

# L'evoluzione della regolamentazione e della vigilanza bancaria

Prof. Alfredo Pallini

---

RELATORE

Isabella Pizza - 242951

---

CANDIDATO



## SOMMARIO

<b>PREMESSA</b> .....	<b>5</b>
<b>CAPITOLO 1. FUNZIONI E RISCHI DELL'ATTIVITÀ BANCARIA</b> .....	<b>6</b>
<b>1.1 FUNZIONI DELLE BANCHE</b> .....	<b>6</b>
1.1.1 OPERAZIONI DI RACCOLTA.....	6
1.1.2 OPERAZIONI DI IMPIEGO.....	6
1.1.3 SERVIZI DI INVESTIMENTO .....	8
1.1.4 SERVIZI DI PAGAMENTO.....	9
<b>1.2 RISCHI</b> .....	<b>10</b>
1.2.1 RISCHIO DI CREDITO .....	10
1.2.2 RISCHIO DI LIQUIDITÀ.....	12
1.2.3 RISCHIO OPERATIVO.....	13
1.2.4 RISCHIO DI BUSINESS .....	14
<b>CAPITOLO 2. LA REGOLAMENTAZIONE</b> .....	<b>17</b>
<b>2.1 LA REGOLAMENTAZIONE BANCARIA</b> .....	<b>17</b>
2.1.1 REGOLAMENTAZIONE COMUNITARIA.....	18
2.1.1.1 SINGLE RULEBOOK.....	20
2.1.1.2 CONTENUTO DEL SINGLE RULEBOOK .....	21
2.1.2 REGOLAMENTAZIONE NAZIONALE.....	26
2.1.2.1 IL TESTO UNICO BANCARIO.....	27
2.1.2.2 TESTO UNICO DELLA FINANZA.....	29
2.1.2.3 DECRETO LEGISLATIVO 16 NOVEMBRE 2015 n.180 .....	30
2.1.2.4 DECRETO LEGISLATIVO 21 NOVEMBRE 2007 n. 231 .....	32
2.1.3 REGOLAMENTAZIONE DELLA BANCA D'ITALIA.....	33
<b>2.2 REQUISITI PATRIMONIALI PRUDENZIALI</b> .....	<b>34</b>
2.2.1 EVOLUZIONE DEI REQUISITI PRUDENZIALI DOPO LE CRISI .....	35
<b>CAPITOLO 3. LA SUPERVISIONE BANCARIA</b> .....	<b>38</b>
<b>3.1 LA SUPERVISIONE E LA VIGILANZA BANCARIA EUROPEA</b> .....	<b>38</b>
3.1.1 EUROPEAN CENTRAL BANK .....	38
3.1.2 BANCA D'ITALIA .....	40
3.1.3 LA FUNZIONE DI VIGILANZA DELLA BCE E DELLA BANCA D'ITALIA .....	40
<b>3.2 LE ALTRE AUTORITA' DI VIGILANZA EUROPEA</b> .....	<b>44</b>
3.2.1 EUROPEAN SYSTEMIC RISK BOARD .....	44
3.2.2 EUROPEAN SUPERVISORY AUTHORITIES .....	46
3.2.2.1 EUROPEAN BANKING AUTHORITY .....	46
3.2.2.2 EUROPEAN SECURITIES AND MARKETS AUTHORITY .....	47

3.2.2.3 EUROPEAN INSURANCE AND OCCUPATIONAL PENSIONS AUTHORITY .....	49
<b>3.3 COMMISSIONE NAZIONALE PER LE SOCIETÀ E LA BORSA .....</b>	<b>50</b>
<b>3.4 ISTITUTO PER LA VIGILANZA SULLE ASSICURAZIONI .....</b>	<b>52</b>
<i>CONCLUSIONI</i> .....	53
<i>BIBLIOGRAFIA</i> .....	55
<i>SITOGRAFIA</i> .....	56

## PREMESSA

La presente tesi intende passare in rassegna l'evoluzione in anni recenti registrata dalla regolamentazione del sistema bancario e finanziario e dagli Organismi istituiti a presidio del rispetto dell'apparato normativo. In tale contesto, maggiori approfondimenti sono dedicati alla c.d. vigilanza bancaria, cioè alla funzione di supervisione incarica, nel continuo, di garantire la preservazione di condizioni di sana e prudente gestione da parte degli operatori.

