

ANDREA PIERINI ^(*)

LA REGOLAMENTAZIONE TRANSNAZIONALE
DEL SETTORE BANCARIO:
IL RUOLO DELLE REGOLE DI BASILEA

ABSTRACT: The speciality feature of the banks, as companies that carry out commercial activities and at the same time entities that guarantee access to credit and protection of savings, has completed over time a prudential regulation to provide for a system of public control of the financial operators activities, with special reference to the supervision of cross-border operators. At international level, a fundamental promise was given by the Basel Committee (composing by the representatives of Central Banks or National Supervisory Authorities), which set up a series of prudential standards related to banking supervision. At national and European level, these standards have contributed to the introduction of important interventions for regulatory compliance and reception of the new international rules.

SOMMARIO: 1. La specialità del regime giuridico dell'impresa bancaria: l'importanza di una regolamentazione pubblicistica del settore. – 2. La necessaria dimensione transnazionale della regolamentazione del settore bancario: il ruolo del Comitato di Basilea. – 3. L'attuazione delle regole di Basilea all'interno dell'Unione Europea.

1. — *La specialità del regime giuridico dell'impresa bancaria: l'importanza di una regolamentazione pubblicistica del settore.*

La centralità delle istituzioni bancarie, nell'ottica del corretto funzionamento del mercato, nonché della conseguente stabilità dell'economia reale, ha sempre fatto sì che le banche e, più in generale, i soggetti operanti nel settore finanziario, venissero assoggettati ad un regime giuridico speciale, oltre che ad un distinto sistema di controlli e vincoli pubblici.

(*) Università degli Studi di Perugia.

Del resto, la stessa regolamentazione del settore finanziario nei sistemi capitalistici, in quanto connotata dalla compenetrazione di elementi di derivazione squisitamente privatistica ed elementi pubblicistici, oggi si fonda sulla ormai conclamata e condivisa tesi per cui, ai fini della garanzia del corretto funzionamento del mercato e della sua tenuta, la regolazione del comparto bancario *in primis* non possa essere affidata unicamente all'autonomia negoziale delle parti e, dunque, al contratto ed ai relativi strumenti di tutela⁽¹⁾, laddove le esigenze di tutela del risparmio, intesa sia come garanzia della stabilità macroeconomica e dell'equilibrio monetario, che come tutela individuale del risparmiatore, postula, in effetti, necessariamente il ricorso a strumenti di carattere pubblicistico⁽²⁾.

Per questo, tenuto conto della natura e le dinamiche dell'attività bancaria, la *regulation* del settore creditizio ha posto da subito l'accento sull'esigenza di garantire la stabilità di quest'ultimo, attraverso l'introduzione di controlli amministrativi e strumenti di vigilanza incidenti sulla concorrenza tra operatori, nonché attraverso il contestuale rafforzamento della supervisione sulla sana e prudente gestione degli stessi istituti di credito⁽³⁾.

Da ciò consegue che tradizionalmente l'attività bancaria e le imprese svolgenti quest'ultima siano state oggetto di un ampio spettro di poteri pubblici di regolamentazione e conformazione del rispettivo settore di operatività, poteri ricomprendenti strumenti e misure come quelli di: a) subordinare l'ac-

⁽¹⁾ S. DETTORI, A. ZITO *Risparmio (tutela del)*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, p. 1734 ss.

⁽²⁾ M. D'ALBERTI, in *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, cit., p. 45, ove l'autore riprende la definizione generale di *regulation* fornita dall'O.C.S.E. intesa come: «*the diverse set of instruments by which governments set requirements on enterprises and citizens*»; e S. BREYER, *Regulation and Its Reform*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1982, p. 156 ss.

⁽³⁾ Di qui, la conclusione per cui: «In definitiva la regolazione pubblicistica del sistema bancario e i poteri affidati alle autorità di vigilanza si muovono su un crinale assai stretto: da un lato mantenere la pressione del mercato sugli intermediari senza il quale i rischi tendono ad accrescere in modo esponenziale, dall'altro esercitare la vigilanza, non già per evitare il fallimento del singolo istituto ma per proteggere i depositanti e prevenire rischi sistemici», M. CLARICH, E.L. CAMILLI, *L'evoluzione del controllo dei rischi finanziari – Le competenze della Banca d'Italia e della Consob*, in *Atti del convegno su I nuovi equilibri mondiali: imprese, banche, risparmiatori*, organizzato da C.N.P.D.S. a Courmajeur il 26-27 settembre 2008, Milano, 2009, p. 133.

cesso all'esercizio dell'attività creditizia a controlli e vincoli di carattere autorizzatorio (secondo il modello della c.d. "vigilanza strutturale"), finalizzati ad evitare l'ingresso nel mercato creditizio di operatori con eccessiva propensione al rischio; *b*) imporre requisiti di capitalizzazione alle medesime istituzioni esercenti attività creditizia, in modo tale da consentire alle stesse di assorbire le conseguenze economiche derivanti dai rischi assunti con gli impieghi dei finanziamenti raccolti; *c*) introdurre limiti alle economie di scala e di scopo, attraverso la segmentazione territoriale (ottenuta mediante l'imposizione di restrizioni nei confronti dell'apertura di filiali e sportelli e/o della realizzazione di operazioni di fusione tra imprese esercenti il credito) e funzionale delle attività creditizie (mediante la previsione di barriere – *firewalls* tra attività creditizie ed altre attività di investimento, esercitate da intermediari operanti in diversi settori dei mercati finanziari); *d*) istituire una rete di protezione (*safety net*) in favore dei risparmiatori che abbiano investito capitali in depositi bancari, attraverso la previsione di strumenti quali l'assicurazione sui depositi e l'accesso degli istituti di credito al "prestito di ultima istanza" da parte delle Banche centrali; tale *safety net* risulta fondata su 3 presupposti giustificativi⁽⁴⁾, nella misura in cui la stessa è finalizzata a prevenire, contestualmente, episodi di panico e di corsa agli sportelli da parte degli stessi titolari dei risparmi depositati; a minimizzare la diffusione di eventuali rischi sistemici conseguenti al *default* di singole istituzioni creditizie; ad attenuare l'onere degli stessi risparmiatori di monitorare costantemente la tipologia e la rischiosità degli impieghi dei capitali depositati da parte del *management* degli stessi istituti bancari; *e*) rafforzare i requisiti di trasparenza imposti alle imprese esercenti il credito, al fine di consentire una più compiuta valutazione da parte delle autorità di controllo della conformità della gestione degli stessi istituti, rispetto alle regole condizionali e di sana e prudente gestione, che l'intermediario deve osservare per evitare l'assunzione di rischi eccessivi nell'impiego dei capitali raccolti (c.d. paradigma della vigilanza prudenziale); *f*) introdurre una disciplina speciale per la gestione e risoluzione delle crisi bancarie, laddove

⁽⁴⁾ S.R. PELLERIN, J.R. WALTER, P.E. WESCOTT, *The Consolidation of Financial Regulation: Pros, Cons, and Implications for the United States*, in 95 *Ec. Quart.* p. 123 (2009).

la sottrazione delle banche alle ordinarie procedure concorsuali si giustifica con l'esigenza di non limitare la propensione ontologica della risoluzione alla massimizzazione dell'attivo attribuibile al concorso dei creditori, dovendo le stesse procedure fare fronte alle esternalità negative che il dissesto di una banca è suscettibile di produrre sulla stabilità dei mercati (a seguito ad es. della diffusione del panico tra i risparmiatori).

