

La vigilanza bancaria

Il **sistema finanziario** è caratterizzato da una attività di regolamentazione che mediante un articolato sistema di regole e controlli ne influenza la struttura e indirizza il comportamento degli intermediari finanziari e le loro performance.

Le ragioni di questa particolare attenzione al sistema finanziario risiedono nel ruolo centrale che esso svolge nel sostegno allo sviluppo economico e, con particolare riferimento all'attività bancaria, alla funzione monetaria dei depositi e alla natura strettamente fiduciaria del rapporto che si instaura con i depositanti.

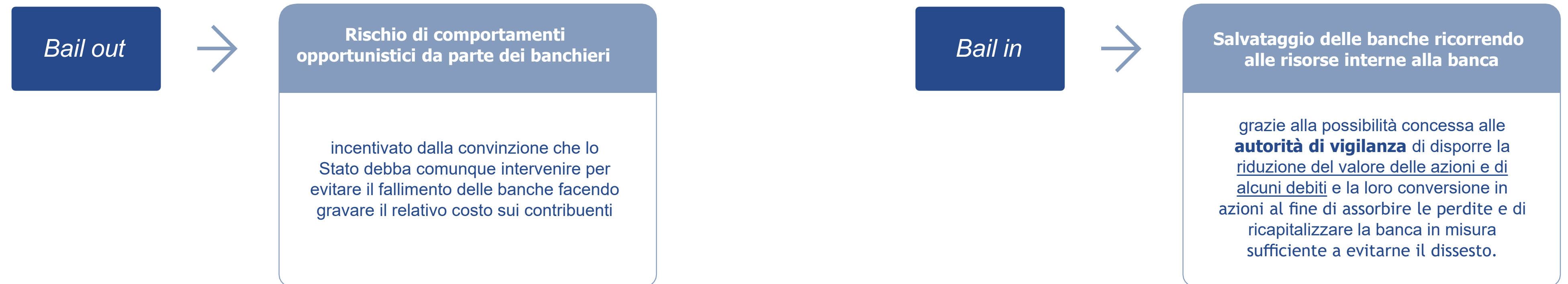
La **crisi negli USA del 2007** culminata nel fallimento di Lehman Brothers nel 2008, poi rapidamente estesi alle banche europee ed italiane, ha aggiunto una ragione in più per un **ulteriore rafforzamento** dell'attività di vigilanza come conseguenza dell'ingente ricorso a risorse pubbliche per il salvataggio di banche che avevano assunto rischi eccessivi rispetto alle relative dotazioni patrimoniali.



Le banche sono imprese che esercitano la propria attività (raccolta di risparmio tra il pubblico ed esercizio del credito) all'interno di una cornice normativa che definisce le modalità di costituzione, le regole operative e le procedure per una eventuale uscita dal mercato.

L'imprenditore bancario deve esercitare la propria legittima autonomia nel definire gli obiettivi aziendali e le modalità per il loro raggiungimento nel rispetto dei vincoli posti dalla normativa.

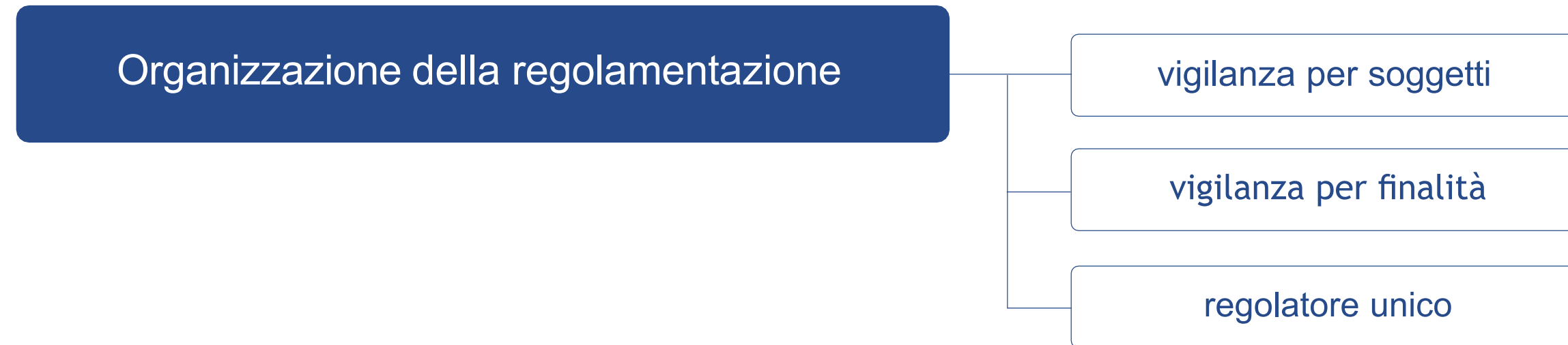
Il punto di equilibrio tra corretta gestione aziendale e rispetto della normativa è difficile, in quanto esiste il rischio che la regolamentazione, nell'intento di stimolare le banche a migliorare le prassi gestionali e le tecniche di misurazione dei rischi, induca comportamenti da parte degli intermediari più motivati dal rispetto formale della normativa che da autonome e sane scelte imprenditoriali.



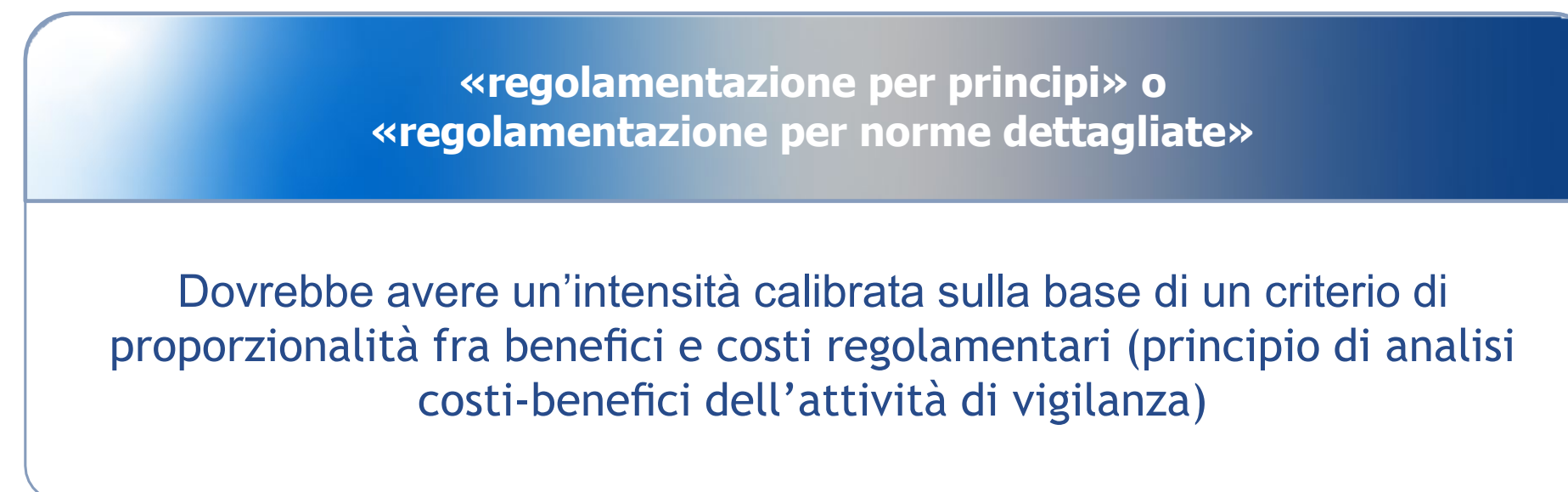
La sfida che la regolamentazione deve vincere è dunque quella di garantire la sana e prudente gestione dell'attività bancaria, definendo un sistema di controlli neutrale, che lasci alle banche la valutazione dei modelli ritenuti più idonei alla realizzazione dei propri disegni imprenditoriali e che faccia ricadere sui soli azionisti o, eventualmente, anche sui creditori e sui depositanti, anziché sull'intera collettività, i rischi di errori gestionali e di comportamenti devianti.

Non esiste in assoluto un'architettura di controlli ideale capace di salvaguardare senza se e senza ma la stabilità del sistema finanziario.





