

PINA MURÈ
MARCO SPALLONE

LE SANZIONI BANCARIE: EVOLUZIONE NORMATIVA E CONFRONTO INTERNAZIONALE



I QUADERNI DI MINERVA BANCARIA

RIVISTA BANCARIA
MINERVA BANCARIA

COMITATO SCIENTIFICO (*Editorial board*)

PRESIDENTE (*Editor*):

GIORGIO DI GIORGIO, Università LUISS - Guido Carli, Roma

MEMBRI DEL COMITATO (*Associate Editors*):

PIETRO ALESSANDRINI, Università Politecnica delle Marche	GIOVANNI FERRI, Università LUMSA
PAOLO ANGELINI, Banca d'Italia	FRANCO FIORELLI, Università degli Studi "Roma Tre"
PIERFRANCESCO ASSO, Università degli Studi di Palermo	LUCA FIORITO, Università degli Studi di Palermo
EMILIA BONACCORSI DI PATTI, Banca d'Italia	FABIO FORTUNA, Università Niccolò Cusano
CONCETTA BRESCIA MORRA, Università degli Studi del Sannio	EUGENIO GAIOTTI, Banca d'Italia
FRANCESCO CANNATA, Banca d'Italia	GUR HUBERMAN, Columbia University
ALESSANDRO CARRETTA, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"	AMIN N. KHALAF, Ernst & Young
ENRICO MARIA CERVELLATI, Università di Bologna	RAFFAELE LENER, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"
NICOLA CETORELLI, New York Federal Reserve Bank	NADIA LINCIANO, CONSOB
N.K. CHIDAMBARAN, Fordham University	PINA MURÉ, Università degli Studi di Roma "La Sapienza"
MARIO COMANA, LUISS Guido Carli	FABIO PANETTA, Banca d'Italia
GIANNI DE NICOLÒ, International Monetary Fund	ALBERTO FRANCO POZZOLO, Università degli Studi del Molise
RITA D'ECCLESIA, Università degli Studi di Roma "La Sapienza"	ZENO ROTONDI, Unicredit Group
GIOVANNI DELL'ARICCIA, International Monetary Fund	ANDREA SIRONI, Università Bocconi
STEFANO DELL'ATTI, Università degli Studi di Foggia	MARIO STELLA RICHTER, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"
GIORGIO DI GIORGIO, LUISS Guido Carli	MARTI SUBRAHMANYAM, New York University
CARMINE DI NOIA, CONSOB	ALBERTO ZAZZARO, Università Politecnica delle Marche
LUCA ENRIQUES, University of Oxford	

Comitato Accettazione Saggi e Contributi:

Giorgio Di Giorgio (*editor in chief*) - Domenico Curcio (*co-editor*)

Alberto Pozzolo (*co-editor*) - Mario Stella Richter (*co-editor*)

ISTITUTO DI CULTURA BANCARIA
«FRANCESCO PARRILLO»

PRESIDENTE

CLAUDIO CHIACCHIERINI

VICE PRESIDENTI

MARIO CATALDO - GIOVANNI PARRILLO

CONSIGLIO

TANCREDI BIANCHI, GIAN GIACOMO FAVERIO, ANTONIO FAZIO,
GIUSEPPE GUARINO, PAOLA LEONE, ANTONIO MARZANO, FRANCESCO MINOTTI,
PINA MURÉ, FULVIO MILANO, ERCOLE P. PELLICANO',
CARLO SALVATORI, MARIO SARCIANELLI, FRANCO VARETTO

