

Commissione parlamentare di inchiesta
sul sistema bancario, finanziario e assicurativo

**Il sistema delle regole
e dei controlli di vigilanza prudenziale**

Audizione del Capo Dipartimento
Vigilanza Bancaria e finanziaria della Banca d'Italia

Giuseppe Siani

Roma, 10 aprile 2025

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

ringrazio la Commissione Parlamentare per avere invitato la Banca d'Italia a presentare le proprie considerazioni in merito al sistema delle regole e dei controlli di vigilanza. Nel mio intervento illustrerò in primo luogo il complesso quadro normativo e istituzionale nell'ambito del quale la Banca d'Italia svolge i compiti previsti dall'ordinamento. Dopo una breve disamina dei principali profili di rischio del sistema, illustrerò l'attività della vigilanza e le relative priorità strategiche.

La Banca d'Italia svolge un ruolo centrale per la stabilità del sistema finanziario, esercitando funzioni di regolamentazione e supervisione sugli intermediari bancari e finanziari. Nel quadro istituzionale europeo, siamo inoltre parte attiva nella definizione delle regole prudenziali e collaboriamo per assicurarne l'applicazione. L'attività di vigilanza si basa sull'analisi dei rischi e sull'adozione di interventi proporzionati, in un contesto caratterizzato da significativi cambiamenti economici e normativi.

Nel corso degli anni, sono stati progressivamente estesi i compiti di supervisione attribuendo alla Banca d'Italia responsabilità relative a diversi profili dell'attività finanziaria; in particolare, ai tradizionali poteri in ambito prudenziale si sono affiancati quelli sulla tutela della clientela e sul contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, che sono sotto la competenza – in ambito nazionale – di unità organizzative dedicate con le quali la vigilanza prudenziale intrattiene costanti rapporti di collaborazione.

1. L'architettura istituzionale dell'attività di vigilanza

Ai sensi del Testo Unico Bancario (TUB), la Banca d'Italia vigila sugli intermediari bancari e finanziari per garantire una gestione sana e prudente e promuovere al contempo la stabilità del sistema, l'efficienza e la competitività del settore, ponendo in tal modo le condizioni per assicurare la tutela del risparmio e un adeguato finanziamento delle attività economiche. In un contesto macroeconomico mutevole e in una fase storica caratterizzata da una rapida innovazione tecnologica, l'azione della vigilanza è orientata

a identificare possibili nuovi rischi e, ove necessario, intervenire per migliorare la capacità degli operatori di affrontare i cambiamenti in corso.

Nel sistema operano, oltre alle banche, anche intermediari non bancari, vigilati dalla Banca d'Italia ai sensi del TUB; gli intermediari finanziari iscritti nell'albo ex. art. 106 TUB, gli istituti di pagamento (IP) e di moneta elettronica (IMEL).

Recenti interventi normativi europei hanno ampliato il novero dei soggetti vigilati dal nostro Istituto: con il recepimento della Direttiva (UE) 2021/2167 sugli acquirenti e sui gestori dei crediti deteriorati (*Secondary Market Directive*, SMD) sono stati aggiunti i gestori di crediti in sofferenza; inoltre, in base al recente Regolamento (UE) 2023/1114 sui mercati delle crypto-attività (*Markets in Crypto-Assets Regulation*, MiCAR) e alla relativa disciplina italiana di adeguamento (Decreto legislativo 129/2024), la Banca d'Italia e la Consob vigilano, ciascuna secondo le proprie competenze, anche su nuove tipologie di soggetti (emittenti di crypto-attività e fornitori di servizi, cambio in moneta legale, custodia e gestione di crypto-attività).

Quest'anno è inoltre entrato in vigore anche il Regolamento (UE) 2022/2554 relativo alla resilienza digitale per il settore finanziario (*Digital Operational Resilience Act*, DORA), che ha rafforzato il ruolo delle autorità in tema di controlli nei confronti delle entità finanziarie e ha introdotto nuove responsabilità verso i loro fornitori di servizi informatici (ICT), con poteri di vigilanza informativa, ispettiva e sanzionatoria.

Il Testo unico della Finanza (TUF) attribuisce poi alla Banca d'Italia poteri di vigilanza prudenziale anche su: le società di intermediazione mobiliare (SIM), le società di gestione del risparmio (SGR), le società di investimento a capitale fisso o variabile (SICAF e SICAV) e i fornitori di servizi di *crowdfunding*. Anche per questi operatori, l'obiettivo è la stabilità patrimoniale, la conduzione di una sana e prudente gestione e il contenimento dei rischi¹.

¹ Per tutti gli intermediari che operano nel comparto dei servizi di investimento e della gestione collettiva del risparmio (banche, SIM, gestori di OICR) e per i fornitori di servizi di *crowdfunding*, il TUF attribuisce invece alla Consob il compito di vigilare sulla trasparenza e sulla correttezza dei comportamenti dei soggetti vigilati nei confronti degli investitori e del mercato.

Alla fine del 2024 il sistema bancario italiano comprendeva 134 intermediari, suddivisi in 53 gruppi bancari e 81 istituti individuali. I gruppi bancari italiani classificati come significativi nell'ambito del Meccanismo di Vigilanza Unico sono 12 e rappresentano oltre l'80 per cento degli attivi di sistema.