L'elaborato, a fini di chiarezza espositiva, è stato suddiviso in tre parti.

Una prima parte è dedicata all'analisi delle funzioni e dei rischi dell'attività bancaria, con focus sulle pressioni innescate sulle banche da vari shock occorsi negli ultimi anni, macroeconomici, tecnologici e normativi, all'origine di un adattamento dei modelli di business a un *new normal*. Dall'analisi emerge come i rischi generati dall'attività bancaria possono precludere non solo il corretto funzionamento del singolo intermediario ma anche, date le forti indipendenze che caratterizzano il settore, impattare sulla stabilità del settore finanziario nel suo complesso.

Nella seconda parte si esamina la regolamentazione bancaria, nella sua suddivisione tra norme nazionali, internazionali e comunitarie. La regolamentazione persegue obiettivi diversi, attinenti alla preservazione sia degli equilibri tecnici nella gestione delle singole banche sia della conformità delle condotte degli operatori a normative poste a tutela di tutti gli utenti finali. I due grandi obiettivi, visti unitariamente, puntano alla stabilità del settore finanziario e al mantenimento di un clima di fiducia che ne è presupposto essenziale. L'Unione Europea ha influito profondamente sul sistema regolamentare italiano attraverso direttive, regolamenti ed orientamenti; il suo ruolo è importante perché consente un intervento diretto negli ordinamenti di tutti gli Stati membri, garantendo così che l'uniformità della disciplina favorisca dinamiche concorrenziali non distorte tra le varie giurisdizioni, ponendo le basi per un effettivo mercato unico dei capitali. Anche in questo caso viene in rilievo come gli shock economici negativi abbiano fatto emergere importanti lacune nel quadro normativo pregresso, stimolando conseguenti interventi di integrazione e razionalizzazione, come nel caso delle regole prudenziali del Comitato di Basilea, profondamente modificate dopo il 2007 (c.d. crisi dei *subprime*).

Infine, la terza parte analizza le modalità attraverso cui le Autorità esercitano la Vigilanza sul sistema finanziario. In coerenza con la dimensione *cross-border* della finanza, anche l'assetto istituzionale è diventato sovranazionale, con Istituzioni, quali la Banca d'Italia e la Banca Centrale Europea, che esercitano congiuntamente le funzioni di controllo coordinandosi all'interno di un network unitario (*Single Supervisory Mechanism*, SSM). Una breve rassegna delle altre Istituzioni cui è affidata la sorveglianza specialistica sul sistema finanziario, a livello nazionale ed europeo, è riportata in chiusura del lavoro.

## CAPITOLO 1

### FUNZIONI E RISCHI DELL'ATTIVITÀ BANCARIA

#### 1.1 FUNZIONI DELLE BANCHE

Le banche hanno molteplici funzioni, riconducibili, in base al tipo di attività, ai due grandi aggregati dell'intermediazione primaria e dei servizi. Sul primo fronte si collocano la raccolta diretta del risparmio e l'impiego dei fondi.

##### 1.1.1 OPERAZIONI DI RACCOLTA

Attraverso la raccolta diretta una banca si rende debitrice nei confronti di risparmiatori al dettaglio o anche di investitori e clienti istituzionali. Gli strumenti che tipicamente sono utilizzati per accendere tali passività sono i depositi e le obbligazioni emesse dalle banche. Da questi bisogna distinguere la raccolta indiretta, formata da strumenti di risparmio di terzi emittenti, acquistati dai clienti e depositati in custodia ed amministrazione presso la banca, in quanto tali non rientranti nel suo passivo di bilancio ma iscritti "sotto la linea".

Le caratteristiche tecniche dei depositi riflettono diverse finalità per il cliente e per le banche. Si possono distinguere i depositi monetari accessi presso le banche nella forma di conti correnti passivi, che garantiscono piena liquidità essendo rimborsabili in qualsiasi momento. Questa tipologia di passività, dall'ottica della banca, genera rischio di liquidità immediato in quanto essa deve teoricamente garantire in ogni momento la disponibilità di fondi per fronteggiare qualsiasi richiesta di rimborso. I conti correnti passivi sono strumenti largamente diffusi in quanto offrono diversi servizi e vantaggi ai clienti, tra cui la tutela del denaro e la possibilità di gestire strumenti di pagamento (carte di debito e credito, ordini di bonifico, assegni etc). Date tali funzioni di servizio, i fondi depositati in conto corrente non necessariamente sono remunerati.