I QUADERNI DI MINERVA BANCARIA

PINA MURÈ
MARCO SPALLONE

LE SANZIONI BANCARIE: EVOLUZIONE NORMATIVA E CONFRONTO INTERNAZIONALE

MARZO 2018



I QUADERNI DI MINERVA BANCARIA

- Q. 1 /2013 *La distribuzione dei prodotti finanziari in Italia e in Europa: nuove regole e nuove sfide*
Domenico Curcio, Giorgio Di Giorgio, Giuseppe Zito
- Q. 1/2014 *La regolamentazione dei fondi comuni: una analisi comparata*
Giorgio Di Giorgio e Mario Stella Richter (a cura di)
- Q. 2/2014 *FCHub: dopo l'anno zero*
AA.VV.
- Q. 1/2015 *Invecchiamento della popolazione ed evoluzione dei fabbisogni previdenziali e assistenziali*
Domenico Curcio, Paolo Giordani, Alessandro Pandimiglio
- Q. 2/2015 *Euro e sviluppo del mercato finanziario. La lezione di Luigi Spaventa*
AA.VV.
- Q. 3/2015 *Riflessioni sulla Risk Disclosure.*
Risultati della ricerca realizzata dal Forum Governance.
AA.VV.
- Q. 1/2016 *Il bail-in*
a cura di Raffaele Lener
- Q. 2/2016 *L'Asset Allocation in presenza di tassi di interesse negativi*
Nicola Borri, Enrico Maria Cervellati, Domenico Curcio,
Antonio Fasano
- Q. 3/2016 *Risoluzione delle crisi bancarie e tutela dei depositi nella Unione Europea*
AA.VV.
- Q. 1/2017 *La probabilità (di default) non esiste.*
Discorso sopra la comparabilità delle misure di rischio
Simone Casellina, Giuseppe Pandolfo

I QUADERNI DI MINERVA BANCARIA

- Q. 2/2017 *Le riforme del mercato del tabacco in Italia e in Grecia:
verso un calendario fiscale.*
Marco Spallone, Stefano Marzioni, Alessandro Pandimiglio.
- Q. 3/2017 *I metodi di risoluzione delle controversie (ADR).
L'Arbitro per le Controversie Fiscali (ACF): primi passi e prospettive.*
A cura di Raffaele Lener e Alberto Franco Pozzolo.
- Q. 4/2017 *Il Microcredito: una "speciale" forma tecnica di finanziamento.*
Mariantonietta Intonti.
- Q. 1/2018 *Le sanzioni bancarie: evoluzione normativa e confronto internazionale*
Pina Murè, Marco Spallone

SOMMARIO

Introduzione	7
Capitolo 1 - La costruzione dell'osservatorio sulle sanzioni bancarie	11
1.1. Premessa	11
1.2. Obiettivi della ricerca e metodologia adottata	11
1.3. Il data base delle sanzioni amministrative delle Authority nazionali	13
Capitolo 2 - Dalla vigilanza prudenziale alla vigilanza unica : il ruolo del sistema sanzionatorio	21
2.1. Premessa	21
2.2. Il processo di riorganizzazione del sistema di supervisione: l'evoluzione della vigilanza prudenziale	22
2.3. Le ragioni della creazione dell'unione bancaria Europea: compiti e responsabilità tra BCE e ANC (Autorità Nazionali Competenti)	29
2.4. La funzione sanzionatoria delle autorità di vigilanza	35
2.5. Il processo sanzionatorio della Banca d'Italia	40
2.6. L'evoluzione normativa del processo sanzionatorio	45

Capitolo 3 - Determinanti della probabilità di incorrere in sanzioni: un'analisi comparata.....	49
3.1. Premessa	49
3.2. Un primo tentativo di identificare le cause delle sanzioni: Murè e Pesic (2010).....	50
3.3. La relazione tra rischio bancario e rischio di essere sanzionati: Caiazza et. al (2015).....	54
3.4. Una visione complessiva delle cause delle sanzioni: Guerello et al. (2017, 2018).....	57
3.5. Riflessioni sulle cause delle sanzioni: evidenza empirica e motivazioni a confronto.....	61
3.6. Un confronto con le best practice internazionali: il rating CAMELS dell'FDIC	62
 Capitolo 4 - Il caso MPS	71
4.1. Premessa	71
4.1. L'inizio della crisi	72
4.2. L'attività di vigilanza	77
4.3. L'attività ispettiva.....	79
 Conclusioni	87
 Bibliografia.....	93