Per quanto concerne l'intermediazione non bancaria, risultavano iscritti nei relativi albi: 176 società di gestione del risparmio, 19 società di investimento a capitale fisso, 71 imprese di investimento², 9 gruppi di SIM, 184 intermediari finanziari ex art. 106 TUB, 45 IP, 11 IMEL.

Operano inoltre in Italia 76 banche estere, in larga parte banche comunitarie, in prevalenza appartenenti a gruppi 'significativi'. Vi è anche un numero molto elevato di intermediari bancari e finanziari che opera sul territorio in regime di Libera Prestazione di Servizi (LPS), in via esclusiva o in aggiunta alla presenza territoriale. La vigilanza sulle banche comunitarie che svolgono la propria attività in altri Stati membri tramite succursali o in LPS spetta all'autorità competente dello Stato d'origine (principio dell'home country control), salvi i limitati poteri previsti in capo all'autorità del paese di insediamento. La vigilanza sulle banche extracomunitarie operanti sul territorio spetta invece all'autorità del paese ospitante.

Per quanto riguarda la vigilanza sulle banche svolta dall'Istituto occorre ricordare che, dopo la grande crisi finanziaria del 2007-2008 e la crisi del debito sovrano del 2011, si sono intensificati gli sforzi per realizzare l'Unione bancaria europea, basata su tre pilastri: il primo di questi, il Meccanismo di Vigilanza Unico (MVU, in inglese *Single Supervisory Mechanism, SSM*), è operativo dal 2014 e prevede l'esercizio congiunto di compiti e poteri di vigilanza sulle banche da parte della Banca Centrale Europea e delle Autorità nazionali competenti per la vigilanza dei paesi aderenti³. All'interno di questo sistema i gruppi bancari e gli istituti di credito sono classificati come "significativi" o "meno significativi" sulla base di alcuni criteri definiti dalla normativa europea.

In base al Regolamento del Consiglio che ha istituito il MVU (Regolamento (UE) 1024/2013) e al Regolamento quadro del MVU (Regolamento BCE 2014/468) sussistono cinque criteri per valutare la significatività di una banca o di un gruppo: i) le dimensioni assolute e relative, ii) l'importanza economica, iii) la significatività

² Di cui 60 società di intermediazione mobiliare (SIM) italiane, 9 extra UE e 2 imprese di investimento di classe 1 autorizzate in altri Stati UE con succursale in Italia che soddisfano i requisiti previsti dall'art. 4, paragrafo 1, punto 1) lettera b), del Regolamento UE 575/2013 relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento.

³ Il secondo pilastro dell'Unione bancaria, il Meccanismo di Risoluzione Unico (MRU), persegue invece l'obiettivo di un'efficiente risoluzione delle banche in dissesto che contenga al minimo i costi per i contribuenti e l'economia reale; il terzo pilastro, non ancora realizzato, è rappresentato dal sistema europeo di assicurazione dei depositi.

delle attività transfrontaliere, iv) l'assistenza finanziaria pubblica diretta dal Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) o dal Meccanismo europeo di stabilità (MES) e v) il caso in cui la banca sia una delle tre principali nel proprio Stato membro.

In tale contesto, l'attività di vigilanza sulle 'banche significative' è esercitata dalla BCE in stretta collaborazione con le Autorità Nazionali, secondo le modalità stabilite a livello europeo nell'ambito del MVU.

In particolare, la vigilanza sui gruppi significativi è condotta dal MVU tramite gruppi di analisti congiunti (Joint Supervisory Team, JST), ai quali partecipano sia la BCE sia le Autorità Nazionali, assicurando la condivisione delle informazioni tra tutte le autorità interessate; le decisioni sono adottate dal Consiglio di vigilanza (in inglese, il Supervisory Board) della BCE al quale partecipano anche i rappresentanti delle Autorità Nazionali (inclusa la Banca d'Italia), con successiva approvazione tramite procedura di non obiezione (non-objection procedure) da parte del Consiglio esecutivo (Governing Council) del Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC).

La Banca d'Italia partecipa quindi alla supervisione di tutte le banche significative europee, con un diretto coinvolgimento nel JST per quelle insediate in Italia (italiane ed estere).

L'Istituto è inoltre responsabile della vigilanza diretta sulle banche "meno significative" italiane, sulla base anche degli standard stabiliti dalla BCE⁴; quest'ultima può assumere la vigilanza diretta su questi intermediari in determinate circostanze⁵.

Per procedure di particolare delicatezza normativamente individuate, quali l'autorizzazione o revoca all'esercizio dell'attività bancaria in Italia, l'autorizzazione all'acquisizione di partecipazioni qualificate nelle banche

⁴ Il ruolo della BCE relativamente alle banche meno significative consiste nella definizione di standard comuni per la vigilanza esercitata dalle Autorità Nazionali, nonché nella conduzione di analisi tematiche volte a identificare gli enti fragili e ad assicurare standard di vigilanza elevati e coerenti nell'ambito del MVU. Gli obblighi di segnalazione e le attività di supervisione della BCE possono essere incrementati per enti ad alto rischio e ad alto impatto.

⁵ La BCE può decidere di esercitare direttamente la vigilanza su una banca meno significativa allorché necessario per garantire l'applicazione coerente di standard di vigilanza elevati (dopo essersi consultata con le autorità nazionali competenti) o su richiesta di un'autorità nazionale.

italiane (le cosiddette procedure comuni), l’Istituto cura la fase istruttoria e formula una proposta di decisione da sottoporre al Consiglio di vigilanza⁶.

