

Vigilanza bancaria

La recente **crisi finanziaria** ha posto tre rilevanti questioni:

1. **L'analisi dei costi-benefici dell'attività di vigilanza**, in virtù della quale → i **limiti** che la normativa pone agli intermediari devono essere **proporzionali ai benefici che si intendono raggiungere**:
→ si fa riferimento all'intensità della regolamentazione che dovrebbe essere calibrata sulla base di un criterio di proporzionalità fra benefici e costi regolamentati.
2. **L'orientamento al mercato**, in virtù del quale → non può essere ritenuta accettabile una normativa basata su interventi ex post realizzati solo dopo che siano emersi i problemi creati dall'innovazione. → La disciplina però viene imposta dal mercato.
3. **L'organizzazione della regolamentazione** → dovrebbe invece essere il frutto di analisi sul più razionale assetto dei controlli, più che una stratificazione di scelte successive volte a salvaguardare rendite di posizione assunte dalle autorità di controllo esistenti.
→ può seguire diversi modelli:
 - **vigilanza per soggetti**
 - **vigilanza per finalità**
 - **o regolatore unico**

Per quanto riguarda le **autorità creditizie**, il Testo Unico Bancario prevede tre istituzioni:

1. **Banca di Italia** → il compito di **vigilare**:
 - sulle banche,
 - sulle società di gestione del risparmio,
 - sulle società di investimento a capitale variabile,
 - sulle società di intermediazione mobiliare ecc.→ le sue principali funzioni sono:
 - formulare proposte per le deliberazioni di competenza del CICR;
 - esercita funzioni di vigilanza sulle banche/gruppi bancari/intermediari finanziari;
 - emana regolamenti,
 - impartisce istruzioni aventi validità generale,
 - adotta provvedimenti su casi specifici.→ svolge le proprie funzioni di vigilanza insieme al:
2. **Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR)** → ha l'alta vigilanza in materia di credito e di tutela del risparmio,
→ ha un **ruolo politico** a differenza della Banca d'Italia che ha un ruolo tecnico,
→ è composto da:
 - Ministro dell'economia e delle finanze che lo presiede
 - Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali;
 - Ministro dello sviluppo economico;
 - Ministro delle infrastrutture
 - Ministro dei trasporti
 - Ministro del commercio internazionale→ alle sedute partecipa il Governatore della Banca d'Italia
3. **Ministro dell'economia e delle finanze** →
 - Presiede il CICR,
 - stabilimento in Italia delle prime succursali di una banca extracomunitaria,

- definisce i requisiti di onorabilità dei partecipanti al capitale delle banche,
- scioglimento degli organi con funzione di amministrazione e di controllo delle banche in caso di gravi irregolarità.
- In caso di urgenza sostituisce il CICR nello svolgimento delle funzioni ad esso assegnate dalla normativa.

L'assetto dei controlli di vigilanza in Italia è formato da:

- **Banche e intermediari mobiliari**, la cui stabilità è vigilata dalla Banca di Italia, la trasparenza e correttezza dalla CONSOB, la tutela della concorrenza dalla AGCM;
- **Imprese assicurative** la cui stabilità è controllata dalla IVAS, trasparenza e correttezza dalla CONSOB, la tutela della concorrenza dalla AGCM;
- **Fondi pensione** la cui stabilità e la trasparenza e correttezza è vigilata dalla COVIP, mentre la concorrenza è tutelata dall'AGCM.

Le autorità di vigilanza, quindi, sono:

- La **Banca d'Italia**, con la funzione di attuare la politica monetaria della BCE e di vigilare sulle banche nell'ambito della single supervisory mechanism della BCE;
- **CONSOB (commissione nazionale per le società e la borsa)**, la quale ha funzioni rilevanti circa la tutela del risparmio nell'ambito della correttezza e della trasparenza e di vigilanza sul mercato borsistico;
- **IVASS (istituto per la vigilanza sulle assicurazioni)**, ha la funzione di vigilanza sulle imprese di assicurazione;
- **COVIP (commissione di vigilanza sui Fondi Pensione)**, con funzione di vigilanza sui fondi pensione;
- **AGCM (Autorità garante della concorrenza e del mercato)**, vigila sulla concorrenza e sull'abuso di una posizione dominante.

Il **TUB**, dopo aver identificato le autorità creditizie, delinea il ciclo di vita di una banca, partendo dalla sua costituzione e operatività per poi passare alle regole che devono rispettare nell'ordinario funzionamento e ai controlli cui devono sottostare, per giungere infine alla disciplina di una eventuale situazione di crisi.