Diverso è il caso dei depositi a scadenza e delle obbligazioni che sono invece di norma remunerativi per i clienti, dato il vincolo temporale che li caratterizza. Tra gli strumenti "a scadenza" non mancano tuttavia tipologie assistite da clausole di rimborso anticipato su richiesta del cliente, vere e proprie opzioni esercitabili, tuttavia, a fronte di penali.<sup>1</sup>

##### 1.1.2 OPERAZIONI DI IMPIEGO

Gli impieghi creditizi sono operazioni con le quali le banche forniscono supporto finanziario a soggetti che necessitano di fondi; i relativi contratti possono prevedere diverse modalità di fruizione del denaro e di garanzia, fermo restando che un prestito è tale in quanto preveda la restituzione del capitale e degli interessi da parte del debitore.

In linea generale può essere fatta una distinzione tra due tipologie di prestiti: quelli per cassa, nei quali avviene una erogazione di denaro iniziale alla quale seguirà il rimborso del prestatore; tra questi si possono distinguere

---

<sup>1</sup> A. Pallini, *Manuale di Economia dei Mercati e degli Intermediari Finanziari*, Bari, Cacucci Editore, 2020

i finanziamenti diretti e quelli auto-liquidabili. Nel primo caso, la banca erogante da esclusivo affidamento alla capacità di rimborso del debitore principale, come accade per tutti i mutui e le aperture di credito in conto corrente che concedono la facoltà ai clienti di prelevare cifre superiori alle proprie disponibilità; nel secondo caso, che riguarda in genere anticipazioni di fatture commerciali, il rimborso è innanzitutto collegato alla provvista generata a favore del cliente da incassi di suoi crediti commerciali.

La seconda tipologia di prestito è quella “di firma”, con cui la banca garantisce obbligazioni del debitore verso terzi suoi contraenti; questo vuol dire che la banca avrà un esborso solo in caso di inadempimento da parte del proprio cliente della propria obbligazione originaria.<sup>2</sup>

L'attività creditizia è foriera di rilevanti rischi per la banca erogante, come approfondito nella sezione seguente. In questa sede, vale la pena evidenziare l'importante funzione segnaletica che le banche hanno verso il sistema bancario a proposito della qualità dei propri clienti, se cioè essi sono considerati “in bonis”, e quindi poco rischiosi, o al contrario in tensione finanziaria, dunque in tutto o in parte inadempienti e quindi “deteriorati”. Le banche assolvono a tale dovere segnaletico attraverso la Centrale dei Rischi, il sistema consultabile da tutti gli intermediari che, in tal modo, sono in condizione di decidere consapevolmente se e come affidare nuovi clienti in base al rischio evidenziato da altre istituzioni. Si soggiunge che in presenza di crediti deteriorati le banche sono chiamate a una ulteriore funzione, quella di valutare la possibilità di recupero del credito iscrivendo in bilancio accantonamenti a fronte del rischio di perdite, con impatto al proprio conto economico corrente ma con beneficio degli esercizi futuri in cui dovesse manifestarsi effettivamente il *default*. Le rettifiche di valore sui crediti, c.d. “*provisioning*”, rappresentano a ben vedere una forma di assicurazione interna di cui beneficia non solo la banca che le effettua ma anche l'intero sistema bancario che rafforza la propria capacità di sostenere l'economia nelle fasi più critiche.

