

Università Luigi Bocconi - Baffi Carefin

Lezione “Giorgio Ambrosoli” - Società civile, economia e rischio  
criminalità

## **Banche, crisi e comportamenti**

Ignazio Visco

Governatore della Banca d'Italia

Milano, 9 novembre 2016

In Italia la ripresa economica continua ma stenta a rafforzarsi dopo una recessione che per durata e intensità è stata più grave di quella verificatasi negli anni trenta. Contrariamente a quanto accaduto in altri paesi avanzati tra il 2007 e il 2010, da noi la crisi non ha avuto origine nel sistema bancario. È stata accentuata innanzitutto da debolezze strutturali del sistema produttivo nazionale, in ritardo nell'adeguamento alla globalizzazione, al progresso tecnologico e ai mutamenti demografici, e dall'elevato peso del debito pubblico, che ha limitato i margini di manovra della politica di bilancio. Dalla seconda metà del 2011, la crisi del debito sovrano ha determinato per le banche italiane un forte ridimensionamento della raccolta di fondi sui mercati internazionali e un corrispondente deterioramento delle condizioni di costo; in una fase di elevata instabilità finanziaria e di consolidamento dei conti pubblici, la contrazione del credito si è anch'essa riflessa sull'attività economica.

La doppia, profonda, recessione che ha colpito tra il 2008 e il 2014 la nostra economia ha inciso gravemente, a sua volta, sulle condizioni delle banche ed è stata alla base del rilevante aumento dei crediti deteriorati. Analisi di tipo controfattuale condotte in Banca d'Italia mostrano che in assenza della recessione l'incidenza delle sofferenze lorde sul totale dei prestiti alle imprese non finanziarie sarebbe rimasta intorno al 5 per cento, una percentuale sostanzialmente analoga a quella osservata a fine 2007, pari a circa 50 miliardi, contro i 140 registrati alla fine dello scorso anno nei bilanci delle banche italiane.

Nel loro complesso le banche hanno mostrato una sostanziale capacità di tenuta, sorprendente per alcuni osservatori, e non fronteggiano, contrariamente a quanto temuto da altri, una crisi di natura sistemica. Le difficoltà di singoli intermediari, anche medio-grandi, restano circoscritte; la loro serietà non va minimizzata ed esse sono oggetto di attento scrutinio. In più casi l'impatto delle crisi è stato rafforzato da comportamenti fraudolenti e gravemente scorretti.

## **1. L'esposizione delle banche al rischio di comportamenti scorretti**

Vi è la diffusa percezione che le banche e gli operatori finanziari siano più vulnerabili delle imprese non finanziarie all'affermarsi di comportamenti scorretti che talvolta, soprattutto nei periodi di crisi, possono sconfinare nell'illecito. È assai difficile effettuare confronti sulla base di dati non omogenei e riferiti a una casistica molto ampia ed eterogenea, ma alcune caratteristiche specifiche dell'attività bancaria rendono più gravi che in altri settori i problemi di agenzia tipici di tutte le organizzazioni complesse.

Le banche operano con una leva finanziaria molto più elevata di quella delle altre imprese, hanno in bilancio attività difficili da valutare da parte di operatori esterni, raccolgono fondi da una

platea di creditori molto frazionata (innanzitutto sotto forma di depositi), detengono una quota rilevante del debito dei loro clienti. L'insieme di questi fattori può indebolire i meccanismi di controllo societario, amplificare i problemi legati alle asimmetrie informative e rendere più difficile conciliare obiettivi contrastanti. In tempi di crisi, quando le risorse generate dall'attività corrente si riducono e i rischi aumentano, le tensioni divengono più acute e gli incentivi a perseguire interessi particolari, anche in modo illecito, diventano più difficili da contrastare. Per questi motivi, e in quanto l'attività delle banche ha dirette conseguenze in termini di stabilità finanziaria del sistema nel suo complesso, essa è soggetta a un regime di vigilanza stringente.

I danni arrecati dai comportamenti scorretti degli amministratori e dei dirigenti delle banche (come di quelli delle altre imprese) riguardano in primo luogo gli azionisti, i creditori e i clienti. La dimensione sistemica è però specifica delle banche; essa deriva dalle interconnessioni che ogni intermediario ha con gli altri operatori finanziari, dai costi che vengono inflitti ai fondi alimentati dal settore, quali ad esempio i fondi di assicurazione dei depositi, e, soprattutto, dall'erosione della fiducia nell'industria bancaria nel suo complesso che da questi comportamenti può derivare.