In termini di **orientamento al mercato** se da un lato è legittimo chiedere alla regolamentazione di non porre un freno all'innovazione di prodotto e di processo nel settore finanziario, dall'altro lato non può essere ritenuta accettabile una normativa basata su interventi ex post realizzati soltanto dopo che siano emersi i problemi creati dall'innovazione.



Inoltre, va considerato che **stabilità monetaria e stabilità finanziaria** sono due obiettivi sicuramente connessi ma anche esposti ai rischi di reciproco condizionamento e di conflitti di interesse tra le due funzioni, quando alla responsabilità di conduzione della politica monetaria viene affiancata quella di vigilanza bancaria.

È quanto accaduto per la Banca d'Italia e per la BCE: non vi sono evidenze che questi rischi si siano materializzati effettivamente.

L'ARCHITETTURA DEI CONTROLLI SUL SISTEMA FINANZIARIO

L'Unione Bancaria Europea

Le autorità di controllo creditizie in Italia

L'organizzazione dei controlli sul sistema finanziario in Italia

L'Unione Bancaria Europea

L'analisi dell'assetto organizzativo dei controlli sul sistema bancario parte dal progetto di **Unione bancaria europea**, sorto all'indomani della crisi finanziaria internazionale 2007-2008:

- 1 Meccanismo di Vigilanza Unico (Avviato nel novembre 2014)
- 2 Meccanismo di Risoluzione Unico
- 3 Sistema Unico di Garanzia dei Depositi (ancora in dibattito per l'avvio)



Meccanismo di Vigilanza Unico

Il Meccanismo di Vigilanza Unico prevede la **supervisione diretta** da parte della **Banca Centrale Europea** delle banche «significative» all'interno dell'area dell'euro, mentre le altre banche (*“less significant”*) continuano a essere vigilate dalle singole autorità nazionali, ma sotto la responsabilità ultima della Banca Centrale Europea, che può avocare a sé in qualsiasi momento la vigilanza su uno di questi intermediari.

Meccanismo di Vigilanza Unico si pone gli obiettivi di:

- 1 consentire una visione integrata a livello di eurozona della vulnerabilità del sistema bancario
- 2 rafforzare l'efficacia degli interventi preventivi
- 3 favorire una competizione su basi di parità concorrenziale
- 4 tutelare la sicurezza e la stabilità del sistema bancario europeo
- 5 accrescere l'integrazione e la stabilità finanziaria
- 6 garantire parità di trattamento (cosiddetto “level playing field”) alle banche operanti nei singoli Stati membri

La nozione di banca significativa discende dall'importanza relativa che viene alla stessa associata e dagli effetti che un suo eventuale dissesto potrebbe generare sulla **stabilità finanziaria complessiva**.

In particolare, la qualificazione di una banca come significativa deriva dalla periodica verifica della sussistenza anche di uno solo dei seguenti criteri:

DIMENSIONE

il valore totale delle attività supera i 30 miliardi di euro

IMPORTANZA ECONOMICA

la banca è rilevante per l'economia dell'Unione europea nel suo complesso e per uno specifico Stato membro (per esempio la banca è uno dei tre enti creditizi più significativi di uno Stato)

ACCESSO AD ASSISTENZA PUBBLICA

la banca riceve assistenza diretta dal Meccanismo Europeo di Stabilità-MES

ATTIVITÀ TRANSFRONTALIERE

il valore totale delle attività supera i 5 miliardi di euro e il rapporto tra le attività/passività transfrontaliere in più di un altro Stato membro partecipante è superiore al 20 per cento del totale delle sue attività/passività.

Meccanismo di Risoluzione Unico

Meccanismo di Risoluzione Unico (operativo da gennaio 2016) intende preservare la stabilità finanziaria dell'area dell'euro mediante una definizione unitaria dei processi e degli strumenti per la gestione delle crisi bancarie.



Assicurando la liquidazione ordinata delle banche in crisi irreversibile, senza rendere necessario il salvataggio da parte dei contribuenti attraverso l'utilizzo di fondi pubblici.

Perciò, si è arrivati alla definizione di **regole comuni** per la gestione di crisi bancarie e fissazione di norme cogenti in base alle quali ogni situazione di crisi di una banca viene innanzi tutto posta a carico della banca interessata e dei suoi azionisti e, se necessario, dei suoi creditori.

È inoltre previsto l'intervento di un **Fondo di risoluzione unico**, alimentato da contributi annuali delle singole banche, che può intervenire se gli apporti degli azionisti e dei creditori non sono risultati sufficienti.

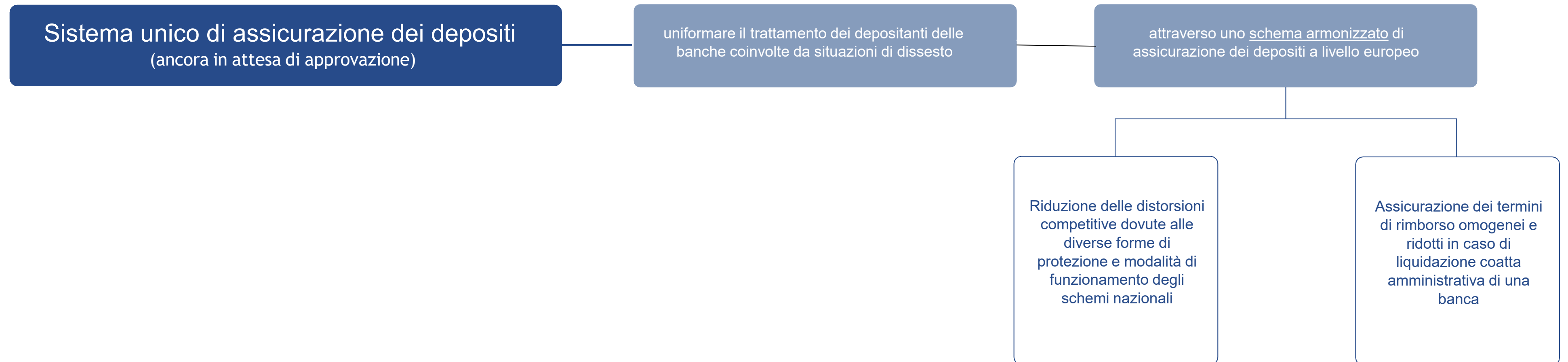
All'interno di questo mutato atteggiamento di ripartizione dei costi delle crisi, si inserisce il discusso provvedimento del *bail-in* che è stato introdotto nella disciplina italiana a partire dal 2016.

Tra le misure di risoluzione degli enti creditizi è stata introdotta la regola secondo la quale possono essere chiamati a partecipare al ripianamento delle perdite generate anche i titolari dei depositi non protetti, ossia non coperti da un sistema di garanzia.

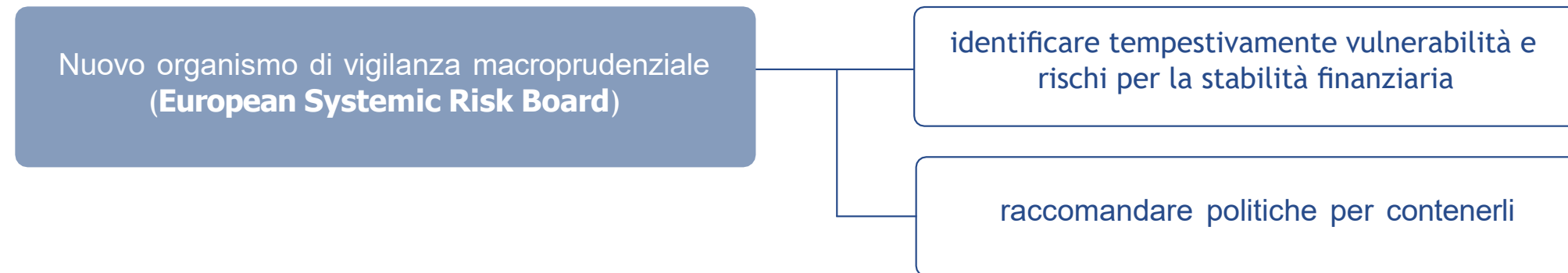
Tali sistemi di garanzia sono soggetti a una disciplina uniformata a livello europeo e la garanzia è pari al massimo a 100.000 euro per ciascun depositante e per ogni banca. In altri termini la normativa ha introdotto una distinzione tra i risparmiatori che devono essere tutelati anche in caso di dissesto della banca e quelli che, essendo titolari di depositi di importo superiore ai 100.000 euro presso la banca in crisi, potrebbero essere chiamati a partecipare alla copertura delle perdite che dovessero emergere nella procedura di risoluzione.