In risposta alle citate crisi del 2007-2008 e del 2011, la normativa europea ha altresì introdotto strumenti di vigilanza macroprudenziale armonizzati al fine di accrescere la capacità di tenuta del sistema finanziario a fronte di rischi sistemici e di quelli di natura ciclica e ne ha attribuito la responsabilità primariamente alle autorità nazionali (in Italia la Banca d’Italia). Sono state introdotte, ad esempio, le riserve di capitale per gli enti a rilevanza sistemica a livello globale e per quelli a rilevanza sistemica a livello nazionale, la riserva di capitale per i rischi sistemici, nonché le riserve anticicliche. Su questi strumenti, ove ritenuto necessario, anche la BCE ha poteri di intervento, benché limitati a introdurre misure più restrittive rispetto a quelle già stabilite a livello nazionale⁷.

2. L’attività di vigilanza della Banca d’Italia sul sistema finanziario

2.1 L’attività di regolamentazione prudenziale

Il quadro normativo e l’attività di regolamentazione svolgono un ruolo fondamentale per orientare i comportamenti attesi degli intermediari vigilati e, costituendo la base degli interventi di vigilanza, sono complementari all’attività di supervisione. Da molti anni è in corso un processo di convergenza della regolamentazione delle attività finanziarie e delle prassi di vigilanza mediante la definizione di principi internazionali sviluppati dal Consiglio per la stabilità finanziaria (*Financial Stability Board, FSB*) e dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (*Basel Committee on Banking Supervision, BCBS*), nonché da altri organismi internazionali⁸,

⁶ A differenza dell’autorizzazione all’esercizio dell’attività di un ente creditizio, concessa su proposta dell’autorità nazionale dello Stato membro in cui l’ente è stabilito, la revoca può essere disposta dalla BCE anche di propria iniziativa.

⁷ In conformità con la raccomandazione 2011/3 del Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS; in inglese European Systemic Risk Board, ESRB) che prevede a livello nazionale la presenza di un’autorità per il coordinamento delle politiche macroprudenziali, è stato istituito il Comitato per le politiche macroprudenziali (Decreto legislativo n. 207 del 7 dicembre 2023). Il Comitato è composto dal Governatore della Banca d’Italia, che lo presiede, dai Presidenti della Consob, della Covip e dell’Ivass. Il Direttore generale del Tesoro partecipa alle riunioni senza diritto di voto. Nel corso del 2024 il Comitato si è riunito due volte, il 5 luglio e il 13 dicembre, presso la Banca d’Italia (cfr [Relazione sulle attività](#) del Comitato nel 2024).

⁸ Ad esempio il [Gruppo di azione finanziaria internazionale](#) (GAFI) che promuove misure di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

in accordo con le linee strategiche generali tracciate dal Gruppo dei Venti (G20)⁹.

La grande crisi finanziaria ha determinato la necessità di rafforzare il quadro regolamentare globale con la elaborazione di nuovi standard promossi dal Comitato di Basilea, che vanno sotto il nome collettivo di Basilea III.

Lo sviluppo di queste riforme, avviato nel 2010, ha riguardato inizialmente modifiche volte a rafforzare la capitalizzazione delle banche e a introdurre requisiti di liquidità e limiti alla leva finanziaria. Nel 2019 il processo si è concluso con l'approvazione della cosiddetta versione finale di Basilea III, con la quale il Comitato ha avviato una generale revisione del trattamento di rischi tipici dell'attività bancaria quali il rischio di credito, di mercato e operativo; ha inoltre limitato i benefici derivanti dall'utilizzo di modelli interni per il calcolo dei requisiti patrimoniali, anche in relazione alla loro complessità.

Nel tempo, le riforme di Basilea, recepite nell'ordinamento europeo mediante il consueto processo legislativo¹⁰, hanno significativamente rafforzato il patrimonio e la liquidità delle banche, accrescendo la fiducia del mercato nella loro solidità e capacità di assorbire shock inattesi. Tali riforme hanno aumentato la capacità di resilienza del sistema bancario europeo, come testimoniato dal fatto che non ha risentito in misura rilevante dell'instabilità provocata nel 2023 dalla crisi di alcune banche regionali statunitensi, alle quali gli standard internazionali non erano integralmente applicati¹¹.

Le nuove regole di Basilea sono applicate nell'Unione a partire dal 1° gennaio 2025, data di entrata in vigore della terza revisione del Regolamento CRR. Fa eccezione solo l'applicazione del nuovo quadro regolamentare sul rischio di mercato, particolarmente rilevante per le grandi banche con operatività internazionale, che è stato rinviato alla luce

⁹ La Banca d'Italia partecipa attivamente alle attività del G20, in particolare nell'ambito delle discussioni economico-finanziarie. Nello specifico: il Governatore della Banca d'Italia partecipa alle riunioni dei ministri delle finanze e dei governatori delle banche centrali del G20; l'Istituto partecipa inoltre con propri rappresentanti a gruppi di lavoro e riunioni tecniche, contribuendo ad analisi e dibattiti su questioni macroeconomiche, di stabilità finanziaria, regolamentazione e sviluppo finanziario.