INTRODUZIONE

In questa pubblicazione si intende illustrare l'evoluzione della ricerca sulla vigilanza bancaria e, in particolare, sulle sanzioni iniziata nel 2010, aggiornata e ampliata continuativamente fino ad oggi nell'ambito dell'appositamente costituito Osservatorio Permanente sulle Sanzioni Bancarie, incardinato all'interno del CASMEF (Centro Arcelli per gli Studi Monetari e Finanziari) della Luiss Guido Carli,

Nello specifico, saranno evidenziati gli obiettivi che la ricerca si è prefissa inizialmente e come tali obiettivi si sono evoluti nel tempo; saranno illustrate le analisi empiriche che sono state condotte e i risultati che sono stati raggiunti dai ricercatori del CASMEF, risultati ancora oggi oggetto di studio e di confronto con docenti ed esperti internazionali.

A partire dal 2010, la ricerca si è posta l'obiettivo di indagare le motivazioni alla base dell'azione sanzionatoria della Banca d'Italia, per poi evolversi verso l'analisi degli effetti di tale azione sulla *performance* delle banche Italiane, includendo anche i comportamenti di altre autorità di vigilanza, CONSOB e IVASS in particolare.

L'argomento ha assunto una particolare rilevanza nel corso degli anni, tenuto conto sia della crisi finanziaria ed economica (i cui contorni risulta-

no essere, ancora oggi, totalmente indefiniti) sia del processo di riorganizzazione e creazione del nuovo assetto di vigilanza Europea pensato, principalmente, per salvaguardare la stabilità del sistema finanziario Europeo.

D'altra parte, uno degli insegnamenti più importanti che si può trarre dalla crisi è riconducibile alla necessità di aggiornare la vigilanza prudenziale nell'UE e riorganizzare l'intera architettura del sistema Europeo di supervisione finanziaria. Si tratta di un tema di rilievo anche sotto il profilo economico e politico poiché il processo di unificazione dell'Unione Europea ha determinato e continua a determinare una sempre più ampia integrazione dei sistemi economici (e non solo finanziari) degli Stati membri. Quindi, una condivisione dei principi su cui basare la supervisione e la vigilanza tra le diverse nazioni si è resa necessaria al fine di salvaguardare la stabilità dell'economia Europea e dei suoi interlocutori internazionali.

Il presente lavoro intende ripercorrere tutte le fasi della ricerca iniziata nel 2010 su iniziativa degli autori. In primo luogo, si sofferma sull'evoluzione dell'apparato normativo in materia di controlli dovuta alle innovazioni introdotte dal legislatore nazionale ed Europeo; poi, si occupa di analizzare le problematiche connesse con l'esercizio dell'azione sanzionatoria, nonché le conseguenze e gli impatti delle sanzioni stesse sulla stabilità degli intermediari vigilati. Più precisamente, si intende analizzare il nuovo quadro regolamentare, volto a salvaguardare la stabilità e l'efficienza del sistema bancario Europeo, e, allo stesso tempo, valutare l'adeguatezza e l'efficacia delle azioni di vigilanza e del processo sanzionatorio.

Vale la pena ricordare che con la Direttiva 2013/36/UE del 2013¹ il legislatore dell'Unione ha delineato i tratti essenziali del vigente sistema sanzionatorio comunitario con l'intento di articolare misure sanzionatorie proporzionate, di rafforzare l'efficacia dissuasiva di detto sistema e

1 La Direttiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 regola l'accesso all'attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento (cd. CRD IV).

armonizzare la relativa disciplina, anche grazie al conferimento di poteri uniformi alle competenti Autorità degli Stati membri. In altri termini, gli studi effettuati dai Comitati di Supervisione, sulla base dei quali la Commissione Europea intende potenziare i regimi sanzionatori nel settore dei servizi finanziari, sono alla base di un importante lavoro per mettere in luce le numerose divergenze tra i regimi sanzionatori nazionali nel settore finanziario e suggerire possibili azioni a livello di UE, considerate idonee a favorire la convergenza e l'efficienza di detti regimi. Ciò, ancora una volta, giustifica l'obiettivo della ricerca di dimostrare l'efficacia, nel continuo, delle azioni delle Authority e di offrire, agli operatori del mercato, alcuni spunti di riflessione nonché una serie di strumenti utili per valutare l'adeguatezza delle proprie scelte strategiche e delle azioni operative.