Sistema unico europeo di assicurazione dei depositi

Vi sono forti resistenze politiche alla costruzione di questo terzo pilastro dell'Unione Bancaria Europea, soprattutto da parte del governo tedesco, contrario alla condivisione dei rischi bancari prima che vengano ridotti i crediti deteriorati (NPL) e i rischi nei sistemi bancari di altri stati.



Il cammino verso l'Unione Bancaria Europea



3 distinte autorità di controllo (con funzioni di coordinamento delle politiche di vigilanza nazionale)

- 1 **European Banking Authority** (EBA) per il settore bancario
- 2 **European Securities and Markets Authority** (ESMA) per il settore mobiliare
- 3 **European Insurance and Occupational Pensions Authority** (EIOPA) per il settore assicurativo e previdenziale

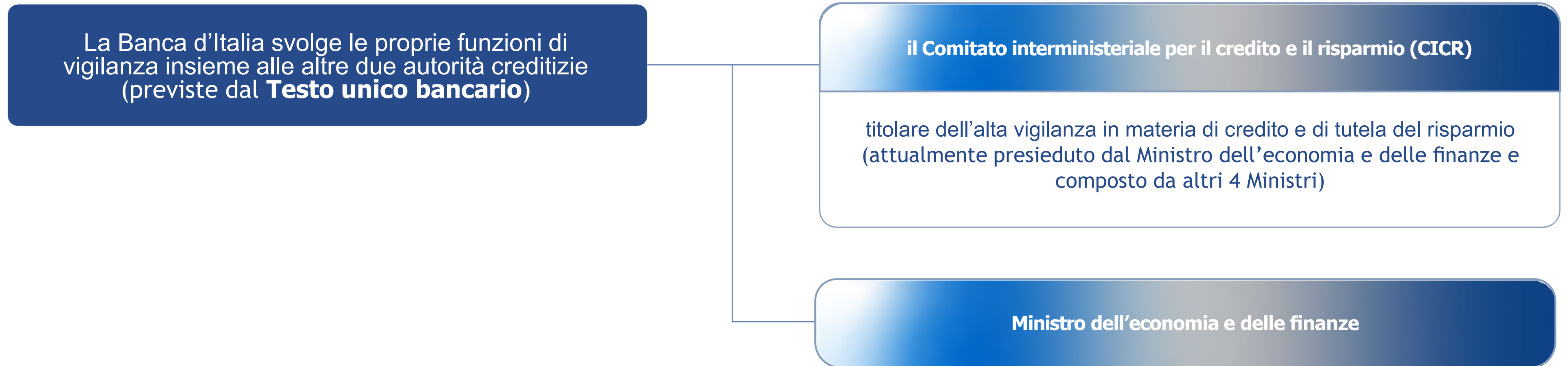


Le autorità di controllo creditizie in Italia

Il processo di devoluzione delle competenze nazionali in favore delle istituzioni europee è avvenuto senza che venisse smantellato il precedente assetto dei controlli sul sistema finanziario e pertanto molte norme del TUB che regolano l'attività di vigilanza su base nazionale sono rimaste inalterate (ma devono essere necessariamente reinterpretate all'interno del mutato scenario di riferimento europeo)

Il TUB prevede che la Banca d'Italia ha il compito di vigilare:

- 1 sulle banche
- 2 sui gruppi bancari (incluse le società finanziarie e strumentali)
- 3 sulle società di gestione del risparmio
- 4 sulle società d'investimento a capitale variabile o fisso
- 5 sulle società d'intermediazione mobiliare
- 6 sugli intermediari finanziari
- 7 sugli istituti di moneta elettronica
- 8 sugli istituti di pagamento
- 9 sull'Organismo per la tenuta dell'elenco dei confidi
- 10 sull'Organismo per la gestione degli elenchi degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi



Il **CICR** si avvale della Banca d'Italia, che svolge quindi funzione di organo tecnico al servizio dell'organo politico rappresentato dallo stesso Comitato.

Questo consente di comprendere perché si faccia generico riferimento alla Banca d'Italia quale autorità di vigilanza sul sistema bancario, senza distinguere tra il ruolo politico che il Testo unico bancario attribuisce al CICR e il ruolo tecnico che invece compete alla Banca d'Italia

Il **Ministro dell'economia e delle finanze**, oltre a presiedere il CICR e a sostituirlo in casi di urgenza, ha alcune competenze specifiche previste dal Testo unico bancario:

stabilimento in Italia della prima
succursale di una banca
extracomunitaria

definizione dei requisiti di
onorabilità dei partecipanti al
capitale delle banche

scioglimento degli organi con
funzioni di amministrazione e di
controllo delle banche in caso di
gravi irregolarità o violazioni
normative

La Banca d'Italia, oltre a formulare proposte per le deliberazioni di competenza del CICR, esercita le funzioni di vigilanza sulle banche, sui gruppi bancari e sugli altri intermediari finanziari, emana regolamenti, impartisce istruzioni aventi validità generale e adotta provvedimenti su casi specifici.

La Banca d'Italia svolge anche compiti di tutela della trasparenza delle condizioni contrattuali delle operazioni bancarie e finanziarie con l'obiettivo di favorire anche il miglioramento su un piano sostanziale dei rapporti delle banche con la clientela.

L'organizzazione dei controlli sul sistema finanziario in Italia

L'evoluzione del sistema finanziario nel corso degli anni, caratterizzata da **crescente despecializzazione e internazionalizzazione**, richiede un adeguamento dell'organizzazione dei controlli per evitare che nell'attività di un conglomerato finanziario rimangano zone d'ombra non soggette a vigilanza o che possano essere posti in essere arbitraggi regolamentari sfruttando la minore severità di alcune autorità nazionali rispetto ad altre.

Art. 7 del Testo unico bancario

si preoccupa di prevedere che Banca d'Italia, CONSOB, COVIP e IVASS collaborino tra loro, anche mediante scambio di informazioni, al fine di agevolare le rispettive funzioni, senza poter opporre il segreto d'ufficio; analoghe forme di collaborazione e di scambio di informazioni su base di reciprocità sono previste nei confronti delle autorità competenti degli Stati comunitari ed extracomunitari.

La pluralità delle autorità di controllo citate dal Testo unico bancario (Banca d'Italia, CONSOB, COVIP, IVASS) rende evidente come la scelta operata dal legislatore nazionale italiano sia andata nella direzione di un sistema a responsabilità in capo a più soggetti, alternativo rispetto a quello del regolatore unico, adottata ad es. nel Regno Unito a partire dal 2000 e sino al 2013.

Il modello che predilige la frammentazione delle funzioni di vigilanza tra più autorità di controllo impone la scelta di un criterio di allocazione delle responsabilità, che può seguire la classica ripartizione dei mercati (bancario, finanziario, mobiliare e assicurativo-previdenziale), ovvero un approccio legato alle finalità che si intendono raggiungere.

Il primo criterio (detto anche «per soggetti»)

è applicabile soltanto ove vi sia una chiara separazione tra attività finanziarie e intermediari che le possono svolgere.

Il secondo criterio

di organizzazione delle responsabilità di vigilanza (detto «per finalità») si fonda sul principio che sia possibile distinguere le competenze in materia di sana e prudente gestione degli intermediari volte a garantire la stabilità da quelle in materia di trasparenza e di correttezza di comportamento degli intermediari e di tutela della concorrenza.

La proliferazione delle autorità di vigilanza fa sì che in Italia attualmente esista un modello ibrido :

elementi di vigilanza per soggetti – banche e intermediari finanziari, assicurazioni e fondi pensione

elementi di distinzione per finalità fra Banca d'Italia, CONSOB e Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato (o autorità antitrust).