Di qui, l'assunto per cui «*in questo settore dell'economia non si discute (...) dell'opportunità della regolamentazione, ma solo delle sue forme e del suo grado di incisività*»⁽⁵⁾.

2. — *La necessaria dimensione transnazionale della regolamentazione del settore bancario: il ruolo del Comitato di Basilea.*

Postulata l'incontrovertibile necessità della normazione pubblicistica in un settore ontologicamente e strutturalmente privatistico, nei sistemi capitalistici la spinta verso il rafforzamento dei controlli amministrativi sul credito e, quindi, il loro grado di incisività, è stata spesso determinata non tanto da una presa di consapevolezza della politica interna, bensì da una *voluntas* maturata a livello transnazionale, laddove, per far fronte a situazioni emergenziali, dovute al *default* di istituti creditizi nazionali con rilevanza transfrontaliera, da cui il rischio di contagio sistemico anche ultranazionale, sorgeva unanime la convinzione della altrettanto incontrovertibile necessità di un intervento coordinato da parte delle diverse autorità coinvolte, che consentisse l'individuazione di regole uniformi, applicabili al settore bancario senza il limite della sovranità nazionale.

In sintesi, al verificarsi di una crisi del settore bancario nazionale cui facevano eco conseguenze e ripercussioni anche fuori dai confini territoriali, non poteva che aversi una risposta normativa transnazionale, laddove la sottoposizione delle istituzioni creditizie, con particolare riferimento a quelle aventi rilevanza sistemica, ad una comune regolamentazione prudenziale, avrebbe consentito di rendere più efficiente la stessa funzione di vigilanza a livello locale e di prevenire i rischi di arbitraggio regolamentare e di contagio,

⁽⁵⁾ C. BRESCIA MORRA, *Il diritto delle banche*, 2^a ed., (Il Mulino) Bologna, 2017, p. 105.

derivanti da regole di vigilanza diverse e dalla frammentazione dei poteri di supervisione.

Espressione prima di tale *voluntas* transnazionale è stata l'istituzione del Comitato di Basilea.

Infatti, al vertice del sistema normativo transnazionale, che oggi disciplina e regola in modo più o meno stringente il settore bancario, è certamente collocato il *Basel Committee on Banking Supervision* (B.C.B.S.), istituito nel 1974, allo scopo di rafforzare la cooperazione tra le autorità nazionali di vigilanza a seguito del fallimento di banche quali la *Bankhaus Herstatt*⁽⁶⁾ e la *Franklin National Bank*⁽⁷⁾.

Inizialmente, componevano il Comitato di Basilea solo i presidenti delle Banche Centrali dei Paesi del G10⁽⁸⁾, nonché del Lussemburgo, Svizzera (ove ha per altro sede il Comitato). In seguito, con l'importanza acquisita, la *membership* del Comitato si è ampliata in modo significativo, tanto da comprendere i presidenti delle Banche Centrali dei 27 Stati più industrializzati al mondo. Nel 2009, nel contesto delle riforme intraprese per far fronte alla crisi finanziaria sistemica che ha coinvolto l'America del nord e l'Europa nel biennio 2007-2008, la composizione dell'organo è stata ulteriormente allargata.

⁽⁶⁾ L'esigenza di una regolamentazione sovranazionale fu resa evidente dal fallimento della *Herstatt Bank* nel 1974. Tale Banca era la trentacinquesima per dimensioni in Germania e, a causa di alcuni investimenti sbagliati sul Forex, accumulò perdite che erano dieci volte superiori al capitale. I regolatori nazionali decisero pertanto di procedere alla liquidazione forzata; tuttavia gli uffici della Banca situati a New York, che non erano soggetti ad essi, continuarono ad operare fino alla chiusura dei mercati e le controparti con cui avevano intrattenuto rapporti quel giorno non ricevettero più alcun pagamento. La regolamentazione nazionale mostrò così tutti i limiti e si arrivò, sotto l'egida della Banca dei Regolamenti Internazionali, alla creazione di un Comitato per la Supervisione Bancaria (BCBS).

⁽⁷⁾ La *Franklin National Bank* di New York, fondata nel 1926, era classificata la ventesima banca per volume d'affari negli Stati Uniti. Nel 1974 l'amministrazione rilevò però forti perdite e i correntisti iniziarono a prelevare il proprio denaro, obbligando la banca a prendere un prestito di un miliardo di dollari dalla *Federal Reserve Bank*. L'8 ottobre 1974 la banca fu dichiarata insolvente per bancarotta fraudolenta, con forti perdite di capitali per speculazioni in valuta straniera e una cattiva politica di gestione dei prestiti. Nel 1979 gli amministratori della banca vennero processati presso la Corte Federale a New York, e condannati.

⁽⁸⁾ Ovvero i paesi del G-7 più Belgio, Paesi Bassi e Svezia.

Oggi il Comitato di Basilea, fra presidenti di Banche Centrali e supervisori bancari⁽⁹⁾, comprende quarantacinque membri provenienti dai ventotto Paesi più industrializzati⁽¹⁰⁾.

Nonostante che, dunque, il Comitato di Basilea sia uno degli attori centrali della *governance* finanziaria globale, l'identificazione dei suoi compiti, nonché l'estensione progressiva degli stessi, deve tener conto della prassi e di alcuni documenti informali prodotti da tale organismo che è privo di un trattato istitutivo⁽¹¹⁾.

Agli inizi, le funzioni del Comitato consistevano principalmente nel favorire la costruzione di una rete di cooperazione e scambio di informazioni tra le autorità nazionali di vigilanza, con l'obiettivo del miglioramento dei meccanismi interni di vigilanza, così da raggiungere una stabilità complessiva del sistema bancario internazionale, senza che fosse previsto un intervento normativo diretto di adeguamento degli *standards* prudenziali interni.