¹⁰ Ci si riferisce ai negoziati relativi alle successive versioni della Capital Requirement Directive (CRD – Direttiva (UE) 2013/36) e del Capital Requirement Regulation (CRR – Regolamento (UE) 2013/575).

¹¹ Gli Stati Uniti hanno limitato l'applicazione integrale degli standard solo ai grandissimi intermediari. Le banche statunitensi colpite dagli episodi di crisi del marzo 2023, seppure di dimensioni significative in termini assoluti, erano considerate di interesse regionale, dunque non tenute a uniformarsi agli standard più rigorosi.

della persistente incertezza relativa all'attuazione delle regole nelle altre principali giurisdizioni.

Il percorso non è infatti concluso tenuto conto che le regole di Basilea non hanno valore cogente all'interno di una giurisdizione finché non sono recepite nell'ordinamento nazionale; una piena omogeneità richiede dunque che l'attuazione delle riforme venga completata da tutti i principali paesi. Negli Stati Uniti, ad esempio, il processo di recepimento è ancora in corso e sussistono diversi elementi di incertezza sull'aderenza agli elementi chiave delle riforme; nel Regno Unito l'attuazione delle nuove regole è stata recentemente rimandata al 1° gennaio 2027.

Tali ritardi creano disparità competitive. L'obiettivo condiviso rimane la piena attuazione di Basilea III: una corsa al ribasso tra diversi ordinamenti non è la risposta che va data all'esigenza di ridurre i rischi e di rendere omogenee le regole a livello mondiale.

La Banca d'Italia partecipa anche alla definizione delle norme europee, fornendo supporto tecnico al Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) nell'ambito dei negoziati per la definizione di regolamenti e direttive, e collaborando alla stesura di norme tecniche, elaborate dalle tre autorità europee di vigilanza (AEV) di settore (l'Autorità Bancaria Europea, in inglese European Banking Authority – EBA, l'Autorità Europea degli Strumenti Finanziari e dei Mercati, in inglese European Securities and Markets Authority – ESMA, l'Autorità Europea delle Assicurazioni e delle Pensioni Aziendali e Professionali, in inglese European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA)¹² per disciplinare i profili più specifici.

A livello nazionale, infine, il TUB e il TUF attribuiscono alla Banca d'Italia il potere di emanare norme secondarie di contenuto spiccatamente tecnico; continuo è poi il supporto al MEF nella predisposizione di normative su altre materie, quali i criteri di idoneità degli esponenti bancari.

In questo quadro, la regolamentazione del sistema finanziario è stata modificata più volte per adeguarsi all'innovazione nei mercati e alla creazione di nuovi prodotti, attività e operatori. Occorre però trovare un giusto equilibrio, evitando regolamentazioni eccessivamente complesse, che possono limitare lo sviluppo del mercato senza benefici tangibili per il contenimento dei rischi.

¹² Rappresentanti dell'Istituto partecipano anche al CERS, responsabile della vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario dell'Unione europea.

La Banca d'Italia partecipa attivamente al dibattito attualmente in corso sulla semplificazione, che non deve essere interpretata come deregolamentazione e portare alla riduzione dei requisiti di capitale, ma, piuttosto, come contributo a promuovere un quadro regolamentare chiaro, prevedibile, proporzionato e che eviti stratificazioni normative.

2.2 L'attività di supervisione

L'attività di vigilanza viene svolta seguendo un processo circolare in cui diversi elementi (norme, metodologie di analisi, attività di monitoraggio e controllo, identificazione e supervisione dei rischi) interagiscono tra loro al fine di sviluppare la necessaria analisi tecnica sui diversi profili di rischio. Le norme stabiliscono i vincoli operativi per gli intermediari, mentre le metodologie orientano le attività di monitoraggio e controllo. Contemporaneamente, l'esperienza acquisita nell'ambito della supervisione svolta a distanza o in sede ispettiva agevola l'identificazione di nuovi rischi e la conoscenza delle dinamiche di mercato, favorendo a loro volta l'aggiornamento delle metodologie e influenzando il processo normativo europeo e nazionale.

Il citato complesso quadro di riferimento rafforza l'esigenza di un processo strutturato di individuazione delle priorità strategiche e della conseguente pianificazione delle attività di supervisione: le priorità di vigilanza della Banca d'Italia sono definite in coerenza con quelle individuate in ambito MVU, partendo da una valutazione dei principali rischi attuali e prospettici e tenendo conto delle risorse professionali e tecniche necessarie (cfr. anche sez. 5).

Questa attività dipende anche dai risultati del processo di revisione e valutazione prudenziale sui singoli intermediari (*Supervisory Review and Evaluation Process, SREP*), condotto annualmente sulla base di tutte le informazioni disponibili, e integrato dell'esito delle analisi trasversali condotte sul sistema¹³.

Lo SREP si basa sull'analisi di quattro aree chiave: i) il modello operativo, per il quale è valutata la sostenibilità e redditività nel lungo termine; ii) il governo societario e l'assetto dei controlli interni; iii) l'esposizione alle differenti tipologie di

¹³ Gli stress test sono simulazioni volte a verificare la capacità dei soggetti vigilati di continuare a operare anche in condizioni economiche e di mercato avverse.

rischio (ad es. credito, mercato, operativo), la qualità dei relativi presidi di gestione e il grado di copertura patrimoniale; iv) il rischio di liquidità e l'adeguatezza delle riserve per far fronte agli impegni finanziari.