Il Testo unico bancario e le norme a esso collegate delineano il ciclo di vita di una banca.

Ogni fase della vita di una banca è pertanto scandita dal rispetto delle regole previste dalla normativa.

Il riferimento alle regole è importante:

in primo luogo, perché si è già evidenziato come, accanto a una vigilanza orientata alla definizione di regole dettagliate, tipica dell'esperienza italiana, possa esistere una vigilanza più orientata alla definizione di principi generali (modello introdotto nel Regno Unito) e più focalizzata sull'effettivo raggiungimento degli obiettivi piuttosto che sul pedissequo rispetto della normativa

in secondo luogo, perché l'esistenza delle regole, più o meno pervasive, toglie discrezionalità all'azione delle autorità di vigilanza, garantendo trasparenza ed equità di trattamento tra soggetti vigilati.

L'art. 4 del Testo unico bancario ha introdotto anche in Italia la prassi che impone alla Banca d'Italia di determinare e rendere pubblici preventivamente i principi e i criteri dell'attività di vigilanza, al fine di coinvolgere nelle decisioni tutti i portatori di interessi e di chiarire vantaggi e svantaggi delle diverse soluzioni proposte.

Questa impostazione è stata raggiunta nel corso del tempo con il progressivo passaggio da una vigilanza strutturale a una vigilanza prudenziale, che definisce le regole del gioco all'interno delle quali il banchiere è libero di esprimere il proprio disegno imprenditoriale.

È stato infatti il Testo unico bancario a sancire la natura imprenditoriale dell'attività bancaria, che la precedente legge bancaria del 1936, rimasta in vigore sino al 1993, considerava funzione di pubblico interesse

La vigilanza strutturale e i controlli all'entrata

L'esercizio di attività bancaria è consentito, previa iscrizione all'albo tenuto dalla Banca d'Italia, solo alle banche autorizzate in Italia e alle succursali delle banche comunitarie stabilite nel territorio della Repubblica in virtù di un passaporto europeo (*single license*) che consente a una banca di insediarsi in altri paesi membri continuando a rimanere soggetta alla vigilanza e alle regole del paese d'origine (*home country control*).



Si procede all'iscrizione se ricorrono le seguenti condizioni:

- 1 adottata la forma di società per azioni o di società cooperativa a responsabilità limitata
- 2 sede legale e direzione situate nel territorio della Repubblica
- 3 capitale versato non inferiore a 10 milioni di euro per le banche in forma di società per azioni, per le banche popolari e per le banche di garanzia collettiva e non inferiore a 5 milioni di euro per le banche di credito cooperativo
- 4 possesso da parte di titolari di partecipazioni qualificate dei requisiti previsti di onorabilità, competenza e correttezza
- 5 presentato un programma con l'attività iniziale e la struttura organizzativa
- 6 i soggetti che svolgono funzioni di amministrazione direzione e controllo devono avere i requisiti di onorabilità, professionalità, competenza e correttezza stabiliti in appositi DM e venga rispettata la normativa sui cumuli di incarichi
- 7 l'insussistenza, tra la banca o i soggetti del gruppo di appartenenza e altri soggetti, di stretti legami che ostacolano l'esercizio delle funzioni di vigilanza

Le istruzioni di vigilanza prevedono che la Banca d'Italia possa rigettare direttamente le domande di autorizzazione quando, dalla verifica delle condizioni sopra indicate, non risulti garantita la sana e prudente gestione, mentre negli altri casi debba sottoporre alla Banca Centrale Europea una proposta di autorizzazione che la stessa potrà concedere o negare.

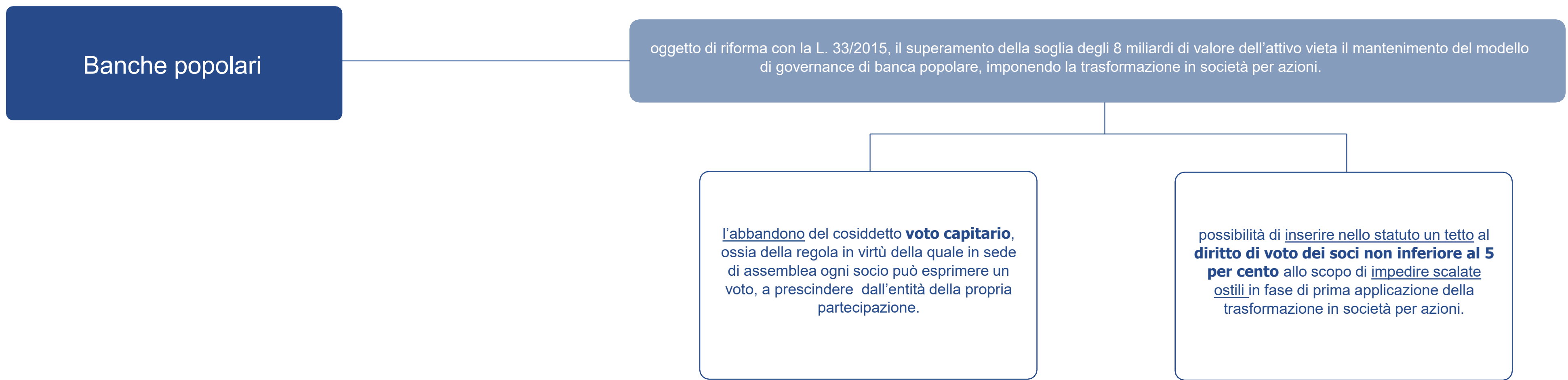
Il cuore dell'**istanza autorizzativa** è rappresentato dal programma di attività iniziale, che costituisce un approfondito *business plan*, che prevede tre sezioni dedicate alla descrizione delle linee di sviluppo dell'operatività, alle previsioni sui profili tecnici e di adeguatezza patrimoniale e alla relazione sul governo societario e sulla struttura organizzativa.

La partecipazione al capitale delle banche non è libera ma è sottoposta a un preciso regime autorizzativo. In linea generale per le banche costituite in forma di società per azioni, le partecipazioni superiori al 10 per cento del capitale della banca con diritto di voto o, comunque, le partecipazioni che comportano il controllo della banca stessa sono soggette ad autorizzazione preventiva della Banca d'Italia. Tale autorizzazione è necessaria anche per l'acquisizione del controllo di una società che detiene una partecipazione di controllo o superiore al 10 per cento del capitale di una banca con diritto di voto.

Rimosso un vincolo che aveva caratterizzato la regolamentazione italiana a partire dalla legge bancaria del 1936 concernente la cosiddetta **separatezza «a monte»**.

Tale principio mirava a evitare ai soggetti che svolgono in misura rilevante **attività di impresa in settori diversi da quello bancario e finanziario** di poter avere partecipazioni superiori al 15 per cento del capitale delle banche o, comunque, comportanti il controllo delle stesse.

Allo stato attuale, pertanto, anche soggetti industriali possono acquisire il controllo di una banca, fermo restando il rispetto delle altre regole.



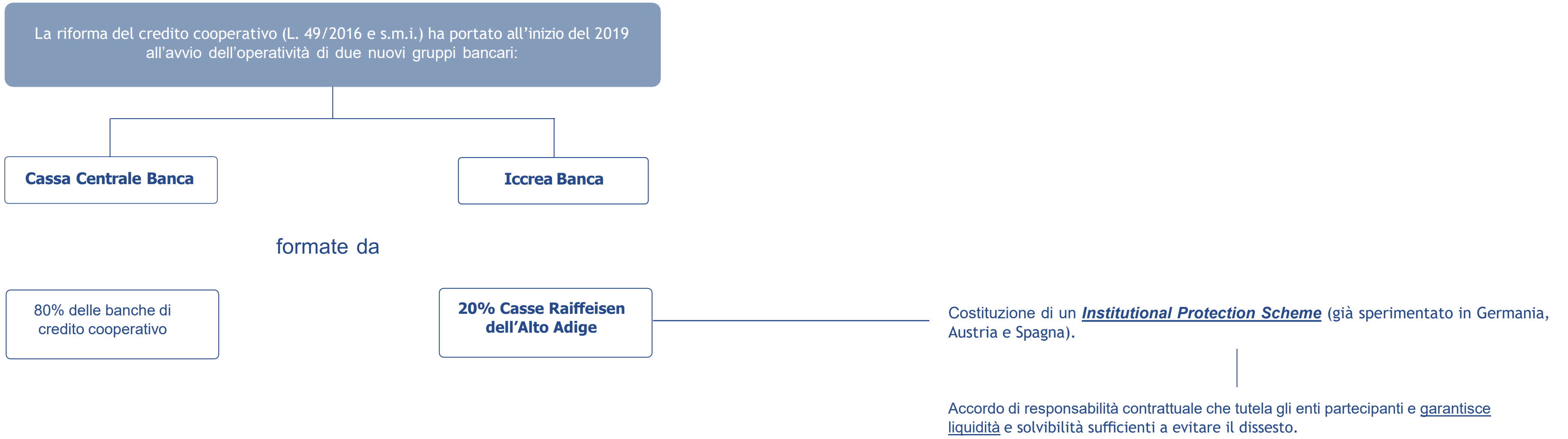
Banche di credito cooperativo (BCC)

attività di credito prevalentemente in favore dei soci

la riforma ha avuto l'obiettivo di definire una soglia minima al di sotto della quale è ritenuto improbabile che una banca riesca a operare autonomamente sul mercato in condizioni di efficienza.