A livello internazionale questi rischi sono oggetto di un piano di azione del Financial Stability Board (FSB) che si articola su tre fronti: le politiche di remunerazione e incentivazione, il miglioramento degli standard e delle pratiche sui mercati all'ingrosso, la riforma dei metodi e delle procedure con cui sono determinati gli indici finanziari utilizzati come riferimento nei mercati internazionali (*benchmark*). Lo scorso settembre è stato pubblicato il secondo rapporto sullo stato di avanzamento dei lavori ed è prevista l'adozione di raccomandazioni specifiche già dal 2017. A livello nazionale la Banca d'Italia è impegnata a prevenire e contrastare le attività scorrette nell'ambito delle sue responsabilità di vigilanza prudenziale e di tutela del consumatore di servizi bancari.

## **2. L'esperienza degli ultimi anni**

In Italia, con l'acuirsi della crisi economica, la situazione di alcune banche, non solo di piccola dimensione, si è fortemente deteriorata; all'impatto della recessione si sono aggiunte le conseguenze di gestioni azzardate e prassi operative non conformi ai principi regolamentari, amplificate a volte da una *governance* inadeguata che ha di fatto consentito una spiccata autoreferenzialità dei manager. In più casi i comportamenti hanno anche assunto rilevanza penale.

L'azione di vigilanza ha contrastato queste anomalie con gli strumenti a sua disposizione. Esse hanno riguardato tanto il lato degli impieghi quanto quello della provvista di fondi; il confine

tra le due attività è peraltro labile, come mostrano in particolare quei casi nei quali i prestiti venivano concessi dalle banche subordinandoli alla sottoscrizione di azioni in occasione di operazioni di ricapitalizzazione degli intermediari. L'individuazione di questi fenomeni è il risultato di minuziose ricostruzioni, che possono aver luogo solo in sede ispettiva. In diverse occasioni l'intervento della Vigilanza, che presidia la stabilità delle banche con l'analisi delle strategie, degli assetti organizzativi e dei profili tecnici, è stato agevolato dalle denunce dei sottoscrittori.

Alla radice delle anomalie nei processi di erogazione del credito si possono identificare alcuni tratti comuni, in particolare per aziende della fascia medio-piccola, tra i quali il tentativo di raggiungere in breve tempo obiettivi reddituali troppo ambiziosi e una crescita imprudente dei volumi del credito, con l'offerta di finanziamenti a segmenti di clientela precedentemente non servita o a grandi prenditori. Sono così cresciuti i rischi dovuti alla concentrazione delle esposizioni, per singolo cliente o per settore di attività economica, in particolare nel comparto immobiliare.

Nei casi più gravi la gestione delle grandi esposizioni è risultata appannaggio personale dei vertici aziendali; non è stata, quindi, adeguatamente bilanciata dai contrappesi e dalle dialettiche interne di controllo che devono normalmente caratterizzare la funzionalità organizzativa delle banche. Tali casi, portati alla luce dall'attività ispettiva della Banca d'Italia e prontamente comunicati, nel doveroso riserbo, all'autorità giudiziaria, hanno evidenziato un circolo vizioso di commistione di interessi tra esponenti bancari e clienti finanziati, spesso celato attraverso il ricorso a società di comodo. Al decadimento dei profili tecnici e alla rimozione dei responsabili delle condotte irregolari, determinata dall'intervento della Vigilanza, non sempre hanno fatto seguito tempestive iniziative di ristrutturazione.

L'inaridirsi di fonti di reddito tradizionali quali quelle rivenienti dalla forbice fra i tassi ha spinto talora gli intermediari ad adottare aggressive pratiche in cui l'offerta e la distribuzione di alcuni prodotti abbinati a quelli tipici bancari sono risultate poco attente alle reali esigenze finanziarie della clientela. Si fa riferimento, ad esempio, alla vendita di polizze assicurative congiuntamente all'erogazione di finanziamenti, caratterizzate da esclusioni, limitazioni e carenze tali da ridurre significativamente l'ambito delle garanzie, ovvero sottoscritte in assenza dei requisiti soggettivi cui è subordinata la garanzia.

Criticità sono emerse, altresì, con riferimento ai finanziamenti per dipendenti e pensionati, quali i prestiti contro cessione del quinto, risultati connotati da opacità informative e gravati da costi spesso eccessivi. Si sono in particolare rilevate condotte opportunistiche seguite dalle reti di agenti all'atto di estinzioni anticipate dei finanziamenti e di rinnovi contrattuali.