Tuttavia, nel corso del tempo, il Comitato si è ritagliato a livello internazionale un vero e proprio ruolo di *standard setter* per il credito, divenendo promotore di più di duecento *standards* internazionali tesi all'armonizzazione progressiva dei meccanismi nazionali di vigilanza.

Il percorso di costruzione di detti *standards* prudenziali internazionali ha

⁽⁹⁾ Laddove, infatti, l'attribuzione a livello interno dei poteri di vigilanza bancaria non si risolveva a favore della Banca centrale nazionale, è ammessa la partecipazione al comitato anche di un secondo rappresentante. Per l'Italia infatti vi partecipa la sola Banca d'Italia, per la Germania invece oltre la Bundesbank partecipa anche l'Autorità di vigilanza per i servizi finanziari.

⁽¹⁰⁾ Nonostante, la *membership* sia rimasta ristretta e focalizzata alla cooperazione tra i paesi più industrializzati, dove quindi il settore bancario appare maggiormente sviluppato e attivo, il Comitato ha inteso curare con le autorità di vigilanza delle aree non rappresentate al suo interno la creazione di strumenti di raccordo e cooperazione ad hoc, il che ha consentito di estendere l'applicazione degli *standards* prudenziali elaborati dal Comitato anche al di fuori dei confini geografici originari.

⁽¹¹⁾ Si è dato atto dell'istituzione del Comitato di Basilea con un solo comunicato stampa della Banca dei Regolamenti Internazionali (B.R.I.) del 12.02.1975. Inoltre, a differenza di altri organismi internazionali, il Comitato nel tempo non si è dotato di *by-laws* a disciplinarne il funzionamento interno. Cfr. M. DE BELLIS, *La regolazione dei mercati finanziari* (Saggi di diritto amministrativo – Collana diretta da S. Cassese), Milano, 2012, p. 15 ss.

avuto inizio nel 1988 con l'emanazione di un primo pacchetto di regole, denominato Basilea I, avente quale obbiettivo soltanto quello di intervenire sui requisiti patrimoniali per far fronte al rischio di credito.

In tale accordo si è avuta per la prima volta una definizione universalmente riconosciuta del capitale minimo bancario, attraverso la fissazione di un parametro matematico, il c.d. Coefficiente patrimoniale di stabilità, per cui ad ogni apertura di credito deve corrispondere una quota di capitale accantonata in via precauzionale, la cui percentuale è direttamente proporzionale alla rischiosità stessa del prestito concesso (c.d. *Value at Risk*).

Si prevedeva, infatti, un ammontare del patrimonio nella misura dell'8% delle attività ponderate in base al rischio (da computarsi al minimo per gli Stati, nella misura del 20% per le attività delle banche multilaterali di sviluppo, del 50% per i prestiti garantiti da ipoteca; dello 0% per le attività verso il settore privato)

Le regole di Basilea I, se pur chiaramente innovative in un contesto normativo internazionale segnato dalla frammentazione e dalla assoluta discrezionalità delle legislazioni nazionali, essendo focalizzate esclusivamente alla neutralizzazione del rischio di credito, con il passare del tempo si rivelavano tuttavia inadeguate, a fronte in particolare della concentrazione sul rischio di credito e della rigidità dei parametri di computo di quest'ultimo.

Pertanto, nel 1996 veniva stabilito che il capitale minimo dovesse considerare sia il rischio di credito che quello di mercato, il quale diventava sempre più rilevante con la crescente globalizzazione in ambito finanziario e la diffusione di operatori *cross-borders*.

L'insufficienza dei parametri individuati nel 1988, spingeva successivamente il Comitato di Basilea ad improntare nuove e più stringenti regole che, nel 2004, venivano trasfuse nell'Accordo di Basilea II, introducendo il rischio operativo, connesso all'inadeguatezza delle procedure di controllo interno e a tutti quei problemi che possono interferire con la normale attività della Banca⁽¹²⁾.

⁽¹²⁾ L'Accordo di Basilea II intervenne sull'equazione di calcolo del coefficiente patrimoniale di stabilità, per il quale venne appunto introdotto il *rischio operativo*, cioè il rischio interno alla banca stessa, quindi tutte quelle problematiche relative al *bad management*, problemi derivanti dalla *governance* interna o infrazioni.

Lo stesso accordo sostituiva ai coefficienti fissi previsti dalle precedenti regole 2 nuove modalità di calcolo del rischio (quali i rating debitori emessi da agenzie specializzate ed i *rating* interni attraverso i quali la rischiosità viene misurata sulla base di sistemi valutazione elaborati dalla banca stessa e soggetti al controllo delle autorità nazionali)

Tuttavia, la crisi finanziaria globale del biennio 2007-2008 ha contribuito a fare emergere anche i limiti dell'Accordo di Basilea II, spingendo pertanto le autorità sovranazionali ad una completa revisione del sistema regolamentare predetto.

Un nuovo intervento, quello dell'organismo di normazione internazionale, dovuto alla debolezza intrinseca al sistema finanziario evidenziata ancora una volta dalla crisi del 2008, nella misura in cui, da una parte, le lacune (*loopholes*) della regolamentazione prudenziale delle attività dei grandi conglomerati finanziari (con particolare riferimento alle grandi banche di investimento) aveva consentito a questi ultimi di spostare, attraverso il ricorso alla leva finanziaria (*securitization*), il capitale investito verso impieghi non sottoposti ai requisiti di capitalizzazione previsti dalle regole di Basilea II⁽¹³⁾ e, dall'altra parte, l'applicazione di parametri di valutazione del rischio di credito eccessivamente ancorati al *rating* dei prenditori di denaro, aveva determinato errori nella medesima valutazione del merito creditizio delle stesse controparti.

Il pacchetto di riforme approvato dal Comitato, confermando la funzione del patrimonio quale presidio essenziale per la stabilità degli intermediari, eleva gli stessi requisiti qualitativi e quantitativi per valutare l'adeguatezza patrimoniale delle banche, fissa standard minimi di liquidità dello stesso patrimonio, impone una migliore copertura dei rischi di mercato e di controparte, nonché limiti al ricorso alla leva finanziaria⁽¹⁴⁾.

⁽¹³⁾ Sulle regole di Basilea II, v. G. MORBIDELLI, *Basilea 2: prime riflessioni*, in G. MORBIDELLI, G. CERRINA FERRONI (a cura di), *Banca e Impresa. Nuovi scenari, nuove prospettive*, Torino, 2008, p. 11 ss.

⁽¹⁴⁾ L'Accordo di Basilea III, approvato nel 2010, è entrato in vigore nel dicembre 2013 ed il suo completo recepimento è previsto per il 2019. Tale accordo si fonda su tre pilastri: 1. requisito patrimoniale: si ha una definizione maggiormente armonizzata di capitale di

Le regole individuate con il nuovo accordo sono apparse fin da subito particolarmente penetranti e rigide, in quanto direttamente incidenti sui meccanismi di controllo e vigilanza interna della *governance* bancaria.