Le valutazioni di vigilanza vengono sintetizzate con giudizi complessivi, preventivamente discussi con gli intermediari nel consueto dialogo di vigilanza, e formalizzate nell'ambito di comunicazioni ufficiali che contengono tra l'altro l'imposizione di requisiti aggiuntivi di capitale, vincolanti (Requisiti di secondo pilastro, P2R) o in forma di raccomandazione (Pillar 2 Guidance – P2G), nonché requisiti specifici di liquidità. L'Autorità di Vigilanza può inoltre richiedere agli intermediari interventi qualitativi per migliorare la governance e il sistema dei controlli interni o la gestione del rischio, ovvero introdurre limitazioni operative o obblighi informativi aggiuntivi.

Gli accertamenti ispettivi¹⁴ sono complementari ai controlli a distanza, in quanto consentono di verificare in loco il rispetto delle disposizioni vigenti, l'attendibilità delle segnalazioni di vigilanza e ogni altro fenomeno rilevante. L'attività è graduata sulla base delle caratteristiche, dimensioni e complessità dell'intermediario ed è focalizzata sui rischi rilevanti, sulla governance, sull'organizzazione e i controlli interni.

Le ispezioni possono essere a “spettro esteso”, se hanno a oggetto la situazione aziendale complessiva; “mirate”, nel caso in cui l'indagine sia rivolta a determinati settori di attività, aree di rischio o profili gestionali; “tematiche”, se i controlli riguardano aspetti di carattere generale rilevanti per l'intero sistema creditizio e finanziario; di “follow-up”, per la verifica dello stato di realizzazione di misure correttive richieste dalla Vigilanza o promosse dagli stessi intermediari. Infine, le ispezioni di “compliance” sono volte a verificare il rispetto delle normative in materia di tutela delle relazioni con la clientela, di usura e di contrasto del riciclaggio.

Qualora, nell'ambito delle attività di vigilanza appena descritte vengano riscontrate gravi irregolarità, l'autorità di supervisione interviene con misure di intervento precoce, disponendo l'attuazione di un piano di risanamento, la rimozione degli esponenti aziendali, la nomina di commissari in temporaneo affiancamento o l'amministrazione straordinaria. In caso di violazione delle disposizioni è prevista l'irrogazione di sanzioni nei confronti degli intermediari e di persone fisiche.

¹⁴ La responsabilità primaria delle ispezioni sulle banche significative italiane è in capo al MVU; è in ogni caso promossa la costituzione di gruppi ispettivi misti (cioè formati da risorse dell'Istituto, di altre autorità nazionali e della BCE) anche per favorire l'omogeneità delle prassi ispettive e la creazione di una cultura comune.

Nell'ambito del MVU, le violazioni di norme prudenziali possono essere sanzionate dalla BCE o dalla Banca d'Italia. Per le banche significative la BCE può imporre sanzioni pecuniarie per le violazioni di atti normativi europei direttamente applicabili; la Banca d'Italia, su richiesta della BCE, può applicare sanzioni, anche non pecuniarie, alle banche significative per le violazioni di norme nazionali e ai relativi esponenti. L'Istituto ha poi autonomi poteri nei confronti delle banche meno significative e degli altri intermediari vigilati.

La gestione delle situazioni caratterizzate da profili tecnici seriamente deteriorati compete all'Unità di Risoluzione e Gestione delle Crisi, a diretto riporto del Direttorio della Banca d'Italia. Essa ha la responsabilità di pianificare e attuare misure di risoluzione per gli intermediari in difficoltà, operando autonomamente per le banche meno significative o in collaborazione con il MRU. Il coordinamento tra le funzioni di vigilanza e quelle di risoluzione dell'Istituto è assicurato da misure organizzative specifiche volte ad assicurare un efficace scambio di informazioni, garantendo al tempo stesso la reciproca indipendenza, come richiesto dalle norme europee.

Inoltre, tenuto anche conto della crescente integrazione e complessità dei mercati finanziari, l'Istituto collabora attivamente con le altre autorità nazionali – la Commissione nazionale per la società e la borsa (Consob), l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), la Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip) e l'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS). La collaborazione, normalmente regolata da protocolli di intesa, si realizza mediante scambi di informazioni e documenti, analisi su tematiche di interesse comune, coordinamento degli interventi di rispettiva competenza e adozione di azioni congiunte.

Infine, la Banca d'Italia collabora attivamente con l'Autorità giudiziaria e la Guardia di Finanza, segnalando fatti individuati nello svolgimento dell'attività di vigilanza che possano avere rilevanza sotto il profilo penale; continua è la collaborazione con gli organi inquirenti, anche su richiesta, mediante, ad esempio, il conferimento di incarichi di consulenza tecnica a dipendenti dell'Istituto.

3. L'andamento del sistema finanziario italiano

Le condizioni delle banche italiane sono nel complesso buone, grazie ai significativi progressi compiuti negli ultimi anni. Anche le recenti valutazioni elaborate dalle principali agenzie di rating sull'Italia,

in particolare sulla resilienza del sistema finanziario, confermano tale andamento, che in alcuni casi ha rappresentato uno dei presupposti per il miglioramento dell'outlook del paese.