In generale, sul fronte della trasparenza, le criticità riscontrate – a cui è stato chiesto di porre immediato rimedio – hanno riguardato la pubblicità e l’informativa precontrattuale, il contenuto dei contratti e la loro esecuzione. Vi sono stati casi di disallineamento tra le condizioni pubblicizzate e quelle inserite nei contratti o effettivamente applicate e di non corretta applicazione della disciplina relativa alla remunerazione di affidamenti e sconfinamenti. Queste violazioni limitano, fra l’altro, la possibilità per i clienti di scegliere l’intermediario che offre condizioni migliori, ripercuotendosi sui livelli di concorrenza.

Per quanto riguarda la raccolta, a fronte dei significativi interventi di ricapitalizzazione chiesti dalla Vigilanza, talune banche, piuttosto che ricercare il supporto di investitori professionali, hanno trovato più agevole collocare quote di capitale presso la clientela al dettaglio. Nel caso di alcune banche popolari, finanziamenti ai clienti sono stati erogati in coincidenza con l’acquisto da parte loro di quote di capitale dell’intermediario, talvolta con l’impegno di quest’ultimo al riacquisto delle stesse quote a prezzi predeterminati.

I finanziamenti accordati in occasione dell’acquisto di azioni da parte della clientela sono legittimi se autorizzati dall’assemblea straordinaria secondo le norme del codice civile; in questo caso, tuttavia, le regole prudenziali stabiliscono che le azioni non possono essere conteggiate nel patrimonio di vigilanza. La ragione è evidente: il patrimonio è considerato da quelle regole come il primo cuscinetto di sicurezza per assorbire eventuali perdite; esso deve essere quindi costituito da risorse “vere”, caratterizzate cioè da requisiti di liquidità e permanenza, non a elevato rischio di essere vanificate da un finanziamento non restituito. In alcuni casi, invece, abbiamo riscontrato in sede ispettiva che il capitale raccolto a fronte di finanziamenti erogati ai clienti sottoscrittori non era stato dedotto dal patrimonio di vigilanza. Le conseguenze di questi comportamenti, che si configurano in tutta evidenza come ostacoli all’esercizio delle funzioni di vigilanza, sono state in alcuni casi assai gravi.

Comportamenti elusivi sono stati talvolta adottati nel collocamento presso la clientela al dettaglio di strumenti di debito “subordinati”, emessi per soddisfare parte dei requisiti patrimoniali. I rischi connessi con l’investimento in questi strumenti sono emersi con evidenza in connessione con il ruolo che negli ultimi anni essi hanno assunto nelle valutazioni della Commissione europea sugli aiuti di stato (relative al cosiddetto *burden sharing*) e nella direttiva sulla risoluzione delle crisi bancarie (BRRD, in particolare con riferimento al *bail-in* dei creditori). Si può discutere sui tempi e sulle modalità con le quali a questi strumenti è stato retroattivamente attribuito, oltre al rischio di liquidazione dell’intermediario, quello connesso con la risoluzione della crisi. Non sempre, però, l’attrattiva costituita da rendimenti anche relativamente elevati (rispetto a quelli

ottenibili, per esempio, con l'investimento in titoli del debito pubblico) sembra essere stata presentata dagli intermediari ai sottoscrittori di questi strumenti con un'adeguata informativa sulle condizioni di rischio, condizioni non necessariamente corrispondenti alle loro specifiche esigenze di investimento.

### **3. L'azione di Vigilanza**

L'ordinamento assegna alla Banca d'Italia poteri di controllo da esercitare avendo come riferimento due obiettivi: la stabilità del sistema bancario e la sana e prudente gestione delle banche ("vigilanza prudenziale"), la trasparenza e la correttezza dei rapporti con la clientela relativamente ai prodotti bancari ("vigilanza di trasparenza"). Sono obiettivi strettamente connessi: banche poco trasparenti e non corrette nei rapporti con la clientela rischiano di diventare instabili, a causa dei rischi operativi e legali, del rischio di reputazione e dell'impatto sulla fiducia di depositanti e altri creditori; a loro volta, banche i cui profili tecnici si deteriorano, mosse unicamente da esigenze di redditività di breve periodo, possono essere più propense ad assumere rischi eccessivi, a instaurare relazioni opache, a tenere comportamenti scorretti. Ciascuna delle due attività di vigilanza trae pertanto vantaggio dagli elementi conoscitivi forniti dall'altra. Pur tenendo conto di queste connessioni gli ambiti di entrambe le attività del supervisore rimangono ben separati.