Difatti, l'Accordo di Basilea III, approvato nel 2010⁽¹⁵⁾, ha avuto un enorme impatto sui modelli interni utilizzati dalle Banche per la stima dei rischi, in particolare attraverso il passaggio dal *Value at Risk*, ad un'altra misura di rischio, l'*Expected Shortfall*, che essendo più conservativo rispetto al primo comporta un aumento del capitale detenuto a fini prudenziali, utilizzabile nelle fasi di tensione di mercato, preservando la dotazione patrimoniale.

Inoltre, per la prima volta, è stato introdotto un vincolo alla leva finanziaria, il *Leverage Ratio*. Questo requisito serve a limitare il rapporto tra il capitale della Banca e il volume delle attività e delle esposizioni fuori bilancio, con l'obiettivo di prevenire situazioni di *deleverage*, suscettibili di produrre impatti negativi

vigilanza e la creazione di requisiti più elevati, 2. controllo prudenziale: riguarda la strategia per il controllo dell'adeguatezza patrimoniale adottata dalle singole Banche, che deve essere verificata ed approvata dalle Autorità di Vigilanza, 3. disciplina del mercato: riguarda la comunicazione finanziaria che la Banca deve fornire in modo periodico al mercato per permettere una corretta valutazione del rischio. In particolare, l'intervento di Basilea III si qualifica proprio come risposta alla debolezza intrinseca al sistema finanziario evidenziata ancora una volta dalla crisi del 2008, nella misura in cui, da una parte, le lacune (*loopholes*) della regolamentazione prudenziale delle attività dei grandi conglomerati finanziari (con particolare riferimento alle grandi banche di investimento) aveva consentito a questi ultimi di spostare, attraverso il ricorso alla leva finanziaria (*securitization*), il capitale investito verso impieghi non sottoposti ai requisiti di capitalizzazione previsti dalle regole di Basilea II e, dall'altra parte, l'applicazione di parametri di valutazione del rischio di credito eccessivamente ancorati al *rating* dei prenditori di denaro, aveva determinato errori nella medesima valutazione del merito creditizio delle stesse controparti.

⁽¹⁵⁾ Il citato accordo è frutto di un più ampio dibattito che ha coinvolto diversi organismi internazionali per una riforma globale della *governance* dei mercati finanziari, tenuto conto che, sin dal vertice del G20 di Pittsburgh del settembre 2009, a fronte del dilagare di imponenti conglomerati finanziari *cross-borders*, veniva evidenziata la necessità dell'introduzione di regole condivise in materia di requisiti di capitalizzazione degli istituti bancari, così da assoggettare le medesime istituzioni finanziarie di rilevanza sistemica (SIFI) ad una regolazione più stringente in termini di requisiti di capitalizzazione e *standards* prudenziali, al fine di migliorare qualità e quantità del capitale detenuto dagli stessi istituti e limitare il ricorso alla leva finanziaria. Cfr. G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Leaders Statement: The Pittsburgh Summit, 25 settembre 2009, in sito www.g20.org.

sull'intero sistema finanziario e sull'economia reale. Infine, l'Accordo di Basilea III ha rafforzato i requisiti per il controllo della liquidità con l'introduzione di due indici, uno relativo al breve periodo e l'altro al medio-lungo periodo, volti appunto al costante monitoraggio della liquidità della Banca.

Il primo indice, il *Liquidity Coverage Ratio* (LCR), è dato dal rapporto tra le attività liquide di elevata qualità (cioè solo quelle attività che possono essere liquidate velocemente con una ridotta perdita di valore) e i deflussi di cassa in caso di stress nei successivi 30 giorni (si considerano stabili il 95% dei depositi della clientela al dettaglio). Secondo i requisiti, tale rapporto deve essere maggiore di uno. Il secondo indice, il *Net Stable Funding Ratio* (NSFR), anch'esso maggiore di uno, è dato dal rapporto tra attività fisse (patrimonio netto e passività con scadenza superiore ad un anno) e risorse stabili (poste dell'attivo con vita superiore ad un anno).

Il quadro normativo transnazionale sopra descritto, così come conformato nel tempo dal Comitato di Basilea, conoscerà un nuovo rafforzamento in previsione dell'entrata in vigore dell'Accordo di Basilea IV, che si pone l'obiettivo di implementare la trasparenza nella gestione dell'attività finanziaria, compatibilità, consistenza degli indici e di rafforzare ulteriormente i parametri della *Risk Sensitivity*.

Infatti, già nel dicembre del 2015, il Comitato di Basilea, con la pubblicazione di un documento di consultazione sul tema "*Credit Risk Standard Approach to Credit Risk Assessment*", aveva palesato l'intenzione di intervenire con una profonda revisione del quadro di valutazione del rischio di credito così come conformato da Basilea III, intendendo ridurre la variabilità delle valutazioni degli attivi ponderati per il rischio (*Risk Weighted Assets - RWA*) nella comparazione tra banche di diversa dimensione, operanti secondo regimi regolamentari e modelli di *business* diversi, conseguentemente imponendo livelli di ponderazione più stringenti anche sulle banche di media e piccola entità.

Nel dicembre 2017, il Comitato ha finalmente pubblicato il suo documento finale⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁶⁾ Il 7 dicembre 2017, infatti, il Gruppo dei Governatori delle Banche centrali e dei Capi delle Autorità di vigilanza (*Group of Central Bank Governors and Heads of Supervision - GHOS*) ha raggiunto un accordo definitivo sulla finalizzazione del pacchetto di rifor-

In estrema sintesi, la revisione di Basilea III, denominata Basilea IV, altro non rappresenta che l'ulteriore tentativo di imporre agli istituti del comparto bancario-finanziario una normativa più restrittiva sui rischi, in particolare quelli di credito e quelli operativi, che si tradurrà nella previsione di maggiori accantonamenti prudenziali.

L'accordo raggiunto in seno al Comitato prevede uno slittamento temporale significativo per l'entrata in vigore delle modifiche apportate, le quali inizieranno ad essere operative solo a partire dal 2022 (esattamente dal 1° gennaio 2022, anziché dal 1° gennaio 2019 come originariamente prospettato), per consentire un adeguamento coerente delle normative di settore interne, nonché l'adattamento alle nuove regole da parte degli istituti di credito e degli organismi di vigilanza, con conseguente piena applicazione fissata al 2027⁽¹⁷⁾.