Il profilo patrimoniale delle banche, di particolare importanza per la tutela della stabilità, è solido, in graduale e costante miglioramento dal 2008. Alla fine del 2024 il CET1 ratio – dato dal rapporto tra il capitale di migliore qualità (CET1) e le attività ponderate per il rischio (risk weighted assets, RWA) – era pari al 15,9 per cento.

L'incidenza dei crediti deteriorati sul totale dei finanziamenti, dopo un graduale e costante processo di riduzione, si colloca oggi su valori storicamente bassi (l'1,5 per cento al netto delle rettifiche di valore) e molto distanti dai valori massimi raggiunti nel 2015-2016 (quando sfiorava il 10 per cento); per le banche significative italiane l'indicatore è da diversi trimestri in linea con quello della media dell'area dell'euro (la differenza era pari a circa 6 punti percentuali nel 2015 e circa 2 punti percentuali nel 2019, prima dello scoppio della pandemia). Il flusso dei prestiti deteriorati si è mantenuto contenuto nel corso del 2024.

I prestiti alle imprese, in calo da circa due anni, continuano a ridursi anche se in misura inferiore rispetto al passato. In un contesto caratterizzato da una generale prudenza da parte delle banche, tale andamento risulta essere tuttavia principalmente determinato dalla debolezza della domanda. I prestiti alle famiglie sono invece tornati a crescere, seppure a tassi ancora molto bassi.

Il rischio di mercato rimane contenuto, anche per via del modello operativo tradizionale adottato dalla gran parte degli intermediari italiani. Buona parte delle attività finanziarie in bilancio è valutata al costo ammortizzato (cioè le relative oscillazioni di valore non determinano un effetto diretto sulla redditività o sul patrimonio delle banche); quelle contabilizzate al valore di mercato (*fair value*), la cui valutazione è fortemente influenzata dalla dinamica e dalla volatilità dei mercati, rappresentano una quota ridotta.

A gennaio l'importo dei titoli pubblici detenuti dalle banche residenti in rapporto al totale attivo era pressoché stabile, all'8,5 per cento, confermando il trend in flessione degli ultimi anni. Anche tali attività sono per circa tre quarti valutate al costo ammortizzato.

La situazione di liquidità degli intermediari rimane nel complesso equilibrata, sia sulle scadenze a breve sia su quelle a medio termine, anche dopo il rimborso delle operazioni mirate di rifinanziamento a più lungo termine con la BCE (*Targeted Longer-Term Refinancing Operations, TLTRO*)¹⁵. A dicembre scorso l'indice medio di copertura della liquidità su un orizzonte temporale di un mese (*Liquidity Coverage Ratio, LCR*) era mediamente pari al 179 per cento e il coefficiente netto di finanziamento stabile (*Net Stable Funding Ratio, NSFR*) si collocava al 133 per cento, ampiamente al di sopra dei minimi regolamentari¹⁶.

La raccolta complessiva ha continuato a diminuire (-2,9 per cento nei 12 mesi terminati lo scorso febbraio), soprattutto per effetto della riduzione delle passività verso l'Eurosistema a seguito del rimborso delle operazioni TLTRO. L'andamento della raccolta obbligazionaria e il moderato incremento dei depositi da residenti hanno parzialmente compensato tale andamento.

È migliorata anche la redditività delle banche italiane, che si colloca sui valori più elevati dal 2008. Nel corso del 2024 il rendimento del capitale e delle riserve (*return on equity, ROE*), al netto delle componenti straordinarie, è stato del 12,8 per cento, in aumento di 50 punti base rispetto all'anno precedente, beneficiando soprattutto della crescita del margine di interesse e dei ricavi da commissioni. I costi operativi sono leggermente saliti, risentendo delle maggiori spese per il personale connesse con il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro per il settore bancario.

Le rettifiche nette su crediti si sono lievemente ridotte; in particolare, sono state contabilizzate riprese di valore a seguito del rientro tra le esposizioni meno rischiose di alcuni prestiti in precedenza oggetto di una valutazione particolarmente prudente da parte delle banche, in relazione agli shock macroeconomici degli ultimi anni.

¹⁵ Le TLTRO rientrano tra le operazioni non convenzionali utilizzate negli scorsi anni dalla BCE per stimolare l'erogazione del credito bancario all'economia reale in un contesto caratterizzato tra l'altro da una bassa e persistente inflazione.

¹⁶ Il *Liquidity Coverage Ratio* mira ad assicurare che una banca disponga di un ammontare adeguato di attività liquide, o facilmente liquidabili con una perdita di valore modesta o nulla, di elevata qualità e non vincolate, per soddisfare il suo fabbisogno di liquidità nell'arco di 30 giorni di calendario in uno scenario di stress. Il *Net Stable Funding Ratio* è invece un indicatore di natura più strutturale, considera un orizzonte temporale più ampio (1 anno) e prevede che le banche mantengano un profilo di provvista stabile in relazione alla composizione del loro attivo e delle loro operazioni fuori bilancio.

L'andamento positivo del sistema si è riflesso nel tempo sulle valutazioni di mercato degli intermediari: il rapporto medio tra questo valore e quello contabile (*price-to-book ratio*) delle maggiori banche italiane quotate è aumentato sensibilmente. Negli ultimi giorni, peraltro, le valutazioni risentono della volatilità dei mercati, come per il complesso delle banche europee.