Anche se ostacolata in alcuni casi da comportamenti elusivi, la vigilanza prudenziale della Banca d'Italia è stata intensa e assidua; si svolge oggi in un contesto internazionale in larga parte armonizzato, sia per quanto riguarda le regole, dove la legislazione primaria è definita da un Regolamento, immediatamente applicabile, del Parlamento europeo e del Consiglio, integrato da norme di dettaglio elaborate dall'Autorità bancaria europea, sia per quel che concerne l'azione di supervisione, che si svolge nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico stabilito all'interno dell'area dell'euro. La nostra attenzione è sempre stata elevata sia per le regole sia per la supervisione.

Fin dal luglio 2007 – prima che esplodesse la crisi finanziaria collegata al collocamento dei mutui *sub-prime* – abbiamo emanato disposizioni in materia di corretta gestione del rischio di non conformità alle norme (*compliance*). Nel marzo 2008 siamo intervenuti sui sistemi di governo societario e sulle politiche di remunerazione, imponendo nel 2009 ai grandi gruppi bancari di adeguarsi agli standard emanati dall'FSB, estesi poi a tutte le banche nel marzo 2011. Sono di fine 2011 le regole in materia di limiti alle operazioni con parti correlate e gestione dei conflitti d'interesse che ne derivano, e del luglio 2013 quelle relative al sistema dei controlli interni. Queste

leve mirano a contenere il rischio di comportamenti scorretti; fanno parte dei principi e criteri a cui si conformano oggi le linee guida emanate a livello europeo.

Sul piano della supervisione, le analisi e le ispezioni condotte dalla Vigilanza hanno come finalità la salvaguardia della stabilità; preponderante, pertanto, è l'analisi dei rischi effettivi, la verifica della consapevolezza da parte degli esponenti aziendali del livello di tali rischi e della loro evoluzione, dell'adeguatezza dei presidi organizzativi e patrimoniali per il loro controllo. Se nell'espletamento delle funzioni di vigilanza emergono comportamenti che potrebbero configurarsi come reati, inviamo immediatamente all'autorità giudiziaria atti e informazioni in nostro possesso.

La collaborazione con le altre istituzioni è fondamentale, continua e costante; nelle indagini a cui si fa riferimento diffusamente sui mezzi d'informazione è ed è stata cruciale l'azione di vigilanza svolta dalla Banca d'Italia, *in primis* attraverso accertamenti ispettivi che analizzano in profondità i rischi e i profili tecnici di banche caratterizzate da elementi di debolezza. L'azione stessa della magistratura in molti casi ha preso avvio sulla base di nostre segnalazioni: negli ultimi quattro anni la Banca d'Italia ha inoltrato alle autorità inquirenti oltre 800 segnalazioni; le comunicazioni e le richieste di informazioni ricevute nell'ambito di procedimenti giudiziari sono state quasi 2.000. Nello stesso periodo le perizie e le consulenze prestate dai dipendenti dell'Istituto alla magistratura nell'ambito di procedimenti in corso sono state 270; a esse vanno aggiunte quelle prestate dai dipendenti addetti in via continuativa ai nuclei creati a Milano e Roma che collaborano attivamente con le rispettive Procure.

In materia di trasparenza bancaria, se le regole sono in parte il portato di una cornice europea che fissa principi e criteri comuni, la vigilanza continua a essere esercitata su base nazionale. Anche in questo settore siamo intervenuti da tempo: nel 2009 abbiamo emanato regole sulla trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari e sulla correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti; queste regole sono state successivamente adattate all'esperienza maturata e alle esigenze di recepire le norme emanate a livello europeo. In particolare, dal 2010 la legge ha riconosciuto la trasparenza delle condizioni contrattuali e la correttezza dei rapporti con la clientela come autonome finalità della vigilanza e ha rafforzato i poteri attribuiti alla Banca d'Italia.

A fronte dei comportamenti scorretti individuati dai controlli della Banca d'Italia vengono attivati strumenti di intervento che includono la possibilità di ordinare la restituzione ai clienti delle somme indebitamente percepite. Le indagini riguardano anche l'affidabilità dei presidi organizzativi e di controllo volti ad assicurare, nel continuo, la mitigazione e il controllo dei rischi di non conformità. L'azione di vigilanza in questo ambito si è tradotta in benefici diretti per i clienti grazie a restituzioni per circa 100 milioni di euro nel 2014 e 65 milioni nel 2015.