Dal punto di vista sostanziale, il piano di riforme approvato dal GHOS (l'organismo composto dalle Autorità Nazionali di Vigilanza ed i Presidenti delle Banche centrali) introduce le seguenti principali innovazioni: *a*) un nuovo approccio standardizzato per il calcolo dei requisiti patrimoniali a fronte dell'uniformazione intervenuta circa la misurazione del rischio di credito; *b*) vincoli all'utilizzo dell'approccio basato sui modelli interni (*Internal Rating Based* – IRB) per il calcolo dei predetti requisiti patrimoniali e per la valutazione del rischio; *c*) un nuovo approccio standardizzato per il calcolo dei requisiti patrimoniali a fronte dell'uniformazione intervenuta circa la misurazione del rischio operativo, che sostituirà tutti gli attuali approcci, incluso il Metodo Avanzato di Misurazione (*Advanced Measurement Approach* – AMA)⁽¹⁸⁾; *d*) un *buffer* addizionale di capitale per le istituzioni a rilevanza sistemica globale nell'ambito della disciplina sull'indicatore di leva finanziaria

me regolamentari di Basilea III. <https://www.bancaditalia.it/media/notizia/finalizzazione-delle-riforme-di-basilea-iii/>.

⁽¹⁷⁾ Rinviata al 2022 anche l'entrata in vigore del pacchetto di regole già varato con Basilea III inerente i requisiti minimi di capitale per i rischi di mercato, ovvero il *Fundamental Review of the Trading Book*, FRTB. Si adotta quindi un regime transitorio di cinque anni.

⁽¹⁸⁾ Il rischio operativo sarà esclusivamente calcolato in funzione a due parametri: l'ammontare dei ricavi di una banca e la misura storica delle perdite operative.

ria (*Leverage Ratio*)⁽¹⁹⁾; e) un *output floor*, strumento di raccordo ed equilibrio tra i modelli interni ed il metodo *standard*), che fisserà un livello minimo ai requisiti patrimoniali calcolati sulla base dei modelli interni pari, a regime, al 72,5% di quelli calcolati sulla base dei metodi standardizzati⁽²⁰⁾.

Anche Basilea IV, quindi, esprime a livello transnazionale quella tendenza uniformante della normativa nel settore bancario e finanziario, con alla base l'obiettivo di pervenire ad un "*level playing field*", da attuare attraverso la strategia dell'imposizione dall'alto di una comune disciplina di settore, che al contempo determini *standards* uniformi e neutralizzi le differenze esistenti tra i vari ordinamenti statali.

Proprio infatti in relazione a quest'ultimo aspetto, data per assunta la rilevanza degli interventi operati dal Comitato di Basilea, occorre ora considerare come le regole coniate dal medesimo Organismo transnazionale non hanno forza di legge, necessitando, pertanto, ai fini della loro applicazione a livello nazionale, di essere assorbiti dal tessuto normativo dell'ordinamento di ogni stato aderente per il tramite dell'emanazione di atti legislativi *ad hoc*.

3. — *L'attuazione delle regole di Basilea all'interno dell'Unione Europea.*

A fronte, dunque, della natura ed efficacia di *soft law*⁽²¹⁾ delle regole approvate dal Comitato di Basilea, diviene fondamentale verificare come l'Unione

⁽¹⁹⁾ Uno studio preliminare sull'impatto di Basilea IV sul comparto bancario europeo è offerto dall'ABE, che prevede come i requisiti patrimoniali aumenteranno circa del 14% per le grandi banche e circa del 4% per le banche più piccole.

⁽²⁰⁾ L'introduzione progressiva dell'*output floor* dovrebbe contribuire alla riduzione dell'eccessiva variabilità nel calcolo delle attività ponderate per i rischi, favorendo così la trasparenza e la parità concorrenziale, in quanto integrante uno strumento soglia utile a parametrare il rischio calcolato sui modelli interni, alternativi a quello *standard*, a quest'ultimo. Sul punto, l'accordo prevede un periodo di "*phase-in*", che consente l'introduzione graduale dell'*output floor* nell'arco di cinque anni, talché la soglia predetta verrà applicata al 50% nel 2022, al 55% nel 2023, poi al 60%, 65%, 70%, fino ad arrivare al 72,5% al 1° gennaio 2027.

⁽²¹⁾ Sulla natura delle regole elaborate dal Comitato di Basilea per la Vigilanza Bancaria, si v. E. LEE, *The Soft Law Nature of Basel III and International Financial Regulations*, in J. Int'l Banking L. Reg., Vol. 29 (10), 2014, pp. 603-612.

Europea, quale ulteriore organizzazione dotata di potere normativo con efficacia sopranazionale, abbia implementato dette regole, in particolare quelle fissate dall'Accordo di Basilea III, in quanto facenti parte integrante del "quadro regolamentare rafforzato dell'Unione", sottostante la costruzione della c.d. Unione Bancaria Europea.

Ciò, in quanto, al di là del comune percorso verso la sostanziale recezione dei nuovi *standards* prudenziali uniformi, permangono, tuttavia, a livello nazionale, una serie di differenze ordinamentali, espressione sia della diversa impostazione della rispettiva *regulation* dei mercati, che dell'articolazione altrettanto eterogenea dei vari sistemi bancari.

Al riguardo, occorre sottolineare come, dal punto di vista delle forme e strumenti di attuazione del Pacchetto Basilea III, nell'Unione Europea il processo di implementazione delle stesse regole in materia di *regulatory capital* sia stato affidato alla legislazione comunitaria, costituita dal noto pacchetto sulla vigilanza prudenziale delle banche, detto anche CRR-CRD IV⁽²²⁾ (Regolamento CRR e Direttiva CRD IV).

⁽²²⁾ Regolamento (UE) N. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento, che modifica il Regolamento (UE) n. 648/2012, già integrato con Regolamento delegato (UE) 2015/61 della Commissione, del 10 ottobre 2014, nonché in parte modificato con Regolamento delegato (UE) 2015/62 della Commissione, del 10 ottobre 2014, e Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE.