la riforma ha previsto che tutte le banche di credito cooperativo entrassero a far parte di un **gruppo bancario cooperativo**, mediante la sottoscrizione del capitale sociale di una banca capogruppo, costituita sotto forma di SpA e pertanto dotata di una governance non riconducibile a quella del credito cooperativo.

I rapporti tra la società capogruppo e le singole banche di credito cooperativo sono regolati da un contratto di coesione, che è ispirato alla logica secondo cui il grado di incisività dei controlli e dei poteri della capogruppo sono graduati in funzione del rischio del soggetto.



La vigilanza prudenziale o regolamentare

L'evoluzione dell'approccio di vigilanza ha portato nel tempo ad affiancare alle regole di vigilanza strutturale quelle di **vigilanza prudenziale** (o regolamentare), con l'obiettivo di definire le regole del gioco all'interno delle quali dispiegare la propria imprenditorialità.

Non a caso il Testo unico bancario, nel Titolo III dedicato all'attività di vigilanza, prevede, accanto alla **vigilanza informativa** e alla **vigilanza ispettiva**, la **vigilanza regolamentare** mediante la quale la Banca d'Italia, in conformità con le regole comunitarie e le deliberazioni del CICR, emana disposizioni di carattere generale aventi a oggetto:

- 1 l'adeguatezza patrimoniale
- 2 il contenimento del rischio nelle sue diverse configurazioni
- 3 le partecipazioni detenibili
- 4 l'organizzazione amministrativa e contabile e i controlli interni

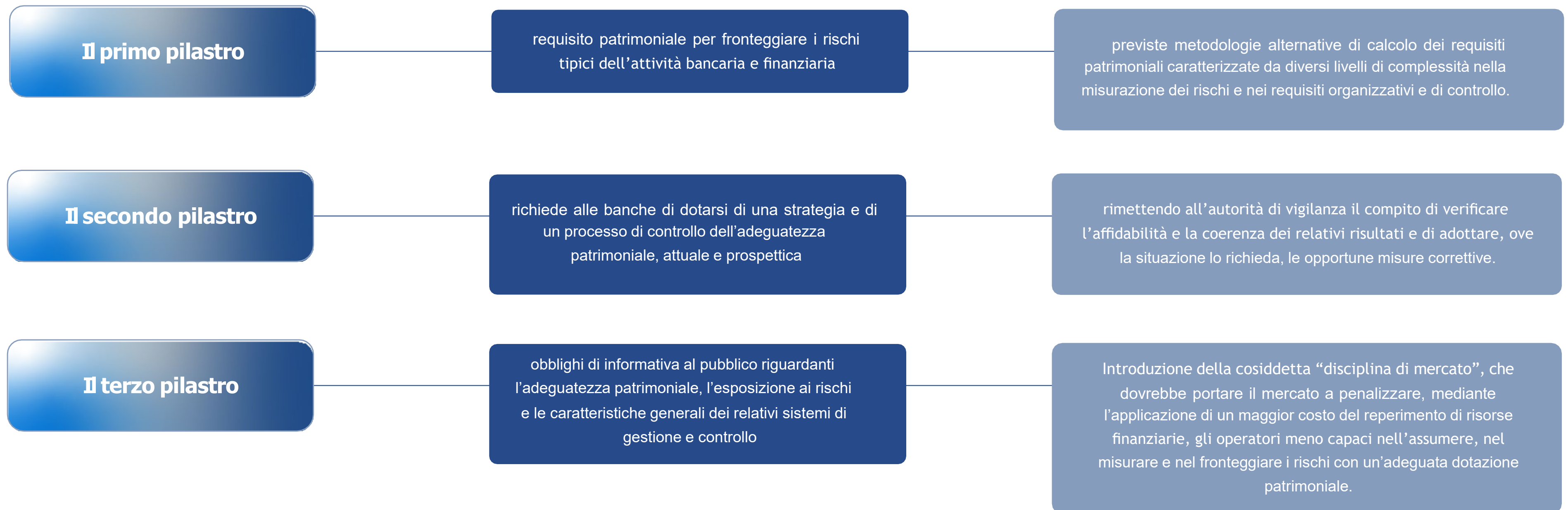
La vigilanza regolamentare rappresenta ormai il cuore della vigilanza complessiva e lo strumento a disposizione della Banca d'Italia per indurre comportamenti considerati virtuosi da parte dei soggetti vigilati, e comprendono regole, che in gran parte ruotano attorno alla nozione fondamentale di adeguatezza del patrimonio delle banche, il cui rispetto dovrebbe garantire una gestione sufficientemente sana e prudente (da cui la definizione di **vigilanza prudenziale**) da tutelare in modo adeguato i creditori e, in particolare, i depositanti.

Le prime norme di vigilanza prudenziale, note come Basilea 1 e introdotte nel 1988 dal Comitato di Basilea – organismo internazionale istituito dalle banche centrali dei paesi più industrializzati con l'intento di armonizzare a livello sovranazionale le regole di vigilanza, erano rappresentate dalla definizione di alcuni coefficienti patrimoniali minimi obbligatori.

Tra di essi, quello di gran lunga più importante è stato per molti anni il **«coefficiente di solvibilità»**, in base al quale il patrimonio di vigilanza delle banche doveva essere almeno pari all'8 per cento del complesso delle attività ponderate in relazione ai rischi di perdita per inadempimento dei debitori (**rischio creditizio**).

Ai fini dell'applicazione di tale coefficiente, i crediti venivano ripartiti in alcune classi in base al loro rischio teorico e a ognuna di esse veniva attribuita una ponderazione crescente in funzione del rischio di credito (**Risk-Weighted Assets - RWAs**).

La struttura della regolamentazione prudenziale introdotta con Basilea 2 si basa su «tre pilastri» o pillar.



Stefano Barra

La **regolamentazione** si ispira a un **criterio di gradualità e di proporzionalità**: ciascun intermediario può articolare nel tempo l'accesso a metodologie e processi progressivamente più avanzati.

La disciplina rafforza il legame tra requisiti di carattere patrimoniale e profili organizzativi, valorizzandone le sinergie tanto nella gestione delle banche quanto nelle valutazioni e negli interventi di carattere prudenziale.

Un ruolo fondamentale nella gestione e nel controllo dei rischi è assegnato agli organi di governo societario.