Sollecitiamo gli intermediari al superamento delle prassi più critiche per la clientela e a indirizzarsi verso quelle più virtuose. Ad esempio, lo scorso agosto è stata emanata, congiuntamente con l'Ivass, una comunicazione rivolta alle assicurazioni e agli intermediari assicurativi sulla commercializzazione di polizze assicurative abbinate a finanziamenti, cui ho fatto cenno; è stato chiesto di rivedere la struttura delle polizze e le modalità di collocamento affinché le caratteristiche dei prodotti rispondano alle reali esigenze di copertura dei rischi della clientela e la loro distribuzione sia improntata a canoni di correttezza sostanziale. Nel marzo di quest'anno, a seguito di una serie di ispezioni sull'organizzazione degli uffici reclami, sono state pubblicate indicazioni sulle buone prassi e sulle criticità emerse.

La vigilanza di tutela diretta dei clienti di prodotti e servizi bancari e finanziari si realizza anche con la gestione degli esposti dei consumatori e il supporto all'Arbitro Bancario Finanziario (ABF). Ai primi viene data risposta individualmente, nel contempo sollecitando l'intermediario coinvolto a risolvere la controversia. L'ABF è uno strumento di risoluzione alternativa delle controversie a cui i clienti possono accedere in modo semplice (senza assistenza professionale) e poco costoso (il ricorso costa 20 euro, rimborsati in caso di esito favorevole). Nel 2015 l'Arbitro ha ricevuto circa 13.600 ricorsi, il 21 per cento in più rispetto all'anno precedente; nei primi otto mesi del 2016 sono stati presentati oltre 13.000 ricorsi. Tre collegi (i cui componenti sono indicati da Banca d'Italia, dagli intermediari e dai clienti) decidono, a Milano, Napoli e Roma, sui ricorsi ricevuti, con il supporto delle segreterie tecniche create presso la Banca d'Italia. Nel 2015 nel 70 per cento dei casi i ricorsi si sono risolti sostanzialmente a favore dei clienti (con una decisione favorevole o grazie alla "cessazione della materia del contendere" con l'adempimento da parte dell'intermediario), con il riconoscimento complessivo di circa 10 milioni di euro. I tempi di risposta sono contenuti rispetto alla giustizia ordinaria, anche se in aumento per effetto della crescente domanda. Per rispondere a questa criticità entro la fine dell'anno verranno costituiti quattro nuovi collegi e altrettante segreterie tecniche (a Bari, Bologna, Palermo e Torino).

#### **4. Vincoli e risposte**

Se il processo di definizione delle attività di controllo può apparire complessivamente semplice e lineare, numerosi sono tuttavia i vincoli che esso incontra nel suo svolgimento.

La Vigilanza non può che muoversi entro i confini delineati dalla legge per l'attività amministrativa, all'interno dei quali deve svolgersi l'esercizio della discrezionalità "vincolata" attribuita al supervisore. L'evoluzione delle norme regolamentari, per ampliare o modificare limiti e poteri dell'azione di vigilanza, è in parte frutto della stessa attività di controllo, che verifica



l'emergere di nuovi rischi e risponde ai comportamenti modificando il sistema d'incentivi al quale gli intermediari sono soggetti. Possono essere inclusi tra i risultati di queste attività i processi di riforma della normativa primaria – quali la riforma delle banche popolari, il consolidamento in atto del sistema delle banche di credito cooperativo e l'autoriforma delle fondazioni – finalizzati soprattutto ad accrescere la capacità di ricorrere al mercato da parte degli intermediari, migliorarne il governo societario e, per questa via, porre le premesse per ridurre il rischio di comportamenti scorretti.

Più in generale vi possiamo comprendere l'evoluzione delle disposizioni secondarie che cercano di modificare gli incentivi alla base di alcuni comportamenti, cui ho fatto cenno in precedenza. In particolare, le regole sulle politiche di remunerazione sono una delle leve che maggiormente orientano le scelte all'interno delle banche. Le disposizioni della Banca d'Italia stabiliscono in modo specifico che questi sistemi non devono contenere elementi tali da favorire comportamenti scorretti. Gli schemi di incentivazione che le banche adottano per le reti distributive non possono basarsi soltanto su obiettivi commerciali ma devono ispirarsi a criteri di correttezza nelle relazioni con la clientela, contenimento dei rischi legali e reputazionali, rispetto delle disposizioni di auto-disciplina. È espressamente stabilito che "...l'ammontare complessivo di remunerazione variabile (*bonus pool*) si basa su risultati effettivi e duraturi e tiene conto anche di obiettivi qualitativi". Per rendere efficaci questi principi, le norme richiedono che i meccanismi di correzione ex-post (ossia le cosiddette clausole di "*malus* e *claw-back*") riguardino anche la remunerazione variabile di soggetti che abbiano determinato o concorso a determinare "comportamenti fraudolenti o di colpa grave a danno della banca".