L'art. 4 del TUB impone alla Banca d'Italia → di determinare e rendere **pubblici** preventivamente i **principi e i criteri dell'attività di vigilanza**. Questa posizione è stata conquistata nel corso del tempo con il progressivo passaggio da una vigilanza strutturale ad una vigilanza prudenziale.

La vigilanza strutturale e i controlli all'entrata.

La **vigilanza strutturale** → riguarda l'insieme di norme e comportamenti attraverso cui le autorità di vigilanza mirano a:

- regolare la struttura del settore finanziario,
- le norme sull'autorizzazione a esercitare attività finanziarie ed aprire nuovi sportelli,
- le norme sulla tutela della concorrenza, basate sui controlli delle operazioni di acquisizione e fusione.

Previa iscrizione **all'albo tenuto nella Banca d'Italia**, l'**esercizio dell'attività bancaria** è consentito esclusivamente alle:

- **Banche autorizzate in Italia**
- alle **succursali di banche comunitarie**

seguendo i principi:

1. **passaporto europeo (single license)** → che consente alla banca che ha ottenuto l'autorizzazione di insediarsi negli altri paesi membri continuando a rimanere soggetta alla vigilanza e alle **regole del paese d'origine (home country control)**.

→ Da notare che tali principi sono:

- ❖ fortemente depotenziati all'interno del **meccanismo unico di vigilanza**
- ❖ validi **solo** per i paesi che **non** adottano l'euro

La **concessione dell'autorizzazione all'esercizio** dell'attività bancaria → prevede di seguire un **ITER** apposito:

1. l'istanza presentata da una società nuova o esistente (modifica dell'oggetto sociale) per svolgere attività bancaria,
2. l'autorizzazione o il rigetto da parte della BCE,
3. l'iscrizione all'albo da parte della Banca d'Italia.

La **BCE** concede l'autorizzazione solo se:

- la sede legale e la direzione generale della nuova banca siano sul territorio italiano,
- se siano rispettate le condizioni di sana e prudente gestione,
- se l'intermediario sia in grado di rimanere sul mercato in modo efficiente.

L'**iscrizione** all'albo da parte della Banca d'Italia avviene → ove ricorrano le seguenti condizioni:

1. La forma societaria adottata sia :
 - **s.p.a o società cooperativa a responsabilità limitata.**
2. Che l'ammontare del capitale sociale sia:
 - **maggiore di 10 milioni di euro** per le **s.p.a.** (Banche popolari e banche di garanzia collettiva),
 - o **maggiore di 5 milioni di euro** per le Banche di credito cooperativo.
3. Che venga presentato un programma concernente l'attività iniziale, unitamente all'atto costitutivo e allo statuto.
4. che sussistano i requisiti di onorabilità, competenza e correttezza dei soci previsti dal TUB.
5. Che sia presente la normativa sui cumuli di incarico degli esponenti aziendali.
6. Che ci siano stretti legami tra la banca e gli altri soggetti che ostacolano l'esercizio delle funzioni di vigilanza.

Per quanto concerne le **PARTECIPAZIONI**, → nel 1936 vigeva un vincolo, ad oggi rimosso, concernente la cd. **separatezza a monte** → il quale mirava ad evitare che i soggetti che svolgono in modo rilevante attività di impresa in settori diversi da quello bancario e finanziario → possano avere **partecipazioni superiori al 15% del capitale bancario** o tali da comportare il **controllo della stessa**.

- Attualmente anche alcuni soggetti industriali possono acquisire il controllo di una banca, fermo restando il rispetto delle altre regole previste per il rilascio delle autorizzazioni da parte della Banca d'Italia.

Le **banche** costituite in forma di società per azioni prevedono che le **partecipazioni superiori al 5% del capitale della banca con diritto di voto, o quelle che comportano il controllo della stessa**, → devono essere soggette ad un'autorizzazione preventiva della Banca d'Italia.

Per quanto riguarda invece le **banche** costituite in forma:

di **società cooperativa a responsabilità limitata** → siano esse popolari o di credito cooperativo → vige la regola che nelle assemblee in cui i soci sono chiamati ad esprimere il loro voto, ogni socio ha un **voto** a prescindere dal numero di azioni possedute. (nelle spa invece ogni socio ha diritto a tanti voti quante sono le azioni possedute). → Tuttavia, a prescindere dal voto capitaro, nessuno può detenere azioni in misura eccedente lo **0.50 % del cap. sociale**.

