷. Lo scopo del FITD è garantire i depositanti delle banche attraverso risorse finanziarie che le stesse banche aderenti si impegnano a fornire: la tutela consiste nel rimborso dei depositi ordinari fino a un importo massimo di 100.000 euro, secondo la logica del meccanismo di intervento denominato *pay-off method*²⁸. Questo limite non è scelto casualmente, bensì riflette l'idea che i piccoli depositanti siano anche quelli con minori mezzi a disposizione per conoscere l'effettivo stato di salute di una banca: qualora il FITD garantisse il rimborso di somme superiori, l'assicurazione sui depositi potrebbe provocare fenomeni di *moral hazard*²⁹ ed evitabili dispendi di risorse finanziarie. Il diritto al rimborso dei depositi scatta nel momento in cui le banche vengono sottoposte a liquidazione coatta amministrativa, per tale intendendosi una procedura concorsuale che si applica a particolari categorie di imprese, tra cui anche gli intermediari finanziari.

²⁷ Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo.

²⁸ Il *pay-off method* non è l'unico meccanismo di intervento adoperato dalle assicurazioni sui depositi. Per esempio, la FDIC statunitense utilizza anche il *purchase and assumption method*: le banche in difficoltà vengono soccorse ricercando sul mercato potenziali acquirenti disposti ad accollarsi tutti i debiti delle suddette. In questo caso, la FDIC ha la facoltà di intervenire concedendo agli acquirenti dei finanziamenti a condizioni agevolate, ovvero rilevando direttamente dalla banca in dissesto i crediti deteriorati, per poi rivenderli sul mercato secondario ad altri intermediari finanziari.

²⁹ I correntisti, consapevoli della tutela a loro favore anche in relazione a depositi ingenti, potrebbero non essere interessati a esercitare l'azione di disciplina nei confronti del proprio intermediario depositario.

Bibliografia

Akerlof George, *The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, Quarterly Journal of Economics, 1970.

Campanella Francesco, Annamaria Zampanella, 2014, *La regolamentazione, la vigilanza e la gestione del rischio del settore bancario*, Rimini, Maggioli editore

Decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, *Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*.

Decreto Legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, *Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria*.

Esposito Lorenzo, Mastromatteo Giuseppe, 2021, *La vigilanza bancaria: storia, teoria, prospettive*, Roma, Carocci editore.

Mishkin Frederic S., Eakins Stanley G., Beccalli Elena, 2019, *Istituzioni e mercati finanziari*, Milano, Pearson Italia.

Pellegrini Mirella, 2016, *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Roma, Cedam.