I vincoli di legge sul segreto d'ufficio e il divieto di diffondere informazioni sull'attività di vigilanza riferite a situazioni e interventi specifici non danno al pubblico l'esatta percezione dell'intensità dell'azione posta in essere e di come questa abbia evitato che numerose situazioni di difficoltà sfociassero in crisi conclamate. I casi oggetto di maggiore attenzione da parte dei media sono quelli per i quali agli effetti sfavorevoli derivanti dal contesto di acuta debolezza dell'economia si sono aggiunti comportamenti devianti, nella maggior parte dei casi individuati attraverso le ispezioni di vigilanza. La diffusione non autorizzata di informazioni riservate e le ricostruzioni artificiose degli eventi possono complicare la gestione di questi casi problematici e minare la fiducia del pubblico.

Le misure di vigilanza sono state e vengono sempre graduate in base al grado di rilevanza delle problematiche aziendali; se le difficoltà si acuiscono, gli interventi diventano via via più intrusivi, e ciò li rende inevitabilmente meno accettabili da parte degli esponenti aziendali. In

presenza di problemi gravi, ad esempio, abbiamo sovente chiesto, insieme con il reperimento di nuovo capitale, il ricambio dell'alta dirigenza; per ottenerlo, tuttavia, è necessaria la volontà consapevole degli organi deputati a decidere (l'Assemblea, per la sostituzione del Consiglio di amministrazione; il Consiglio, per la sostituzione del capo dell'azienda, dell'amministratore delegato o del direttore generale). Spesso la presa d'atto dei problemi da parte delle strutture di governo societario è lenta; ciò contribuisce a peggiorarli, innescando un circolo vizioso: se il sistema di governo rimane debole, infatti, diviene più difficile reperire i capitali necessari al risanamento della banca. Il discrimine tra situazioni contenibili negli argini della normale attività di vigilanza e quelle da affrontare con strumenti non ordinari sta proprio nel grado di condivisione da parte dell'intermediario delle richieste della vigilanza e nella sua rapidità di risposta alle sollecitazioni ricevute.

Se non si verifica una soluzione cooperativa è necessario ricorrere agli strumenti non ordinari. A questo riguardo, solo recentemente il legislatore ha previsto il potere per la Banca d'Italia di rimuovere direttamente esponenti aziendali quando la loro permanenza nella carica sia di pregiudizio alla sana e prudente gestione. È uno strumento che rafforza i poteri della vigilanza; può contribuire ad accelerare la risoluzione di situazioni problematiche prima che esse degenerino in uno stato di crisi irreversibile. Ma non può, ovviamente, risolvere immediatamente i problemi di fondo dell'intermediario; si possono infatti rimuovere gli esponenti quando ne ricorrano i presupposti previsti dalla legge, ma non si può cambiare in breve tempo il "contesto ambientale" che li esprime e che permea il resto della struttura organizzativa e societaria.

Le sanzioni sono uno degli strumenti impiegati per disincentivare comportamenti scorretti. Nel triennio 2013-2015, sono stati avviati 251 procedimenti sanzionatori; di questi, 229 sono terminati con l'irrogazione di sanzioni pecuniarie, per un ammontare complessivo di circa 65 milioni di euro, che affluiscono direttamente al bilancio dello Stato. Le condotte sanzionate hanno sovente riguardato pratiche non corrette nell'allocazione dei finanziamenti e, in particolare, carenze nel processo di selezione del credito, nell'attività di gestione e monitoraggio dell'andamento delle relazioni creditizie, nonché nella classificazione dei crediti e degli accantonamenti per le posizioni deteriorate.

I limiti minimi e massimi delle sanzioni sono stabiliti dalla legge; all'interno di tali limiti la Banca d'Italia determina l'ammontare delle sanzioni tenendo conto della gravità, della diffusione e della durata delle condotte anomale accertate, nonché delle azioni correttive eventualmente poste in essere. Una recente modifica del quadro normativo, introdotta a seguito del recepimento della quarta direttiva sui requisiti di capitale (CRD4), ha significativamente inasprito l'ammontare delle

sanzioni applicabili. In prospettiva esse saranno commisurate alla capacità finanziaria del responsabile o all'entità del vantaggio ottenuto attraverso la violazione. Agli intermediari che nel nuovo regime saranno direttamente responsabili potranno essere comminate sanzioni pecuniarie fino al 10 per cento del fatturato; alle persone fisiche potranno essere comminate sanzioni fino a 5 milioni di euro; nei casi di maggiore gravità, potrà essere irrogata, accanto alla sanzione pecuniaria, la sanzione accessoria dell'interdizione temporanea dall'esercizio di funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso intermediari bancari, finanziari e assicurativi o fondi pensione.