È questo anche il caso delle rettifiche generiche che le banche possono fare in relazione al ciclo economico, dato che quest'ultimo può incidere sul valore atteso dei crediti. Ad esempio, alla luce della crisi pandemica COVID-19 è plausibile ritenere che, finita la fase straordinaria di sostegno pubblico alle imprese, molte di queste avranno difficoltà a rimborsare i propri debiti bancari. Quindi va sottolineata l'importanza dei buffer anticiclici che, in aggregato, le banche creano attraverso una prudente valutazione della propria clientela.<sup>3</sup>

Ancorché siano riconducibili ad impieghi diretti, gli investimenti in strumenti finanziari da parte delle banche, cioè titoli obbligazionari, azionari, fondi, derivati, trattati sia su mercati regolamentati (es. borse) che su circuiti bilaterali e over the counter (OTC), vanno tenuti distinti dai crediti. La distinzione non si deve tanto al rischio di credito, che è presente in ambedue i casi visto che anche gli emittenti di alcuni dei predetti strumenti finanziari sono tenuti all'obbligo di rimborso e possono rivelarsi inadempienti, quanto all'intento che la banca che investe persegue nell'acquistare tali attività. Infatti, si parla di portafogli finanziari per intendere che la banca investe per finalità di profitto collegate alle aspettative di crescita del relativo valore, anche detto *fair*

---

<sup>2</sup> A.Pallini, *Manuale di Economia dei Mercati e degli Intermediari Finanziari*, Bari, Cacucci Editore, 2020

<sup>3</sup> Banca Centrale Europea, *What are non-performing loans?*,

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/npl.en.html> (accesso 2 luglio 2022)

*value* o *market value* in quanto dipendente anche da variabili finanziarie generali di mercato, quali l'andamento dei tassi di cambio, di interesse, le previsioni macroeconomiche e settoriali. Tipica di questi investimenti è in effetti l'ottica speculativa, in quanto il rimborso dovuto all'affidabilità dell'emittente (il contraente, nel caso dei derivati) non è l'unico fattore di rischio-rendimento considerato. Ad ogni modo, la funzione che le banche assolvono con la propria attività di investimento, insieme a tutti gli altri operatori di mercato, è importante in quanto conferisce liquidità e concorre a creare un mercato a beneficio di strumenti ed emittenti che altrimenti avrebbero difficoltà a finanziare i propri progetti sulla sola base del credito bancario.

### 1.1.3 SERVIZI DI INVESTIMENTO

Attraverso i servizi di investimento le banche non intermediano il denaro tra propri clienti in surplus e deficit finanziario, ma offrono opportunità ai clienti di impiegare i propri risparmi mediante una gestione professionale di tipo individuale o collettiva, diretta o indiretta, cioè distribuendo prodotti di altri operatori.

Per prestare questa tipologia di servizi sono necessarie particolari autorizzazioni che possono essere attribuite a soggetti quali: le Società di Intermediazione Mobiliare, le Banche e le Società di Gestione del Risparmio/SICAV. Le norme di settore si sono fortemente evolute, in specie nell'ambito della c.d. direttiva europea Mifid, al fine di indurre gli intermediari autorizzati a rispettare regole fondamentali di comportamento quali la trasparenza nell'informare i clienti sui rischi dell'investimento, l'obiettività nel valutare l'esperienza dell'investitore rispetto al rischio dello strumento acquistato, la correttezza nel prelievo commissionale applicato. Si tratta di profili molto importanti che si sostanziano nella diligente valutazione degli investimenti più adatti alle caratteristiche e alle esigenze dei clienti.<sup>4</sup>

Tra i servizi di investimento si possono identificare: la negoziazione di strumenti finanziari, che può anche assumere la forma basilare della ricezione ordini, con cui la banca esegue ordini di acquisto o vendita dei clienti agendo o per conto proprio o per conto di terze controparti; i depositi in amministrazione con cui la banca si impegna ad agire secondo le indicazioni e la volontà del cliente ed infine la gestione patrimoniale che prevede che il cliente fornisca all'intermediario istruzioni generali all'interno delle quali il gestore ha piena autonomia nelle scelte di investimento.<sup>5</sup>

Su quest'ultimo fronte, nel contesto di tassi molto bassi degli ultimi anni – scenario attualmente in fase di cambiamento - si è osservata negli anni scorsi una impressionante crescita del risparmio affidato dalla clientela alle società di gestione del risparmio (c.d. *asset under management*); in tale contesto, la funzione delle SGR, sovente di emanazione bancaria, è quella di favorire una canalizzazione macro-economicamente utile dei risparmi e di fornire prodotti adeguati agli investitori a costi proporzionati al profilo di rischio-rendimento da essi atteso. In tal senso, una grande sfida per gli operatori e per le autorità di settore è implementare una *product governance* tutelante, tale da conseguire l'accesso a una pluralità di investitori anche a mercati globali (c.d. democratizzazione) in condizioni di prezzo giusto (*fair pricing*). Una ulteriore funzione, di assoluta