In prospettiva stanno aumentando i rischi connessi con le tensioni geopolitiche, e più di recente, con l'avvio della manovra sui dazi attuata dall'amministrazione statunitense. Sebbene le conseguenze di questi sviluppi recenti siano ancora difficili da valutare, è sensibilmente aumentata l'incertezza sulle prospettive economiche, con possibili effetti sulla propensione a investire e sulla qualità dei finanziamenti.

Al fine di aumentare la capacità del sistema bancario di fronteggiare eventi inattesi, anche indipendenti dal ciclo economico e finanziario, la Banca d'Italia ha attivato nel mese di aprile 2024 una riserva di capitale a fronte del rischio sistemico (*systemic risk buffer*, SyRB) pari all'1 per cento; la prima parte della riserva, pari allo 0,5 per cento, è stata costituita dalle banche alla fine del 2024 e la parte rimanente dovrà esserlo entro il 30 giugno 2025. La patrimonializzazione complessiva del sistema, che beneficia anche della quota di redditività non utilizzata per remunerare gli azionisti ma destinata a riserva, risulta attualmente più che sufficiente a rispettare il requisito.

4. Le attività di vigilanza

Il processo SREP delle banche significative italiane ha confermato nel 2024 una generale stabilità nelle valutazioni e nei requisiti aggiuntivi di capitale richiesti.

Per quanto riguarda le banche meno significative e gli intermediari non bancari, le valutazioni prudenziali hanno confermato finora la sostanziale resilienza del sistema nazionale in un contesto di crescente incertezza macroeconomica.

Nel 2024 non sono emerse variazioni rilevanti nella rischiosità complessiva delle banche meno significative rispetto al 2023, sebbene il contesto di mercato abbia suggerito ancora prudenza nelle valutazioni. Particolare attenzione è stata rivolta ad esempio all'esposizione ai rischi:

i) creditizi (sia in termini di stock di crediti deteriorati che di relativa copertura); ii) di tasso di interesse; iii) operativi (specie informatici e cibernetici, soprattutto in presenza di esternalizzazioni). Inoltre, l'attività di vigilanza si è concentrata sul governo societario e i controlli interni, elementi essenziali per la sana e prudente gestione di una banca; permangono margini di miglioramento nella composizione degli organi di governo e nell'adeguatezza quali-quantitativa dei presidi di controllo.

Tali valutazioni hanno comportato un incremento rispetto allo scorso anno dei requisiti patrimoniali aggiuntivi, definiti come la somma del requisito vincolante di secondo pilastro (P2R) e degli orientamenti non vincolanti (P2G). Negli ultimi anni tali requisiti sono aumentati sensibilmente (determinando, di fatto, un sostanziale allineamento con quelli delle banche significative italiane) al fine, soprattutto, di aumentare la resilienza delle banche meno significative e preservare quindi il loro importante ruolo a sostegno dell'economia reale locale. Alla fine del 2024, nessuna banca meno significativa registrava un deficit patrimoniale rispetto ai requisiti vincolanti complessivi.

Per gli intermediari non bancari, emerge un lieve peggioramento dei punteggi rispetto al 2023, sebbene esistano significative differenze che riflettono l'eterogeneità tra le diverse tipologie di intermediari.

In particolare, per quanto attiene agli intermediari finanziari (ex art. 106 TUB), il lieve peggioramento del punteggio complessivo deriva dal deterioramento di tutti i profili di rischio, con particolare riguardo alla governance e ai rischi di credito e tasso (pur restando entrambi prevalentemente in area favorevole). Per gli IP e gli IMEL le valutazioni più severe attribuite derivano principalmente dal loro marginale posizionamento di mercato (soprattutto start-up e money transfer) con conseguenti difficoltà nello sviluppo dell'operatività e nel conseguimento degli obiettivi di budget previsti. Per le SGR il profilo della redditività ha risentito dell'aumento dei costi operativi e talora delle difficoltà nel rilancio del modello operativo. Anche per le SIM, si conferma il permanere delle difficoltà di posizionamento strategico e di sviluppo del business da parte di molti operatori.

Per quanto riguarda le attività ispettive, la Banca d'Italia ha partecipato a 30 ispezioni presso banche significative e svolto 26 ispezioni presso le banche meno significative, con maggior attenzione ai profili di vigilanza prudenziale e alla convalida dei modelli interni. Ulteriori 45 accertamenti hanno riguardato soggetti finanziari non bancari.

Nel 2024 è proseguita l'azione rafforzata di vigilanza sul comparto dei *servicers* di cartolarizzazioni, anche mediante un monitoraggio semestrale dell'andamento dei recuperi. Tale attività conferma l'attenzione riservata all'evoluzione del mercato e al rispetto dei ruoli e delle responsabilità dei soggetti coinvolti nelle diverse fasi delle operazioni (cc.dd. *master* e *special servicers*).

In particolare, sono state intensificate le verifiche cartolari e ispettive, che hanno evidenziato esigenze di rafforzamento degli assetti organizzativi, dell'azione di governo e dei sistemi di controllo, nonché di gestione dei rischi, ivi incluso il monitoraggio delle strategie di recupero poste in essere dai soggetti cui è stata eventualmente delegata tale attività¹⁷.