Un importante vincolo è rappresentato dalla riduzione dei "gradi di libertà" per il risanamento di banche in crisi. Fino al 2014 tre erano le leve a disposizione: capitali privati, aggregazioni, fondi pubblici. Combinandole si è riusciti a prevenire dissesti bancari salvaguardando il denaro dei contribuenti e la fiducia del pubblico. Dal 2015 la leva costituita dai fondi pubblici – che nell'interpretazione della Commissione europea includono anche l'utilizzo dei sistemi obbligatori di tutela dei depositi e di finanziamento delle risoluzioni – si è pressoché annullata; si può utilizzare solo in presenza di azioni preventive di condivisione delle perdite – *bail in* o *burden sharing* – che vanno a intaccare i diritti degli investitori.

Questo rende ancora più indispensabile orientare l'azione di vigilanza verso la prevenzione utilizzando al meglio gli strumenti d'intervento "precoci" di cui adesso dispone. Tempestività e necessità di interventi proattivi sono dettate dal nuovo contesto regolamentare, che impone specifici passi in situazioni di difficoltà degli intermediari (cosiddette *failing or likely to fail*) ovvero in presenza di carenze patrimoniali rispetto alle soglie fissate nell'attività di supervisione, sulla base della rischiosità attuale e prospettica del singolo intermediario (*capital decision*). Queste soglie si collocano, nella quasi totalità dei casi, su livelli superiori rispetto ai minimi previsti dalle disposizioni. L'azione di vigilanza non può arrivare, però, a sostituirsi alle scelte imprenditoriali, che restano sotto la responsabilità dei banchieri.

Intermediari e clienti sono chiamati ad adeguarsi ai rapidi cambiamenti di assetti, regole e strumenti di vigilanza e a innovazioni tecnologiche che associano all'ampiamiento dei servizi finanziari e delle loro modalità di fruizione anche nuovi rischi. Le banche devono acquisire maggiore consapevolezza dei rischi legali e reputazionali di comportamenti scorretti, anche se non formalmente illeciti; dei benefici, nel medio e lungo periodo, di un'adesione convinta alla normativa e alla correttezza sostanziale.

Un ruolo importante viene svolto dagli intermediari nella prevenzione e nel contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. L'Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo condotta nel 2014 sotto il coordinamento del Comitato di sicurezza

finanziaria, a cui il nostro Istituto ha dato un contributo rilevante, ha evidenziato come le banche presentino un elevato rischio teorico di esposizione al riciclaggio ma, allo stesso tempo, ha riconosciuto che i presidi e i controlli presenti nel sistema, basati su un efficace insieme di regole e su una incisiva attività di vigilanza della Banca d'Italia, assieme al livello di consapevolezza della categoria (di cui la collaborazione attiva è un indicatore), contribuiscono a ridimensionare fortemente tali rischi.

Il caso del coinvolgimento diretto di banche in attività illecite e nel connesso reato di riciclaggio è estremamente raro, circoscritto a intermediari di minori dimensioni, legato a infiltrazioni criminali negli organi amministrativi. Grazie anche all'intensa azione dell'Unità di informazione finanziaria (UIF) e della Vigilanza della Banca d'Italia, vi è stata una adesione crescente del sistema bancario alle richieste di innalzamento dei presidi e di collaborazione attiva; il numero di segnalazioni alla UIF di operazioni sospette è salito da circa 72.000 nel 2014 a 82.500 nel 2015 e intorno a 100.000 nelle stime per l'anno in corso. Sono altresì migliorate la capacità di individuare fenomeni significativi e la qualità delle analisi, anche se alcune debolezze organizzative ancora presenti presso singoli intermediari – essenzialmente di tipo organizzativo e procedurale – possono tuttora determinare varchi per la canalizzazione di flussi finanziari di origine illecita.

L'Analisi nazionale dei rischi individuava invece in altre tipologie di intermediari – quali i money transfer, soprattutto comunitari, attivi attraverso reti di agenti – una significativa vulnerabilità a fenomeni di riciclaggio, essenzialmente ascrivibile al quadro normativo comunitario che consente loro di agire in Italia al di fuori di un adeguato assetto di regolamentazione e controllo. Nei loro confronti, l'intensa attività di controllo, anche ispettivo, ha fatto emergere numerosi casi di coinvolgimento, anche diretto, in attività di riciclaggio e ha condotto all'assunzione di provvedimenti sanzionatori e di rigore.