In estrema sintesi, senza voler assurgere al carattere di esaustività della seguente precisazione, il Regolamento (UE) n. 575/2013 (CRR) fa obbligo: 1) alle banche di accantonare capitale sufficiente per coprire perdite inattese e rimanere solvibili in situazioni di crisi ("requisito dei fondi propri"). Al capitale delle banche viene, inoltre, imposta una classificazione in base alla sua qualità ed al rischio: *a)* il capitale tier 1 è definito «capitale di continuità aziendale», consentendo alla banca di proseguire le proprie attività e mantenendone la solvibilità; *b)* il capitale tier 2 è considerato «capitale in caso di cessazione di attività», che consente ad un ente di rimborsare i depositanti e i creditori privilegiati nel caso in cui una banca diventi insolubile; 2) alle istituzioni finanziarie di disporre di attività liquide sufficienti a ricoprire i deflussi netti di liquidità in condizioni di forte *stress* su un periodo di 30 giorni; 3) alle banche di comunicare il loro coefficiente di leva finanziaria⁷ al fine di ridurre

Quest'ultimo pacchetto di norme, in particolare attraverso il ricorso alla fonte regolamentare, si è sostituito ad un precedente organigramma di norme fondato interamente su direttive comunitarie, *not self-exetutive*, dando luogo alla formazione di un corpo unico di regole prudenziali armonizzate (c.d. *Single rulebook*), che le autorità di vigilanza nazionali sono chiamate a rispettare ed attuare⁽²³⁾, ed ha al contempo segnato una chiara inversione di rotta in termini di strategia normativa del settore, laddove per il tramite dell'emanazione di regolamenti europei in materia le stesse regole diventano immediatamente vincolati a livello interno.

Ne consegue, evidentemente, il dato significativo della riduzione della discrezionalità degli Stati membri nell'attuazione dei medesimi principi, nonché della volontà della *leadership* politica europea di accentrare in seno all'Unione Europea il percorso di ricezione delle nuove regole prudenziali internazionali.

A conferma dell'assunto, va ricordato il ruolo primario nell'attuazione delle stesse regole di Basilea III affidato all'ABE, laddove una serie di previsioni contenute nel pacchetto CRD IV conferiscono alla stessa agenzia

una leva finanziaria eccessiva, che può avere un effetto negativo sulla solvibilità della banca.

La Direttiva 2013/36/UE (CRD IV), invece, disciplina le riserve di capitale, stabilendo che tutte le banche devono accumulare una riserva sufficiente a coprire le perdite in caso di crisi. In particolare, vengono introdotte: 1) per tutte le banche la riserva di conservazione del capitale di qualità elevatissima pari al 2,5 per cento dell'esposizione al rischio complessiva della banca; 2) per tutte le banche la riserva di capitale anticiclica, ovvero un capitale aggiuntivo da vincolare nelle fasi di crescita del credito, da liberare in caso di crisi in modo da consentire alla banca di continuare a finanziare l'economia reale; 3) un'eventuale riserva di capitale a fronte del rischio sistemico su iniziativa degli Stati membri; 4) una riserva per gli enti a rilevanza sistemica globale per le banche individuate come tali dalle autorità competenti. Questa ulteriore riserva dovrebbe compensare il rischio maggiore che rappresentano per il sistema finanziario globale e il potenziale impatto per il loro fallimento; 5) una riserva per gli enti a rilevanza sistemica, categoria determinata rispetto a una serie di criteri definiti dalla direttiva.

Per maggiori dettagli, si rinvia al comunicato stampa della Commissione europea, *CRD IV/CRR, Frequently asked questions*, ed al sito Internet del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea.

⁽²³⁾ Più precisamente la CRD IV ed il CRR costituiscono uno dei tre pilastri del "*Single rulebook*" ovvero del Codice unico europeo.

europea il potere di elaborare e pubblicare *standards* tecnici destinati ad integrare le regole prudenziali introdotte dal pacchetto.

Dalla comune matrice delle normative sopra indicate, è derivata, quindi, una altrettanto comune regolamentazione prudenziale, attuativa degli *standards* dettati dal Comitato di Basilea e diretta a: 1) rivedere la definizione di patrimonio di vigilanza; 2) rivedere ed elevare i requisiti del coefficiente minimo di patrimonio di prima qualità detenuto dalle banche (*common equity* cd. *Tier 1*), il quale, fermo restando il requisito di capitale totale fissato nella misura dell'8 % delle attività ponderate in base al rischio, viene elevato al 4,5 %; 3) ridurre il ricorso alla leva finanziaria da parte delle banche, incidendo sul cd. coefficiente di leva finanziaria (calcolato dividendo il capitale di classe 1 – *Tier 1* – della banca per la media delle sue attività consolidate totali); 4) riformare la metodologia di classificazione e ponderazione delle attività in base al rischio.

Tuttavia, l'approccio adottato livello europeo per il recepimento delle nuove regole è stato essenzialmente improntato al bilanciamento tra, da una parte, l'accentramento nella definizione delle linee guida di principio e di obiettivo, affidata, come sopra enunciato, a organismi centralizzati europei, e, dall'altra, la discrezionalità dei singoli Stati membri nella concreta implementazione nei diversi ordinamenti nazionali del pacchetto normativo di Basilea III.

Detto bilanciamento ha trovato coerente espressione nell'emanazione dei citati Direttiva CRD IV e del Regolamento CRR⁽²⁴⁾, le cui regole hanno ottenuto completa applicazione nei singoli Stati dell'Unione, ove il processo di recepimento è stato proficuo e celere⁽²⁵⁾.

⁽²⁴⁾ A queste fonti normative attuative dell'accordo di Basilea III vanno aggiunti anche i più recenti Regolamenti n. EU/2017/2401 e n. EU/2017/2402, pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione nel dicembre 2017, che entreranno in vigore nel gennaio 2019, nonché le Linee guida emanate dall'ABE, ovvero EBA/GL/2014/02 ed EBA/GL/2014/10. Ulteriori proposte normative sono attualmente sottoposte all'attenzione del Legislatore europeo.

⁽²⁵⁾ Sul punto si rimanda a <https://www.bis.org/bcbs/publ/d440.pdf>, ove è reperibile il "Fourteenth progress report on adoption of the Basel regulatory framework" pubblicato nell'aprile 2018, con particolare riferimento a quanto esposto da pag. 49 e ss.

Considerando, quindi, alcuni dei principali interventi statali di attuazione del pacchetto, va evidenziato che in Francia si è provveduto al recepimento interno delle su dette disposizioni normative, attraverso l'emanazione dell'*Ordonnance n° 2014-158 du 20 février 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière financière*, definitivamente ratificata dall'articolo 31 della Legge n. 2014-1662 del 30 dicembre 2014⁽²⁶⁾, nonché attraverso l'emanazione del *Décret n° 2014-1315 du 3 novembre 2014 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière financière et relatif aux sociétés de financement*⁽²⁷⁾.

In Lussemburgo si è modificata la Legge sul settore finanziario del 5 aprile 1993, con particolare riferimento all'art. 59 commi 6 e 7, con *Loi du 23 juillet 2015 portant: - transposition de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013; - transposition des articles 2 et 3 de la directive 2011/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011; - transposition de l'article 6, paragraphe 6 de la directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011; - modification de: 1. la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier; 2. la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier; 3. la loi du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs*⁽²⁸⁾.