---

<sup>4</sup> Consob, *I servizi di investimento*, <https://www.consob.it/web/investor-education/i-servizi-di-investimento> (accesso 2 luglio 2022)

<sup>5</sup> A.Pallini, *Manuale di Economia dei Mercati e degli Intermediari Finanziari*, Bari, Cacucci Editore, 2020

attualità, è poi quella di agevolare la canalizzazione degli investimenti verso società e settori caratterizzati da una forte adesione ai principi della sostenibilità, c.d. ESG (*environment, social, governance*), evitando vendite ingannevoli sull'onda del trend (*mis-selling, greenwashing*).

#### 1.1.4 SERVIZI DI PAGAMENTO

I servizi di pagamento attengono al trasferimento del denaro, dunque riguardano tutti gli strumenti e le piattaforme tecnologiche che si sostituiscono alla moneta fisica come mezzo di pagamento, tuttavia realizzandone i medesimi effetti traslativi della ricchezza. Il fatto che possano avvenire dei pagamenti senza l'utilizzo effettivo di moneta può implicare l'insorgenza di un rischio operativo di natura creditizia nel momento in cui viene accettato lo strumento e fino al suo regolamento; tale rischio è tanto meno rilevante quanto più rapido e sicuro è il trasferimento, fino a una sua sostanziale eliminazione nel caso dei pagamenti istantanei consentiti dalle nuove tecnologie. Infatti, il denaro attraversa diverse fasi per passare dal debitore al creditore, dalla disposizione dell'ordine di pagamento, all'inserimento nel circuito dedicato che ne esegue il processing automatico, all'accredito al conto del beneficiario. Da questo punto di vista si può intendere quanto sia diverso il rischio di credito ed operativo dei vari strumenti, da quelli tradizionali come gli assegni e i bonifici, agli addebiti diretti, alle carte di credito e debito e a tutti i servizi di pagamento digitali.<sup>6</sup> Questi ultimi, come pure i bonifici istantanei, sono stati resi possibili dall'innovazione di processo e dai cambiamenti apportati dalla tecnologia che hanno trovato la massima espressione in campo finanziario attraverso il Fintech, una innovazione che ha introdotto nei mercati di scambio della moneta numerosi operatori di matrice non finanziaria.<sup>7</sup>

Questo canale ha garantito positivi risvolti per tutti coloro che sono riusciti a rimodulare i propri modelli di business durante l'era del COVID-19; infatti il FinTech, già ai tempi entrato nel settore dei pagamenti, con la crisi ha dimostrato la propria supremazia come canale di scambio sicuro nel settore finanziario. L'alternativa del Fintech richiede un grande cambiamento nelle abitudini degli utenti che, supportati da protocolli di sicurezza certificati, possono fare affidamento sulla tecnologia per eseguire comodamente e rapidamente transazioni altrimenti non possibili se non assumendosi rischi.<sup>8</sup>

Per garantire che i servizi di pagamento elettronici seguissero criteri di trasparenza e chiarezza, l'ordinamento è stato integrato con nuove direttive. In particolare, la PSD2 (direttiva 2015/2366/UE) apre le porte a diverse tipologie di pagamento quali i Payment Initiation Services, che autorizzano gli utenti a programmare un ordine di pagamento pur avendo il proprio conto altrove.