Nuovo impianto regolamentare introdotto con Basilea 2

$$PV \geq 8\% \times RWA + K_{rm} + K_{ro}$$

PV = patrimonio a fini di vigilanza

RWA = attività ponderate per il rischio di credito o risk-weighted assets

K_{rm} = requisito patrimoniale conteggiato sui rischi di mercato e di controparte

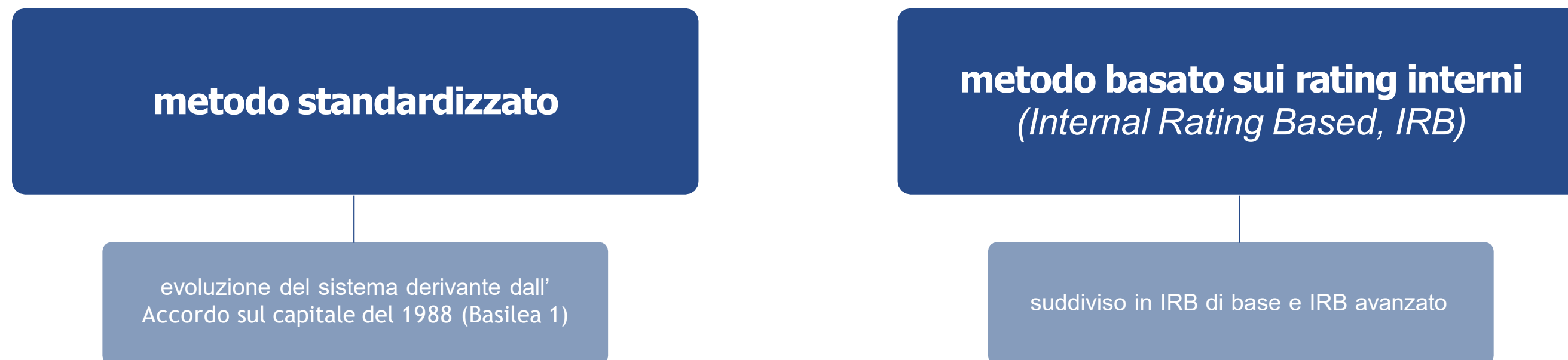
K_{ro} = requisito patrimoniale conteggiato sui rischi operativi

Il patrimonio di vigilanza è il primo presidio a fronte dei rischi connessi con l'attività bancaria e il principale parametro di riferimento nella vigilanza prudenziale e nelle valutazioni dell'autorità di vigilanza.

La disciplina detta le modalità di determinazione di questo aggregato, distinguendo al suo interno diverse componenti:

il **patrimonio di base** (*Tier 1*) e il **patrimonio supplementare** (*Tier 2*).

Per quanto concerne la valutazione del rischio di credito e quindi la definizione dei coefficienti di ponderazione per la definizione dei coefficienti di ponderazione per la quantificazione dei RWA, la normativa ha previsto due metodi di calcolo del requisito:



Il metodo standardizzato prevede una struttura simile a quella dello storico **coefficiente di solvibilità**, ma prevede l'utilizzo dei rating espressi da agenzie specializzate (*external credit assessment institution o ECAI*), riconosciute dalle autorità di vigilanza.



In particolare, nel caso di utilizzo dei modelli basati sui rating interni, le ponderazioni di rischio sono funzione delle valutazioni che le banche effettuano internamente sui debitori (o, in taluni casi, sulle operazioni).

Nell'approccio IRB avanzato



Nell'approccio IRB di base, invece, la banca deve calcolare soltanto la ***probability of default***, dovendo ricorrere per gli altri parametri a valori standardizzati definiti dalle autorità di vigilanza.

Con riferimento ai rischi di mercato, il requisito patrimoniale è volto a fronteggiare le perdite che possono derivare dall'operatività sui mercati riguardanti gli strumenti finanziari, le valute e le merci.

La normativa identifica e disciplina il trattamento delle varie tipologie di rischio (**rischi di posizione, regolamento e concentrazione**) con riferimento al portafoglio di negoziazione, detto anche *trading book*, e all'intero bilancio della banca per quanto riguarda in particolare il rischio di cambio.

La metodologia standardizzata adotta un approccio per il calcolo del requisito, che è pari alla somma algebrica delle coperture patrimoniali definite per le singole fattispecie di rischio.

I modelli interni si basano sul controllo quotidiano dell'esposizione al rischio, calcolata attraverso un approccio fondato su procedure statistiche (approccio del valore a rischio o *value at risk*), da integrare con altre forme di misurazione e controllo dei rischi.

La regolamentazione prevede, infine, un requisito patrimoniale specifico a fronte del **rischio operativo**, ossia alle perdite economiche che possono essere generate in seguito a errori, frodi o mancato adempimento di prestazioni o da gravi avarie dei sistemi informativi o eventi come incendi e altre calamità.

Tutti eventi che, per severità e frequenza, possono danneggiare la banca, a fronte dei quali vanno rafforzati i presidi gestionali e di controllo degli intermediari.



IL SECONDO PILASTRO DI BASILEA

Definiamo:

ICAAP (Internal Capital Adequacy Assessment Process): è il documento, prodotto dalle **banche** entro il 30 aprile di ogni anno, in cui vengono mappati, descritti, quantificati **tutti i rischi rilevanti, i loro presidi organizzativi e gli assorbimenti di capitale interno**. Qui vengono quantificati **rischi di primo pilastro** (rischio di credito, di mercato e operativo, le cui esigenze di capitale interno sono coerenti con le RWAs segnalate) ma anche di **secondo pilastro** (rischio di tasso d'interesse, rischio di concentrazione e «altri rischi» rilevanti che la banca può censire)

SREP (Supervisory Review and Evaluation Process) è il processo, svolto nel continuo ma che si sostanzia in una relazione annuale (c.d. AVG), con cui la Autorità di Vigilanza **esprime un giudizio sintetico sull'intermediario (scala 1-4) e su tutti i rischi che lo caratterizzano** (oltre ai rischi quantificati nell'ICAAP anche i profili che attengono la redditività e il modello di business, il governo societario, il sistema dei controlli interni, i processi operativi aziendali e le politiche di remunerazione)

Nel corso del 2013 è stata trasposta nell'ordinamento dell'Unione Europea l'ulteriore riforma degli accordi del Comitato di Basilea – nota come **Basilea 3** - volta a rafforzare la capacità delle banche di:

assorbire shock derivanti da tensioni finanziarie ed economiche

a migliorare la gestione del rischio e la governance

rafforzare la trasparenza e l'informativa delle banche stesse

Nel fare ciò il Comitato di Basilea ha mantenuto l'approccio basato su **tre pilastri**, che era alla base del precedente Accordo sul capitale, integrandolo e rafforzandolo per accrescere quantità e qualità della dotazione di capitale degli intermediari finanziari, nonché introducendo strumenti di vigilanza anticiclici, regole sulla gestione del rischio di liquidità e sul contenimento della leva finanziaria.

In ambito comunitario, i contenuti di Basilea 3 sono stati trasposti in due atti normativi:

1

la Direttiva 2013/36/UE del 26 giugno 2013 (capital requirements directive IV o CRD IV), recepita in Italia tramite il d.lgs. 12 maggio 2015, n. 72, che disciplina fra l'altro le modalità per l'accesso all'attività bancaria, la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi, il processo di controllo prudenziale, le riserve patrimoniali addizionali

2

il Regolamento UE n. 575/2013 del 26 giugno 2013 (capital requirements regulation o CRR), direttamente applicabile nelle legislazioni nazionali, che disciplina gli strumenti di vigilanza prudenziale del primo pilastro e le regole di informativa al pubblico del terzo pilastro.