La Banca d'Italia continua a seguire con attenzione l'operatività e l'evoluzione del comparto dei *servicer*, tenuto anche conto del processo di concentrazione in atto e della citata riduzione delle sofferenze nei bilanci delle banche.

5. Le priorità strategiche

Guardando al futuro, le priorità di vigilanza della Banca d'Italia riguarderanno soprattutto il rafforzamento della resilienza degli intermediari anche rispetto agli shock geopolitici, la tempestiva risoluzione delle criticità emerse, ad esempio negli assetti di governance e nella gestione dei rischi, e la capacità di affrontare le sfide derivanti dalla trasformazione digitale.

In primo luogo, nonostante la complessiva solidità dei bilanci delle banche, l'acuirsi delle tensioni geopolitiche e la connessa incertezza riguardo alle prospettive macroeconomiche richiedono un accurato monitoraggio e un approccio prudente da parte degli operatori. L'aumento dell'avversione al rischio degli investitori ha determinato una correzione al ribasso dei prezzi delle attività finanziarie e un aumento della volatilità. L'impatto sul sistema bancario domestico è stato finora contenuto, in presenza di

¹⁷ Inoltre, in seguito alle modifiche intervenute nel quadro normativo in materia di cartolarizzazioni dal 2022, per le operazioni di cartolarizzazione in cui figurano come cedenti, prestatori originari o promotori gli intermediari direttamente vigilati, la Banca d'Italia verifica il rispetto della normativa in materia di: (i) *risk retention*, ovvero l'obbligo di mantenere una quota di rischio minima pari al 5%, (ii) trasparenza, ovvero di fornire agli investitori un set di informazioni standardizzato relativo sia alla struttura della cartolarizzazione sia ai crediti sottostanti e (iii) divieto di ricartolarizzazione, ovvero il divieto di includere nel portafoglio di attivi sottostanti una cartolarizzazione titoli di un'altra cartolarizzazione.

un modello operativo tradizionale, prevalentemente orientato all'attività creditizia. Qualora queste tensioni proseguissero sono probabili impatti negativi, in particolare sulla qualità del credito.

La seconda priorità riguarda i profili di governance, già oggetto di attenzione da parte della supervisione, al fine di stimolare ulteriormente la diffusione di un'adeguata cultura del rischio nell'organizzazione aziendale. La capacità di definire livelli di rischio coerenti con gli obiettivi operativi di lungo periodo, di adeguare il sistema di incentivi, di rafforzare i controlli interni, nonché di gestire i conflitti di interesse tra esponenti e intermediari sono infatti approfonditi da tempo nell'ambito del dialogo di vigilanza. Proseguiranno infine le analisi sulla governance e sulle remunerazioni nelle banche meno significative, nonché le verifiche sull'idoneità dei nuovi esponenti aziendali alla luce anche della disciplina armonizzata europea.

La terza priorità dell'attività di vigilanza riguarda la profonda transizione digitale e climatica del sistema finanziario con la conseguente emersione di nuovi rischi e opportunità operative. La Banca d'Italia, in continuità con quanto fatto nel passato, dedicherà specifica attenzione ai temi della digitalizzazione, del rischio informatico e della crescente interconnessione del mercato. Innovazione e presidio dei rischi sono due facce della stessa medaglia: occorre infatti innovare per rendere sostenibili i modelli operativi, presidiando tuttavia adeguatamente i rischi, in particolare quelli informatici e di terza parte.

Le nostre evidenze segnalano un maggiore ricorso a tecnologie innovative (gli investimenti sono aumentati di circa quattro volte tra il 2017 e il 2024), una eterogeneità delle strategie adottate da parte degli intermediari, la crescente interconnessione con soggetti al di fuori del tradizionale perimetro di supervisione e l'aumento della minaccia cyber e, più in generale, del rischio informatico.

Gli incidenti informatici sono in continua crescita (in aumento del 45 per cento nel 2024); gli incidenti cyber sono aumentati dell'8 per cento. I fornitori di servizi sono coinvolti in circa due terzi degli incidenti segnalati (erano meno della metà nel 2023), a conferma della rilevanza della lunghezza del processo produttivo del sistema finanziario. La principale conseguenza negativa concerne l'interruzione della disponibilità e della continuità dei servizi piuttosto che l'impatto economico.

Nel mese di dicembre 2024, la Banca d'Italia ha pubblicato una comunicazione al mercato in materia di sicurezza informatica, richiamando l'attenzione degli intermediari direttamente vigilati sui profili della resilienza operativa digitale e del rischio ICT. Gli intermediari sono invitati a valutare il proprio posizionamento rispetto al Regolamento DORA e i propri strumenti e sistemi di gestione del rischio ICT e a trasmettere tali autovalutazioni alla Banca d'Italia entro il prossimo 30 aprile.

Infine, le tematiche di sostenibilità ambientale continueranno a essere all'attenzione della Banca d'Italia; il supporto al processo di transizione ecologica implica infatti la gestione efficace dell'impatto dei rischi climatici e ambientali sui rischi finanziari tradizionali. Negli ultimi anni la Banca d'Italia ha intrapreso numerose attività volte a sensibilizzare il sistema bancario e finanziario sulla crescente rilevanza di queste tematiche, promuovendone attraverso la pubblicazione di aspettative di vigilanza una adeguata integrazione nella gestione aziendale e nei sistemi di governance.