Le banche popolari e quelle di credito cooperativo:

- Sono società cooperative a responsabilità limitata;
- Le loro soglie dimensionali prevedono per le banche:
 - **POPOLARI** → un valore attivo di **8 miliardi**,
 - DI **CREDITO COOPERATIVO** → un valore patrimoniale pari a **200 milioni**.
- Se tali soglie vengono superate si manifestano reazioni differenti:
 1. Per le **banche POPOLARI** →
 - è vietato il mantenimento della governance utilizzata appunto per le banche popolari
 - e viene imposta la trasformazione in società per azioni.

Per le **BCC (Banche di Credito Cooperativo)** →

- è prevista una soglia minima di patrimonio per operare in modo efficiente,
 - tutte le BCC → devono partecipare ad un gruppo bancario cooperativo (con la capogruppo in forma di Spa)
 - e i rapporti tra la capogruppo e le singole BCC sono regolati da un **patto di coesione**.

Se le banche non aderiscono al gruppo bancario cooperativo, → si attiva un **processo di WAY-OUT**, riservato solo a:

- BCC che al 31 dicembre 2015 aveva un **patrimonio netto superiore ai 200 milioni**
- BCC che hanno conferito la propria azienda a una banca conferitaria di comune accordo con → una BCC dotata di un **patrimonio netto superiore ai 200 milioni**.

LA VIGILANZA PRUDENZIALE

La Banca d'Italia, in conformità con le deliberazioni del CICR, → emana disposizioni di carattere generale avente per oggetto:

- L'adeguatezza patrimoniale,
- Il contenimento del rischio nelle sue diverse configurazioni,
- Le partecipazioni detenibili,
- L'organizzazione amministrativa e contabile e i controlli interni.

La facoltà riconosciuta alla Banca d'Italia comprende di poter:

- Convocare gli amministratori, i sindaci e i dirigenti delle banche per esaminare la situazione delle stesse;
- Ordinare la convocazione degli organi collegiali delle banche. Fissandone l'ordine del giorno...
- Procedere direttamente alla convocazione degli organi collegiali delle banche quando gli organi competenti non abbiano ottemperato a quanto previsto dal punto precedente.

Le prime norme di vigilanza prudenziale note come **Basilea 1**, furono introdotte del 1988 → che erano rappresentate dalla definizione di alcuni **coefficienti patrimoniali minimi obbligatori**.

Per molti anni quello di gran lunga più importante fu il **coefficiente di solvibilità**, → in base al quale il patrimonio di vigilanza delle banche doveva essere almeno **pari all'8 % del complesso delle attività** ponderate in relazione ai rischi di perdita per inadempimento dei debitori.

→ Per questo motivo i creditori furono divisi in alcune classi in base al loro rischio teorico e la ponderazione veniva attribuita in base al rischio di credito che andava:

- Dallo **0%** per finanziamenti concessi a Stati Sovrani caratterizzati da un alto livello di affidabilità
- Sino al **100%** per i normali crediti oggetto di contenzioso

I **limiti di Basilea 1** erano legati ai fattori quali:

- la natura delle controparti debitorie,
- il paese di residenza,
- le garanzie ricevute.

- Nel 1996 ci fu un emendamento che introdusse a **Basilea 1** → il coefficiente patrimoniale sui rischi di mercato,
- → fino ad arrivare nel 2004 con l'introduzione di **Basilea 2** estendendo i controlli per incorporare il rischio operativo e per accogliere in modo definitivo i modelli interni dei soggetti vigilati, la quale si basava su tre pilastri:

1. Il primo pilastro → introduce un requisito patrimoniale per i rischi tipici dell'attività bancaria e finanziaria (di credito, di controparte, di mercato, e operativo);
2. Il secondo pilastro → richiede alle banche di dotarsi di una strategia e di un processo di controllo dell'adeguatezza patrimoniale, attuale e prospettica, rimettendo all'autorità di vigilanza il compito di verificare l'affidabilità e la coerenza dei risultati e adotta le opportune misure correttive.
3. Il Terzo pilastro → introduce obblighi di informativa al pubblico riguardanti:
 - l'adeguatezza patrimoniale,
 - l'esposizione al rischio.

→ tale pilastro ha introdotto la **disciplina del mercato**, portando quest'ultimo a poter penalizzare mediante l'applicazione di un maggior costo del reperimento delle risorse finanziaria, gli operatori meno capaci nell'assumere, misurare e fronteggiare i rischi con un'adeguata dotazione patrimoniale.

La regolamentazione tiene conto della dimensione e della complessità degli intermediari:

1. le banche di grandi dimensioni → utilizzano i modelli interni (a fini prudenziali) di gestione per la misurazione del rischio;
2. le banche di piccole dimensioni → utilizzano i modelli standardizzati definiti dalla Banca d'Italia.