Le principali innovazioni introdotte con Basilea 3 sono le seguenti:

1

miglioramento di qualità, coerenza e trasparenza del patrimonio di vigilanza. Il patrimonio di vigilanza aggregato composto da un patrimonio di base (*Tier 1*) e da un patrimonio supplementare (*Tier 2*) che consente alle banche di coprire i rischi (di credito, di mercato, di controparte e operativi) con poste contabili che non rappresentano capitale in senso stretto. Obiettivo delle nuove regole è quello di accrescere all'interno del patrimonio di base il peso degli elementi patrimoniali di maggiore qualità

2

rafforzamento della copertura dei rischi. In particolare, la riforma ha inteso migliorare l'analisi del rischio con riferimento al portafoglio di negoziazione (cosiddetto *trading book*), alle operazioni di cartolarizzazione e alla quantificazione del rischio di controparte derivante da operazioni come derivati, pronti contro termine. La revisione del rischio di controparte dovrebbe creare incentivi per uno spostamento delle negoziazioni verso i mercati regolamentati, dotati di meccanismi di compensazione e garanzia

3

introduzione di un nuovo coefficiente *leverage ratio* come parte integrante dei coefficienti del primo pilastro, con l'obiettivo di incrementare le esposizioni di rischio di investimenti in attività che, da un punto di vista regolamentare, implicano una bassa ponderazione ai fini del calcolo dell'aggregato RWA rispetto al loro rischio effettivo. Il fenomeno delle cartolarizzazioni degli attivi e della generazione di risorse per nuovi investimenti ha enfatizzato la presenza di tale rischio

4

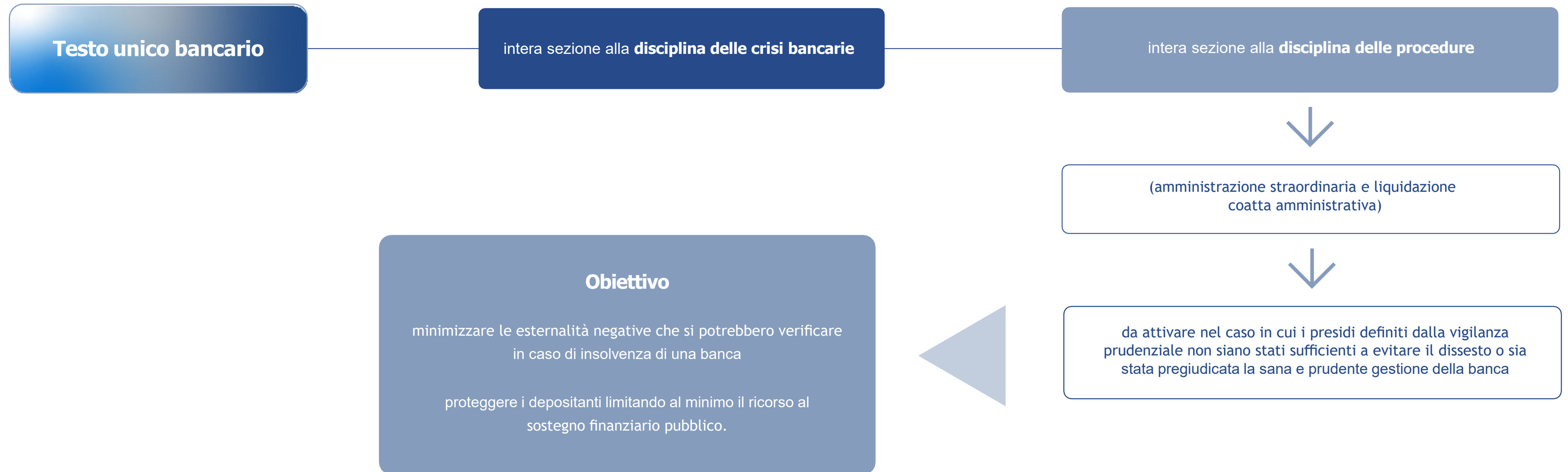
introduzione di una serie di misure in grado di creare un cuscinetto di capitale durante i periodi di espansione economica da utilizzare nei periodi di crisi. Critiche mosse all'impianto di Basilea 2 sulla pro-ciclicità: nei periodi di espansione si riduce la percezione del rischio e la dotazione di capitale necessaria per fronteggiare i rischi, ponendo le basi per una crescita eccessiva delle posizioni di credito; durante le recessioni, l'aumento della percezione del rischio porta a minori concessioni di finanziamento in ragione della maggiore richiesta di capitale a esse connessa

5

introduzione di un sistema di coefficienti focalizzati sul controllo della liquidità delle banche sia a brevissimo termine (30 giorni) sia a più lungo termine. L'esperienza derivante dal fallimento di alcune banche che finanziavano i propri attivi a medio-lungo termine con indebitamento sull'interbancario ha fatto sorprendentemente riscoprire il primo e più importante rischio che le banche devono saper gestire, ossia il rischio di liquidità. L'incapacità di far fronte ai propri impegni può infatti minare anche la stabilità di banche ben patrimonializzate ma illiquide, con effetti destabilizzanti per tutto il sistema

Il quadro complessivo delle nuove regole di vigilanza definito da Basilea 3 è entrato definitivamente in vigore a partire dal 2019.

Il continuo tentativo di affinare le modalità attraverso cui vengono monitorate e presidiate le diverse tipologie di rischio ha portato nel 2017 il Comitato di Basilea a introdurre alcune modifiche **(c.d. Basilea 4)** riguardanti il metodo standardizzato per la misurazione del rischio di credito, il ricorso agli IRB, la quantificazione del rischio operativo, la misurazione del *leverage ratio* e dell'*output floor*. Si tratta di modifiche che entreranno progressivamente in vigore a partire dal 2022 e sino al 2027 al più tardi, e che testimoniano l'esigenza della regolamentazione di evolvere in funzione delle dinamiche osservate sul mercato.



Anche in questo ambito la normativa italiana è stata recentemente innovata per accogliere le disposizioni europee sul cosiddetto *bail-in*, ossia sul coinvolgimento nelle perdite nel caso di dissesto bancario non soltanto degli azionisti, ma anche degli obbligazionisti e dei depositanti non protetti.

Il concetto di protezione è riferito ai sistemi di garanzia dei depositi che si configurano come soggetti di diritto privato che operano grazie alle risorse messe a disposizione dalle banche aderenti e che sono chiamati in caso di liquidazione coatta amministrativa a effettuare i rimborsi resi necessari dall'incapienza del valore dell'attivo.

In definitiva, quindi, i sistemi di garanzia dei depositi coprono in Italia **sino a 100.000 euro** per depositante e hanno l'obiettivo di rafforzare la fiducia del pubblico nei confronti della solvibilità delle banche, evitando il verificarsi di fenomeni di corsa agli sportelli, che potrebbero mandare in crisi anche banche sane, determinando un «**effetto domino**» sull'intero sistema bancario (rischio sistemico).



La trasparenza e gli obblighi di comportamento

Sotto il profilo della tutela di trasparenza rilevano, da un lato, gli obblighi informativi nei confronti della clientela e, dall'altro, le norme di comportamento da tenere nei confronti della stessa.

Con riferimento alle operazioni e ai servizi bancari, vige per le banche l'**obbligo di pubblicizzare**:

I tassi di interesse

le commissioni (e ogni altra condizione economica)

e di **inviare** (con cadenza almeno annuale):

comunicazioni alla clientela in merito allo svolgimento del rapporto

eventuali modifiche delle condizioni contrattuali



Il **primo obbligo** è aggirato nella prassi dalle banche che si limitano a pubblicizzare i costi massimi praticati alla clientela, rendendo impossibile un confronto con i concorrenti.

Tra gli strumenti del **secondo tipo rientrano**, invece, quelli finalizzati a garantire la correttezza dei comportamenti, con particolare riferimento alla disciplina dei conflitti di interesse.