La direttiva rende però il settore più sensibile ad una pluralità di rischi, in quanto queste tipologie di pagamento avvengono per la maggior parte online, ampliando così la possibilità di attacchi cyber e rendendo necessarie

---

<sup>6</sup> Banca d'Italia, *Strumenti di pagamento*, <https://www.bancaditalia.it/compiti/sispaga-mercati/strumenti-pagamento/> (accesso 3 luglio 2022)

<sup>7</sup> Banca d'Italia, *Canale Fintech*, <https://www.bancaditalia.it/focus/fintech/index.html> (accesso 3 luglio 2022)

<sup>8</sup> D.La Cava, *FinTech pronto a raccogliere l'assist da Covid-19: per Consob verso rapida evoluzione di domanda e offerta*, «Wall Street Italia», 2020, <https://www.wallstreetitalia.com/fintech-pronto-a-raccogliere-lassist-da-covid-19-per-consob-verso-rapida-evoluzione-di-domanda-e-offerta/>

modalità sicure di identificazione e legittimazione dei soggetti che accedono ai canali di comunicazione, il tutto reso complicato dal fatto che tra il cliente e il prestatore del servizio di pagamento vi possono essere Third Party Providers maggiormente permeabili a intrusioni e intendi fraudolenti.<sup>9</sup>

## 1.2 RISCHI

### 1.2.1 RISCHIO DI CREDITO

Il rischio di credito, di gran lunga il principale tra quelli generati dall'attività bancaria, si genera in tutte le operazioni di prestito in quanto vi è la possibilità che il debitore non adempia in tutto o in parte alle proprie obbligazioni di ripagare capitale e/o interessi.

Inoltre questa tipologia di rischio è la più rilevante nell'attività bancaria e si ricollega a due concetti fondamentali dell'analisi generale del rischio, cioè "moral hazard" e "adverse selection"; il primo riguarda il sopraggiungere, dopo la conclusione dell'operazione, di un comportamento del debitore che ne accresce la probabilità di insolvenza; il secondo, che riguarda maggiormente l'ente erogante, si colloca nella fase precedente alla conclusione di un finanziamento e riflette la possibilità che i soggetti a maggiore rischio di insolvenza siano proprio quelli maggiormente sussidiati, non fosse altro che per il loro impegno nella ricerca di prestiti.

Un altro aspetto che influisce sull'esistenza di questo rischio sono i cicli economici; infatti, nella fase espansiva, il rischio si riduce, il contrario durante una recessione. Questo dimostra come l'eccessiva espansione creditizia può prendere le forme di una bolla speculativa, recando in sé i prodromi dei fallimenti che si registrano temporalmente nel downturn.

Prima ancora che l'emittente incorra nel mancato pagamento del debito contratto, indicatori di deterioramento del merito creditizio sono in genere già ravvisabili nella documentazione relativa al cliente, ad esempio dai bilanci o dall'andamento dei conti presso la stessa banca erogante; tutto il set di informazioni sul debitore, per le banche provviste di modelli di rating, è inoltre elaborato al fine di dare tempo per tempo un giudizio sulla probabilità di insolvenza, alla base di azioni di rimedio o di repricing da parte degli enti eroganti.

I rischi di natura creditizia ricomprendono anche il rischio di controparte che insorge nelle negoziazioni in derivati "over the counter", mercati cioè poco o per niente regolamentati dove non si procede alla continua marginazione (garanzia) dei contratti; anche il rischio Emittente può farsi rientrare nella categoria, in quanto implicito nell'aumento del prezzo (spread) richiesto dai mercati per le obbligazioni di un certo emittente, circostanza che può segnalare la difficoltà a rifinanziare il debito preesistente; lo stesso dicasi del rischio Paese che si presenta quando un emittente, pure in buone condizioni finanziarie, incorre nell'impossibilità di pagare

---

<sup>9</sup> Banca d'Italia, *PSD2 e Open Banking: nuovi modelli di business e rischi emergenti*, <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/analisi-sistema/approfondimenti-banche-int/2021-PSD2-Open-Banking.pdf> (accesso 3 luglio 2020)

i propri debiti, o è costretto a farlo con modalità costose, in quanto i mercati tengono conto di problematiche politiche e legislative riguardanti lo Stato di origine del soggetto.<sup>10</sup>

A monte della generazione di un credito, è essenziale una chiara articolazione della strategia creditizia e dell'appetito per il rischio da parte delle banche che, quindi, necessitano di declinare il c.d. risk appetite in strategie e politiche creditizie che indirizzino le erogazioni ai vari settori economici e tipologie di clienti e contratti.