In Olanda, si sono resi necessari due diversi interventi di adattamento, realizzati attraverso l'approvazione della Legge olandese sulla supervisione finanziaria, *Wet op het financieel toezicht* (Wft) del 1 gennaio 2014, entrata in

⁽²⁶⁾ JORF n° 0044 du 21 février 2014 page 3022 texte n° 5, testo normativo reperibile in www.legifrance.gouv.fr.

⁽²⁷⁾ J.O. n° 256 du 5 novembre 2014, p. 18575. Il testo viene così introdotto «*le présent décret procède à l'adoption du volet réglementaire de la création du statut de société de financement ainsi qu'à la transposition du « paquet CRD4 » composé de la directive 2013/36/UE et du règlement UE n° 575/2013 du 26 juin 2013 et de la directive 2011/89/UE du 16 novembre 2011 dite « Ficod », le volet législatif de ces deux réformes ayant fait l'objet des ordonnances n° 2013-544 du 27 juin 2013 relative aux établissements de crédit et aux sociétés de financement et n° 2014-158 du 20 février 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière financière respectivement*». La versione integrale è reperibile in doc.cncf.fr e www.legifrance.gouv.fr.

⁽²⁸⁾ Testo integrale reperibile in legilux.public.lu.

vigore nel 2016, e delle “*Regeling specifieke bepalingen CRD IV en CRR*”, ossia Regole su disposizioni specifiche nella CRD IV e nel CRR⁽²⁹⁾.

Analogamente, è accaduto in Spagna, ove sono stati pubblicati in successione la *Ley n. 10/2014 “de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito”* del 26 giugno 2014, nonché il Decreto Reale n. 84/2015 attuativo della predetta legge, nonché ad ulteriore implementazione la Circolare n. 2/2016 del Banco di Spagna.

Il processo di recepimento avutosi in Germania è stato addirittura più automatico, avendo già dal 2006 l’ordinamento tedesco misure interne del tutto analoghe a quelle previste da Basilea III.

Infatti, nel gennaio 2007 era entrato in vigore il Regolamento tedesco che disciplinava l’adeguatezza patrimoniale delle istituzioni, dei gruppi di istituzioni e dei gruppi di partecipazione finanziaria (*Solvabilitätsverordnung – SolvV*, Gazzetta ufficiale federale I, pag. 2926) del 14 dicembre 2006⁽³⁰⁾, applicabile a tutti gli istituti di credito e tutte le istituzioni finanziarie appartenenti ai gruppi classificati in base alla normativa predetta come di categoria I, II, IIIa, IIIb e IIIc, operanti nella Repubblica federale di Germania⁽³¹⁾.

Il SolvV, insieme alla KWG, Legge bancaria tedesca, costituiva dunque la base normativa nazionale su cui intervenire per recepire il pacchetto CRR-CRD IV.

Pertanto, il Legislatore tedesco è intervenuto a modificare dapprima il testo della Legge Bancaria, ossia la *Kreditwesengesetz*, relativamente ad ambito di applicazione (sezione 1a del KWG, eccezioni: sezione 2 del KWG), adeguatezza patrimoniale (sezione 10 del KWG), buffer di capitale (sezioni da 10c a 10i del KWG), accantonamenti su prestiti di 1,5 milioni di euro o

⁽²⁹⁾ Si veda <http://finnius.com/wp-content/uploads/2017/05/GLI-Netherlands.pdf>.

⁽³⁰⁾ Attuativa della Direttiva 2006/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativa all’accesso all’attività degli enti creditizi e al suo esercizio (*GU L 177* del 30 giugno 2006, p. 1) e della Direttiva 2006/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativa all’adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi (*GU L 177* del 30 giugno 2006, p. 201).

⁽³¹⁾ Si veda www.bafin.de.

più (sezioni 14, 19, 20, 22 del KWG), *governance* (sezioni 25a e seguenti del KWG), e infine apparato sanzionatorio (sezioni 56, 60b del KWG).

Detto adeguamento normativo ha avuto quale espressione definitiva l'approvazione il 28 agosto 2013 della *Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2013/36/EU über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Anpassung des Aufsichtsrechts an die Verordnung (EU) Nr. 575/2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen (CRD IV-Umsetzungsgesetz)*⁽³²⁾.

Successivamente, a completamento del processo di recepimento avviato, il Legislatore tedesco è intervenuto a modificare il Regolamento sulla solvibilità del 14 dicembre 2006 con l'approvazione dell'articolo 6 del Regolamento del 20 settembre 2013 (Gazzetta ufficiale federale I, pag. 3672). La versione modificata del SolvV è, quindi, entrata in vigore il 1° gennaio 2014, determinando l'attuazione nazionale delle disposizioni della CRR - CRD IV (ad. esempio in materia di analisi comparativa degli approcci interni, disposizioni dettagliate sulle riserve di capitale).

Infine, anche la Bafin, autorità nazionale per la vigilanza del settore bancario in Germania, si è espressa, nella necessità di chiarire nella prassi nazionale la portata applicativa delle modifiche introdotte, pubblicando un'apposita Circolare esplicativa, n. 5/2014.

In Italia, infine, è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, n.134 del 12 giugno 2015, il Decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72, sulla base della delega contenuta nell'articolo 3 della Legge 7 ottobre 2014, n. 154 (Legge di delegazione europea 2013 - secondo semestre)⁽³³⁾, recante modifiche al

⁽³²⁾ Bundesgesetzblatt Jahrgang 2013 Teil I Nr. 53, ausgegeben zu Bonn am 3 September 2013, per l'analisi del testo integrale si veda www.bgbl.de.

⁽³³⁾ L'articolo 3 della l. 7 ottobre 2014, n. 154 ha dettato i principi e criteri direttivi per il recepimento e definito la ripartizione di competenze fra le Autorità di vigilanza interessate (Banca d'Italia e Consob), l'ampiezza del ricorso alle fonti secondarie e il coordinamento con le norme di diritto societario vigenti. In applicazione di tale delega nel febbraio 2015 è stato inviato alle Camere uno schema di decreto legislativo (Atto del Governo n. 147), assegnato in sede Consultiva alla 6^a Commissione permanente. Un Dossier è stato curato dal Servizio del bilancio del Senato all'interno della collana "Elementi di documentazione". Il 1° aprile 2015 la 6^a Commissione ha approvato un parere favorevo-

Testo Unico Bancario e al Testo Unico della Finanza esattamente volte a recepire la direttiva 2013/36/UE in materia di accesso all'attività degli enti creditizi e vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento (la nota CRD IV). Invece, essendo il regolamento CRR direttamente applicabile nell'ordinamento nazionale italiano, le disposizioni ivi contenute sono state attuate dalla Banca d'Italia con la circolare n. 285 del 17 dicembre 2013 e i successivi aggiornamenti.