Proprio per portare avanti in modo continuativo tanto l'analisi della normativa quanto la valutazione economica degli effetti dell'attività sanzionatoria nel 2010, come anticipato all'inizio di questa introduzione, è stato costituito presso il CASMEF– Luiss Guido Carli un Osservatorio permanente, il cui obiettivo è quello di supportare la ricerca sui temi delineati attraverso il reperimento di dati e informazioni. Tale supporto si è sostanziato nella costruzione e nel popolamento di un database, che include e sistematizza la totalità delle sanzioni amministrative emanate dalla Banca d'Italia e dalle altre autorità di vigilanza (CONSOB, IVASS e AGCM) dal 1998 al 2015², nonché nella creazione di gruppi di lavoro dedicati composti da ricercatori, sia giovani sia esperti, e da esponenti del mondo bancario e finanziario.

L'idea è che la disponibilità di dati sempre aggiornati sia necessaria per valutare nel continuo il ruolo svolto dalle autorità di vigilanza, in particolare gli effetti della loro azione sulla performance delle banche, il raggiungimento degli obiettivi prefissati e le azioni necessarie per migliorare l'ef-

2 I dati sono in continuo aggiornamento e il popolamento del database con le informazioni relative al 2016 e al 2017 è in fase conclusiva.

ficacia degli interventi. Allo stesso tempo, le stesse informazioni possono rappresentare per gli intermediari finanziari uno strumento fondamentale per comprendere al meglio le indicazioni della vigilanza e tradurle in azioni concrete per ottimizzare la loro struttura organizzativa dei controlli e gli indicatori di performance. Inoltre, la raccolta e l'analisi dei dati nel tempo dovrebbe agevolare il confronto tra i diversi intermediari e permettere la definizione di benchmark di riferimento per guidare l'azione tanto del legislatore quanto delle autorità di vigilanza.

Il lavoro si articola in quattro capitoli. Nel primo si descrivono gli obiettivi di fondo della ricerca pluriennale di cui questa monografia rappresenta il primo punto di arrivo: in particolare, si descrive la costituzione dell'Osservatorio e i suoi contenuti. Nel secondo si descrive l'evoluzione normativa della vigilanza in Italia ed in Europa, ponendo particolare attenzione alle più recenti innovazioni. Nel terzo si mettono a confronto i principali risultati teorici ed empirici raggiunti dalla letteratura scientifica sul tema delle sanzioni e si utilizzano tali risultati anche per valutare le procedure più diffuse a livello mondiale (SREP e CAMELS). Il quarto capitolo, infine, mette in evidenza le mancanze del sistema sanzionatorio Italiano attraverso l'analisi della situazione di banca MPS.

Pina Murè e Marco Spallone hanno partecipato in egual misura alla stesura di tutti i capitoli. Chiara Guerello, Fabio Massimo Mango e Natasha Rovo hanno fornito il loro contributo nella stesura del terzo capitolo.

Editrice Minerva Bancaria s.r.l.