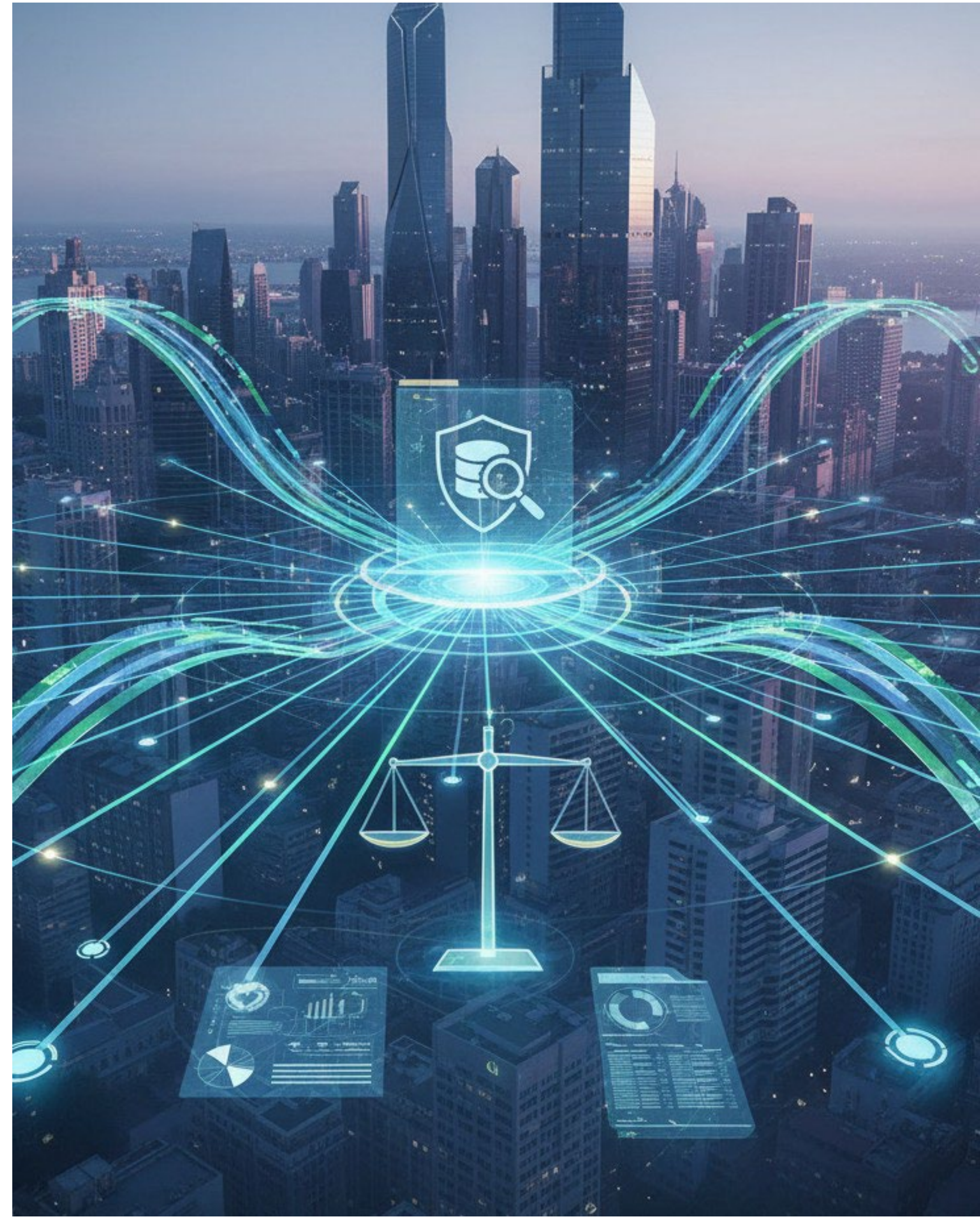
Il conflitto di interessi sorge ogni volta che gli interessi del cliente sono in contrapposizione con quelli della banca o con quelli di un altro cliente dotato di un potere contrattuale più forte.

Esempi tipici di queste situazioni si riscontrano soprattutto nell'**esercizio dei servizi di investimento**.

La vigilanza informativa

La vigilanza informativa si realizza attraverso la richiesta sistematica di informazioni alle banche e mediante l'imposizione di modalità standardizzate per la loro trasmissione. Non si tratta soltanto di un'attività di controllo, ma di uno strumento capace di incidere direttamente sull'organizzazione amministrativa e contabile degli intermediari, orientandone in modo significativo le scelte operative.

Nel tempo, la Banca d'Italia ha influenzato profondamente l'evoluzione del sistema bancario: l'obbligo di trasmettere dati su supporti informatici ha accelerato i processi di informatizzazione; l'introduzione di modelli standard di conto economico e di documenti specifici per l'attività in titoli e in cambi ha rafforzato la trasparenza, la comparabilità e la chiarezza dei bilanci. La vigilanza informativa ha quindi contribuito a rendere più strutturata e consapevole la gestione interna delle banche.



Negli anni più recenti, le richieste informative in materia di rischi bancari hanno accresciuto la sensibilità degli intermediari verso le proprie esposizioni, stimolandoli a sviluppare modelli interni di misurazione e controllo sempre più sofisticati. I dati raccolti per finalità di vigilanza sono così divenuti strumenti utili anche per la gestione strategica.

Con l'avvio dell'Unione bancaria europea, questo processo si è ulteriormente rafforzato attraverso l'*Asset Quality Review*, finalizzata alla verifica della qualità degli attivi e della corretta classificazione delle perdite, e mediante gli stress test, volti a valutare la capacità delle banche di resistere a scenari estremi. Tali strumenti non hanno solo fornito alle autorità un quadro della solidità del sistema, ma hanno anche consentito alle banche di individuare i propri punti di debolezza e di intervenire tempestivamente per rafforzarsi.

La vigilanza ispettiva

La **vigilanza ispettiva** si realizza in virtù del potere di effettuare ispezioni presso le banche sottoposte a vigilanza. In effetti esiste presso la banca centrale uno speciale corpo di ispettori che, su ordine del Governatore, si recano presso le banche sia in via ordinaria sia in via straordinaria.

Tradizionalmente le banche italiane sono state ispezionate mediamente ogni decennio. In via straordinaria, esse sono invece ispezionate quando si verificano fatti particolarmente preoccupanti o quando la vigilanza informativa mette in evidenza situazioni che necessitano un approfondimento.

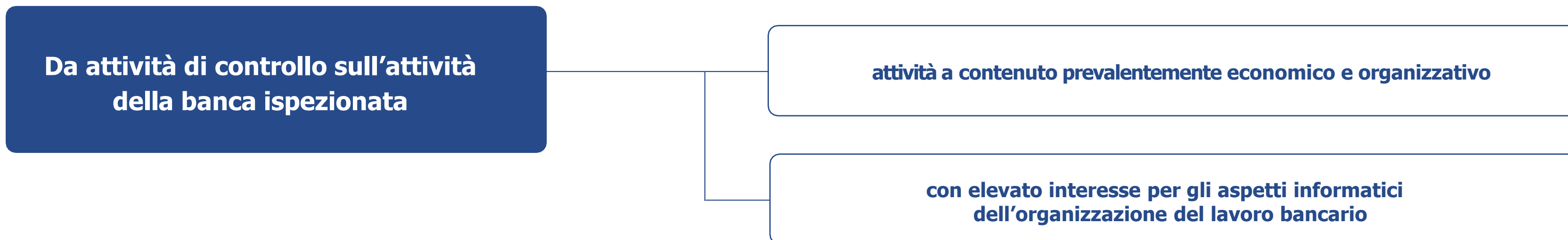
Nei casi suddetti le ispezioni solitamente riguardano tutta l'attività della banca e impegnano numerosi ispettori anche per diversi mesi.

Il numero degli ispettori – che hanno libero accesso a tutti i documenti esistenti nella banca oggetto di verifica - e la durata dell'ispezione dipendono ovviamente dalla dimensione della banca stessa e dalla complessità dei fatti che hanno consigliato l'ispezione.



Le ispezioni possono anche essere finalizzate a conoscere e controllare fatti specifici. Esse sono abbastanza frequenti, per esempio, quando entra in vigore una nuova normativa su aspetti particolarmente significativi dell'attività bancaria e l'autorità di vigilanza desidera quindi controllare come essa è stata applicata, quali conseguenze ha provocato la sua applicazione e quali difficoltà ha incontrato.

Anche l'**attività ispettiva** si è evoluta nel corso del tempo.



Essa ha assunto anche un deciso contenuto consulenziale e ha coinvolto professionalità sempre più varie e complesse.

Il ruolo della vigilanza ispettiva è senza dubbio destinato a modificarsi nel futuro in quanto all'interno del «meccanismo unico di vigilanza» dovranno necessariamente convivere modelli di vigilanza che facevano ampio ricorso alla vigilanza cosiddetta off site, ossia basate prevalentemente sulla vigilanza informativa, anziché su quella on site, propria della vigilanza ispettiva.

Nelle prassi di supervisione del «meccanismo unico di vigilanza» trovano spazio entrambi gli approcci e, in particolare, i team ispettivi sono costituiti da personale delle autorità di vigilanza nazionali e del «meccanismo unico di vigilanza», non coinvolto direttamente nell'attività di vigilanza continuativa sugli enti creditizi (vigilanza *on-going*), che è invece affidata a dei *joint supervisory team*. Questa separatezza di ruoli tra vigilanza *on-going* e vigilanza ispettiva dovrebbe garantire la necessaria indipendenza delle due funzioni e rendere pertanto più efficaci le verifiche *on-site* che saranno effettuate.