Tuttavia, il nuovo sistema di regole internazionali non risulta ancora oggi pienamente attuato, in quanto i negoziati in corso al Consiglio dell'Unione per completare il recepimento degli *standards* di Basilea III, nello specifico in relazione a *Leverage Ratio*, *Fundamental Review of Trading Book*, *Net Stable Funding Ratio*⁽³⁴⁾, per quanto quindi attiene agli ambiti d'intervento non coperti dal pacchetto CRD IV-CRR, sembrano al momento in una situazione di stallo⁽³⁵⁾.

Solo nel febbraio del 2019 il Consiglio dell'Unione e il Parlamento europeo sono riusciti a definire ed approvare un ulteriore pacchetto di norme attuative degli *standards* di Basilea III, tese ad introdurre modifiche al Regolamento n. 575/2013 e della Direttiva n. 2013/36/UE sui requisiti patrimoniali delle banche, nonché modifiche alla Direttiva 2014/59/UE ed al Regolamento n. 806/2014 in materia di risanamento e risoluzione delle

le con condizioni ed osservazioni, inserendo altresì alcune osservazioni redazionali. Le condizioni contenevano proposte emendative relative a: 1) la necessità di coordinare le norme di cui all'articolo 1, commi 15, e 51, lettera e), dello schema di decreto legislativo con quelle di cui agli articoli 1 e 2 del decreto-legge n. 3 del 2015; 2) l'opportunità di prevedere per i provvedimenti della Consob la sola pubblicazione sul sito Internet della relativa autorità (articolo 3, comma 3, del TUF, come sostituito dall'articolo 3, comma 3, dello schema di decreto). Il recepimento ha avuto luogo definitivamente con decreto legislativo n. 72 del 12 maggio 2015.

⁽³⁴⁾ C. BARBAGALLO, *La vigilanza bancaria unica: sfide e opportunità* (Intervento del Capo del Dipartimento Vigilanza Bancaria e Finanziaria della Banca d'Italia al Convegno dell'Associazione Bancaria Italiana "Unione Bancaria e Basilea 3 – *Risk & Supervision 2015*"), Roma, 23 giugno 2015, p. 5.

⁽³⁵⁾ Sul punto si rimanda a <https://www.bis.org/bcbs/publ/d440.pdf>, ove è reperibile il "Fourteenth progress report on adoption of the Basel regulatory framework" pubblicato nell'aprile 2018, con particolare riferimento a quanto esposto da p. 1 ss.

banche in dissesto⁽³⁶⁾.

In tale processo di implementazione, ancora incompleto, delle regole fissate dall'Accordo di Basilea III, si inserisce, da ultimo, anche la necessità dell'adeguamento e della recezione dei nuovi *standards* di Basilea IV.

Anche, infatti, l'adozione a livello europeo dell'Accordo di Basilea IV dovrà passare attraverso un ulteriore processo di attuazione normativa, che porterà inevitabilmente ad una revisione complessiva del vigente pacchetto CRD IV e CRR, con successiva recezione, da parte dei legislatori degli stessi Stati europei, delle medesime modifiche introdotte⁽³⁷⁾.

⁽³⁶⁾ La decisione assunta dal Consiglio dell'Unione e dal Parlamento europeo conclude un processo negoziale iniziato nel novembre 2016. Un primo accordo sui principali elementi del pacchetto per il settore bancario è stato raggiunto ed è stato confermato dal Consiglio il 4 dicembre 2018. Tra le misure fondamentali convenute per ridurre il rischio nel sistema bancario, il pacchetto rafforza il quadro per la risoluzione delle banche. Chiede agli enti a rilevanza sistemica a livello globale ('G-SII') una maggiore capacità di assorbimento delle perdite e di ricapitalizzazione stabilendo i requisiti in materia di importo e qualità di fondi propri e passività ammissibili (MREL) necessari per garantire un processo di "bail-in" efficace e ordinato. Prevede inoltre salvaguardie provvisorie e ulteriori azioni possibili per le autorità di risoluzione. Il pacchetto rafforza anche i requisiti patrimoniali delle banche per ridurre gli incentivi all'eccessiva assunzione di rischio, introducendo un coefficiente di leva finanziaria vincolante, un coefficiente netto di finanziamento stabile vincolante e stabilendo norme sensibili al rischio per la negoziazione di titoli e strumenti derivati. Inoltre, il pacchetto per il settore bancario contiene misure volte a migliorare la capacità di prestito delle banche e a promuoverne un ruolo più rilevante nei mercati dei capitali, come ad esempio: la riduzione degli oneri amministrativi per le banche di minori dimensioni e con strutture meno complesse, in particolare per quanto riguarda gli obblighi di segnalazione e informativa; il rafforzamento della capacità delle banche di concedere prestiti alle PMI e di finanziare progetti infrastrutturali. Il pacchetto per il settore bancario contiene inoltre un quadro per la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le varie autorità che partecipano alla vigilanza e intervengono nella risoluzione di gruppi bancari transfrontalieri. Le misure concordate rispettano l'equilibrio raggiunto dalla posizione del Consiglio tra i poteri delle autorità di vigilanza del paese d'origine e del paese ospitante al fine di facilitare i flussi transfrontalieri di capitali e di liquidità, garantendo nel contempo un adeguato livello di protezione dei depositanti, dei creditori e della stabilità finanziaria in tutti gli Stati membri. L'accordo introduce inoltre modifiche volte a migliorare la cooperazione tra le autorità competenti su questioni connesse alla vigilanza sulle attività antiriciclaggio. Cfr. www.consilium.europa.eu.

⁽³⁷⁾ La Commissione Europea, cui spetta in questo frangente il potere di iniziativa legislativa, si è già mossa in tal senso arrivando a pubblicare una prima proposta di modifica

Come si vede, dunque, un processo di produzione ed uniformazione normativa “a cascata” che, da un lato, testimonia la tendenza all’accentramento della regolamentazione dei mercati bancari emergente dalla determinazione di *standards* internazionali in *subiecta materia* e, dall’altra parte, il permanente ruolo nevralgico assunto dagli Stati nell’implementazione dello stesso “diritto bancario dell’Unione”.

nel dicembre 2017, ovvero la Proposta della Commissione Europea, Bruxelles, 20 dicembre 2017 COM(2017) 791 final 2017/0358 (COD) Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alla vigilanza prudenziale sulle imprese di investimento e recante modifica delle direttive 2013/36/UE e 2014/65/UE (Testo rilevante ai fini del SEE) {SWD(2017) 481 final}, ed ha prospettato la possibilità di definire una bozza definitiva di modifica del pacchetto CRR-CRD IV per il 2019. Nel frattempo la BCE si è espressa in proposito con parere BCE/2017/46 dell’8 novembre 2017.