Gli accantonamenti previsti dall'accordo di Basilea 2 sono di due tipi:

1. gli accantonamenti per le **perdite attese** (expected losses) → vanno coperte con accantonamenti a conto economico (costo diretto per la banca). → I costi per la banca sono i costi che sostiene per il rischio.
2. gli accantonamenti per le **perdite inattese** (unexpected losses) → vengono coperte con gli accantonamenti a patrimonio di vigilanza.

Il **PATRIMONIO DI VIGILANZA** → è quello utilizzato a copertura dei rischi tipici dell'attività bancaria → Costituisce il principale parametro di riferimento nella vigilanza prudenziale e nelle valutazioni dell'autorità di vigilanza.

La disciplina distingue al suo interno :

- il **patrimonio di base (TIER 1)**: equità e prestiti irredimibili) → pari al 4% delle attività ponderate per il rischio
- e il **patrimonio supplementare (TIER 2)**: debiti subordinati che soddisfino le condizioni previste).

I **rischi tipici dell'attività bancaria** sono molteplici, quali:

- Il **rischio di credito** → rischio che il debitore non rimborsi interamente il debito nei tempi previsti legato alla possibilità di insolvenza della controparte.
- **Rischio di controparte** → rischio che la controparte sia inadempiente prima del regolamento dei flussi di cassa dell'operazione.
- **Rischio di mercato** → perdite derivanti dall'operatività sui mercati.
- **Rischio operativo** → perdite economiche generate da errori, frodi o mancato adempimento delle prestazioni o gravi avarie dei sistemi informatici o eventi come incendi o altre calamità.

È possibile (Basilea 2) che si ricorda essere finalizzato alla definizione di un requisito patrimoniale per fronteggiare i rischi tipici dell'attività bancaria e finanziaria con la seguente formula:

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

Dove:

- PV è il patrimonio a fini di vigilanza;
- RWA sono le attività ponderate per il rischio di credito,
- KRM è il requisito patrimoniale che considera il rischio di mercato e controparte;
- KRO è il requisito patrimoniale che considera il rischio operativo.

Il requisito patrimoniale complessivo adotta un **approccio a blocchi**, ed è → l'equivalente di una somma algebrica dei requisiti patrimoniali delle tipologie di rischio considerate.

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

1. il **metodo standardizzato** → che risulta essere l'evoluzione del sistema derivante da **Basilea 1** del 1988;
 - presenta una struttura simile a quella dello storico coefficiente di solvibilità ma ha una maggiore sensibilità e analiticità, grazie alla sua maggiore segmentazione dei portafogli di esposizioni e l'utilizzo dei rating espressi da agenzie specializzate.
2. il metodo basato sui **rating interni** (internal rating based, **IRB**) a sua volta suddivisi in:
 - IRB di base
 - IRB avanzato.
 - le banche effettuano valutazioni interne sui debitori utilizzando procedure statistiche come approccio al valore a rischio.

Le banche calcolano:

- per l'**IRB di base** → solo la probabilità di insolvenza.
- per l'**IRB avanzato** →
 - la probabilità di insolvenza,
 - la perdita in caso di insolvenza,
 - l'esposizione al momento del default
 - la scadenza del finanziamento.

Nel corso del 2013 è stata trasposta nell'ordinamento dell'UE l'ulteriore riforma degli accordi del Comitato di Basilea → **Basilea 3** → volta a rafforzare la capacità delle banche di far fronte agli shock derivanti da tensioni finanziarie ed economiche, a migliorare la gestione del rischio e la governante.

Nel fare ciò il comitato di Basilea ha comunque mantenuto l'approccio basato sui 3 pilastri, integrandolo e rafforzandolo per far accrescere la quantità e la qualità della dotazione di capitale degli intermediari, → introducendo strumenti di vigilanza anticiclici, regole sulla gestione del rischio di liquidità e sul contenuto della leva finanziaria.

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

- il **regolamento UE del 26 giugno del 2013** (capital requirements regulation o **CRR**) → disciplina gli strumenti di vigilanza prudenziale del primo pilastro e le regole di informativa al pubblico del terzo pilastro;
- La **direttiva 2013/36/UE del 26 giugno 2013** (capital requirements directive) → disciplina le modalità di accesso all'attività bancaria, la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi, il processo di controllo prudenziale e le riserve patrimoniali addizionali.