Anche ai clienti è richiesto un ruolo in prospettiva più attivo. Ciò non significa scaricare su di loro carenze della regolazione o risultati di comportamenti opportunistici, ma trasformarli in alleati in un percorso di innalzamento della qualità di prodotti e servizi finanziari. Ciò implica la disponibilità ad aumentare il proprio livello di competenze finanziarie di base e ad accrescere la consapevolezza dei propri diritti e degli strumenti di tutela esistenti.

La Banca d'Italia è attivamente impegnata su questo fronte: in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione e con altre autorità, e per il tramite degli insegnanti, lo scorso anno i nostri programmi di educazione finanziaria hanno raggiunto circa 90.000 studenti; con le altre autorità di vigilanza operiamo per la costruzione di una strategia nazionale per l'educazione finanziaria attenta alle necessità anche degli adulti. Sul sito internet della Banca d'Italia sono a disposizione "Guide in

parole semplici” relative ad alcuni prodotti finanziari ad ampia diffusione. Su questo fronte si può, ed è necessario, fare di più, anche attraverso la costruzione di un percorso condiviso tra tutti i soggetti (pubblici e privati) che già sono attivi in questo campo.

## **5. Le sfide future**

La struttura del sistema finanziario internazionale e i modelli operativi degli intermediari sono in rapida evoluzione, per effetto dello sviluppo tecnologico, dei rilevanti cambiamenti regolamentari, delle pressioni sulla redditività indotte dal nuovo, più competitivo, contesto in cui gli intermediari si trovano a operare.

Cambiamenti ancora più rilevanti saranno indotti dagli sviluppi della finanza all'esterno del comparto bancario. Una parte crescente dell'attività di intermediazione e dell'offerta di servizi di pagamento si sta infatti spostando, gradualmente ma costantemente, al di fuori del tradizionale ambito di operatività delle banche, verso operatori e mercati che traggono vantaggio da regimi di vigilanza generalmente meno stringenti. Per il consumatore di servizi finanziari la diffusione delle nuove tecnologie all'interno e all'esterno del settore bancario accresce in misura rilevante le possibilità di scelta dei prodotti e le modalità di utilizzo, ad esempio eliminando il limite all'offerta di servizi posto dalla distanza fisica tra il fornitore e il cliente.

Questi stessi sviluppi pongono l'esigenza di un rafforzamento delle norme a tutela della clientela e delle relative attività di controllo e prevenzione. La maggiore concorrenza, sospinta dalla tendenza alla disintermediazione bancaria, può infatti ulteriormente accentuare le pressioni sulla redditività, spingendo gli operatori ad assumere rischi eccessivi o porre in essere comportamenti scorretti. Le aggregazioni, se da un lato consentono di ampliare e diversificare l'offerta di servizi alla clientela, possono accrescere il potere di mercato dell'intermediario e la capacità di sfruttare a suo vantaggio l'asimmetria informativa che caratterizza la finanza.

Buone norme, adeguate tempestivamente al passo dell'innovazione tecnologica e finanziaria, sono essenziali per prevenire e scoraggiare i comportamenti scorretti, ma non bastano. È fondamentale innanzitutto un'ampia azione volta a rafforzare la capacità dei consumatori e degli investitori di compiere scelte finanziarie valutando correttamente le informazioni di cui dispongono: una domanda vigile e consapevole è, infatti, il primo, forte strumento di disciplina del comportamento delle banche e degli altri operatori finanziari. Un buon governo societario presso gli intermediari, inoltre, che promuova efficaci sistemi di controllo dei rischi, assicuri efficienza nel processo di allocazione del credito, gestisca attentamente i conflitti di interesse, è condizione

necessaria per assicurare il rispetto di sostanziali principi etici – oltre che delle regole – nel campo della finanza. È anche sulla base di queste premesse che in Italia negli scorsi anni sono stati adottati importanti provvedimenti di riforma della *governance* degli intermediari bancari.

Nell'esercizio di ogni attività d'impresa, la spinta degli incentivi economici deve necessariamente accompagnarsi al rispetto dei principi etici. Ciò è particolarmente rilevante in un comparto come quello dell'intermediazione finanziaria, in cui norme e contratti non possono che essere incompleti, l'attività trae origine dal risparmio di famiglie e imprese – che deve essere adeguatamente tutelato – e la possibilità di conseguire mutui benefici si basa sulla fiducia tra intermediario e cliente e sulla correttezza e trasparenza della relazione d'affari. Non si tratta, però, di un generico impegno morale; per ogni paese, il rispetto delle regole e dei principi etici è indice essenziale del suo grado di sviluppo, nell'accezione più ampia e nobile del termine.