Quaderno n. 1 /2018

Direttore responsabile Giovanni Parrillo
DIREZIONE E REDAZIONE: Largo Luigi Antonelli, 27 – 00145 Roma
e.mail: redazione@rivistabancaria.it

AMMINISTRAZIONE: EDITRICE MINERVA BANCARIA S.r.l.
presso P&B Gestioni Srl, Via di Villa Massimo, 29 - 00161 – Roma -
Fax +39 06 83700502
e.mail: amministrazione@rivistabancaria.it

Segui Editrice Minerva Bancaria su: 

Il contenuto del presente Quaderno rispecchia soltanto il pensiero degli Autori e non impegna la Direzione della Rivista
È vietata la riproduzione senza preventivo consenso della Direzione



COMITATO EDITORIALE STRATEGICO

PRESIDENTE

GIORGIO DI GIORGIO, Luiss Guido Carli

COMITATO

CLAUDIO CHIACCHIERINI, Università degli Studi di Milano Bicocca

MARIO COMANA, Luiss Guido Carli

ADRIANO DE MAIO, Università Link Campus

RAFFAELE LENER, Università degli Studi di Roma Tor Vergata

MARCELLO MARTINEZ, Università della Campania

GIOVANNI PARRILLO, Editrice Minerva Bancaria

MARCO TOFANELLI, Assoreti

PINA MURÈ

Professore associato di Economia degli Intermediari Finanziari presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Roma "LA SAPIENZA".

Dal 2014 responsabile, presso il Centro di Ricerca Casmef della Luiss, di un progetto di ricerca e di consulenza sulle sanzioni amministrative per le banche italiane e gli effetti sulle performance. Sempre con il centro di Ricerca Casmef, ha partecipato al progetto di studio e di consulenza di Federcasse per la ristrutturazione del credito cooperativo in Italia e al progetto relativo al Monte dei Paschi di Siena Group per la definizione di processi di *banking innovation*.

Svolge consulenza per intermediari finanziari in materia di organizzazione, sistema dei controlli interni, operazioni di M&A e strategie, di ristrutturazione organizzativa, strategica e finanziaria, nonché attività di formazione per Banche e intermediari finanziari in materia di organizzazione, sistema dei controlli interni, pianificazione strategica, governance, regolamentazione bancaria.

MARCO SPALLONE

Nato a Roma il 17 settembre 1970. Laureato con lode presso l'Università Luiss Guido Carli di Roma nel 1994.

Nel 2001 ha conseguito un Ph.D. in Economics presso la New York University con una tesi sul mercato del credito per le piccole e medie imprese. Nel 1998 ha conseguito presso la stessa università un M.A. in Economics.

È Professore Associato di Economia Politica presso l'Università G. d'Annunzio di Chieti e Pescara e Vice Direttore del CASMEF – Luiss Guido Carli. Le sue aree di specializzazione e ricerca sono l'Analisi Economica del Diritto, l'Economia Bancaria e Creditizia, l'Economia Sperimentale e l'Economia Pubblica.

È autore di numerosi articoli scientifici pubblicati su riviste nazionali e internazionali. Ha lavorato come ricercatore e consulente economico presso numerose istituzioni accademiche, governative e creditizie nazionali e internazionali.

Il volume ***Le sanzioni bancarie: evoluzione normativa e confronto internazionale*** di Pina Murè e Marco Spallone si propone di illustrare l'evoluzione del sistema di sanzioni della vigilanza bancaria, iniziando da una ricerca sviluppata a partire dal 2010 dal CASMEF (Centro Arcelli per gli Studi Monetari e Finanziari) della Luiss Guido Carli e proseguita nello stesso ambito attraverso la costituzione dell'Osservatorio Permanente sulle Sanzioni Bancarie.

L'obiettivo iniziale di indagare le motivazioni alla base dell'azione sanzionatoria della Banca d'Italia è poi evoluto verso l'analisi degli effetti di tale azione sulla *performance* delle banche Italiane, includendo anche i comportamenti di altre autorità di vigilanza, CONSOB e IVASS in particolare. L'argomento ha assunto una particolare rilevanza nel corso degli anni e si è ampliato ad un confronto internazionale, tenuto conto della crisi finanziaria e della conseguente **necessità di riorganizzazione e creazione del nuovo assetto di vigilanza Europea** al fine di salvaguardare la stabilità del sistema finanziario Europeo. E in effetti, la necessità di **condivisione dei principi su cui basare la supervisione e la vigilanza tra le diverse nazioni** è uno degli insegnamenti più importanti che si può trarre dalla crisi.