Le principali **innovazioni** di Basilea 3 fanno riferimento a:

- Un miglioramento della qualità, coerenza e trasparenza del patrimonio di vigilanza. → L'obiettivo delle nuove regole mira ad accrescere all'interno del patrimonio di base il peso degli elementi patrimoniali di maggiore qualità, in quanto liberamente utilizzabili per la copertura delle perdite.
- Il **patrimonio di base** che deve assorbire le perdite in condizioni di continuità d'impresa → è stato innalzato al **6% delle attività ponderate per il rischio**, E risulta ora essere suddiviso in:
 - Patrimonio di qualità primaria
 - Tier 1 aggiuntivo.
- Il **patrimonio supplementare** → è quello che deve assorbire le perdite in caso di crisi.

- Il **Buffer di conservazione del capitale** → pari al **2,5%** di common equity in rapporto all'attivo al rischio. → L'obiettivo è di far fronte ai periodi di stress. → Se il patrimonio scende sotto la soglia minima saranno imposti vincoli alla distribuzione del capitale.
- **Buffer anticiclico** → costituito dal Common equity in misura compresa tra lo **0 e il 2,5%**. → Imposto dalle autorità quando la crescita del credito genera un accumulo intollerabile di rischio sistemico. → L'obiettivo è di evitare l'accumulo di rischi sistemici.
- **Liquidity coverage ratio** → Le banche devono detenere attività liquide di alta qualità per fronteggiare uno scenario di 30 giorni di stress. L'incapacità di far fronte ai propri impegni può minare la stabilità del sistema bancario.

VIGILANZA PROTETTIVA → fa riferimento all'insieme di interventi che possono essere attivati in caso di dissesto o nel caso in cui sia stata pregiudicata la sana e prudente gestione.

E INFORMATIVA → si realizza attraverso la richiesta di determinate informazioni e specialmente attraverso l'imposizione di determinate tecniche di fornitura di tali informazioni per poter evitare le asimmetrie informative.

→ L'autorità di vigilanza impone anche le modalità attraverso cui devono essere fornite tali informazioni.

LA VIGILANZA ISPETTIVA

Le autorità di vigilanza possono effettuare ispezioni sulle istituzioni bancarie sottoposte a vigilanza.

→ Le ispezioni possono essere mirate per conoscere fatti specifici si distinguono in:

- ordinarie → effettuate quando entra in vigore una nuova normativa
- straordinarie → vengono effettuate quando si rilevano fatti preoccupanti, che possono essere evidenziati dagli obblighi di vigilanza informativa.

L'Unione Bancaria Europea

→ ha sbloccato tre importanti tasselli, introducendo i seguenti meccanismi:

- **MECCANISMO UNICO DI VIGILANZA** → consiste nella vigilanza prudenziale della BCE sulle altre banche operanti nell'UE, le quali sono circa 128 maggiori banche. → In vigore dal 4 novembre del 2014. → Consentirà di avere una visione integrata della vulnerabilità dell'area euro, rafforzando l'efficacia degli interventi preventivi e per consentire una competizione su basi di parità concorrenziali.
- **MECCANISMO UNICO DI RISOLUZIONE DELLA CRISI** → rivolto a regolare gli interventi in caso di difficoltà di una banca vigilata. → Funge come autorità unica di risoluzione della crisi, le quali sono a carico degli azionisti e dei creditori delle banche (**bail-in**). → Questo meccanismo consentirà di preservare la stabilità finanziaria con strumenti e processi di gestione delle crisi bancarie.
- **SCHEMA UNICO DI GARANZIA DEI DEPOSITI** → (ancora da approvare) rivolto ad unificare il trattamento dei depositanti delle banche coinvolte in situazioni di dissesto. → È prevista un'armonizzazione degli schemi di garanzia nazionali, con una garanzia per i **depositi fino a 100.000€**.

L'ultimo schema si propone di assicurare i termini di rimborso omogenei e ridotti in caso di liquidazione coatta amministrativa della banca.

Le importanti innovazioni che sono state introdotte nell'assetto dei controlli, in seguito alla crisi finanziaria che si è vissuta negli anni precedenti, consistono nell'istituzione di **tre autorità di controllo**, con funzioni di coordinamento delle politiche di vigilanza nazionale, distinte per mercati:

- La **European Banking Authority (EBA)** per il settore bancario;

- La **European Securities and markets Authority (ESMA)** per il settore mobiliare;
- La **European insurance and occupational pensions authority (EIOPA)** per il settore assicurativo e previdenziale.

Questo maggiore coordinamento delle regolamentazioni nazionali ha posto le basi per realizzare un progetto ben più ambizioso che si è concluso il 15 maggio 2014 con l'approvazione del regolamento sul meccanismo unico di vigilanza.