In secondo luogo, come enfatizzano molteplici report delle Autorità di vigilanza, viene in evidenza che il rischio è tanto maggiore quanto meno le banche siano in grado di originare e monitorare correttamente le proprie esposizioni. Fondamentale, al riguardo, è la capacità di ingegnerizzare, tramite sistemi informativi, la previsione dei flussi di cassa attesi dai debitori in base ai loro business plan o condizioni patrimoniali. Si tratta cioè dell'analisi finanziaria fondamentale o, nei casi di finanziamenti massivi (es. credito al consumo), di istruttorie basate su modelli statistici altamente predittivi del tasso atteso di insolvenza e di anomalie comportamentali dei clienti al fine di porre in essere in via anticipata le azioni di recupero.

Nel monitoraggio, in particolare, la gestione del rischio impone il rafforzamento di indicatori di alert, meglio se legati a covenant contrattuali, al fine di generare watch list che siano utili a discriminare tra le varie cause di difficoltà finanziaria.

Nel caso in cui il credito diventi problematico, l'accento si sposta sulla capacità delle banche di dare al rapporto con la clientela una giusta flessibilità al fine di provare un rientro alla regolarità dei pagamenti; in assenza, tuttavia, diventa fattore chiave di preservazione del valore una accurata gestione delle garanzie, con particolare riguardo alla loro valutazione e documentazione, dato che le aspettative di recupero tendono a focalizzarsi sul collaterale.

Anche in questo caso la crisi ha generato flussi abnormi di posizioni c.d. unlikely to pay, cioè soggetti insolventi ma con una vitalità ancora da salvaguardare per aumentare le previsioni di recupero; al riguardo, le banche hanno nel tempo affinato le metodologie per la ristrutturazione finanziaria dei crediti e delle stesse controparti, in alternativa al workout, prediligendo sistemi capaci di creare cluster di clienti da sottoporre a misure differenziate di turnaround finanziario e/o industriale in alternativa al work out (strategie di collection). In generale, si è riconosciuto che un dosaggio accurato degli strumenti può trasformare le situazioni di tensione in elementi di un business ad altro potenziale di creazione di valore, con benefici sulla preservazione del valore in bilancio e di risparmio di capitale e generazione di liquidità mediante cessioni e altre forme di risk transfer.

---

<sup>10</sup> A.Pallini, *Manuale di Economia dei Mercati e degli Intermediari Finanziari*, Bari, Cacucci Editore, 2020

## 1.2.2 RISCHIO DI LIQUIDITÀ

Il rischio di liquidità è il rischio di dover liquidare a condizioni anti-economiche le attività di un portafoglio o di non riuscire a far ricorso, se non a condizioni svantaggiose, a passività. L'analisi di questo rischio deve essere compiuta considerando il Funding Liquidity Risk e il Market Liquidity Risk.

Il rischio Funding subentra nel momento in cui molti operatori fanno ricorso al mercato dei fondi a breve termine generando un aumento dei costi e una riduzione della disponibilità, il che porta ad un aggravarsi della situazione delle banche con minori margini di autonomia (c.d. survival time) che, pertanto, possono risultare inadempienti nelle proprie obbligazioni sul sistema corrente dei pagamenti. Si parla di funding risk anche nel caso in cui una banca che deve rinnovare (rifinanziare) il proprio debito oltre il breve termine (es. depositi interbancari con scadenza oltre l'anno) non trovi offerta di fondi o la trovi a condizioni economiche gravose. Invece si incorre nel Market Liquidity Risk, nel momento in cui, per fare cassa, una banca è costretta a vendere in maniera forzata gli strumenti finanziari nel proprio portafoglio di investimento, cedendole a un prezzo di mercato sfavorevole, con perdita rispetto a quanto pagato inizialmente, a causa del rischio di mercato, cioè della volatilità dei corsi; ma il rischio si può addirittura manifesta con la necessità di vendere addirittura a prezzi inferiori a quelli osservabili sul mercato, circostanza che può capitare in caso si detengano posizioni molto rilevanti e concentrate su singoli strumenti, la cui liquidazione non trova controparti in grado di assorbire le posizioni se non a prezzi meno elevati; questo rischio di illiquidità si deve quindi al fatto che il mercato di riferimento di uno strumento non sia abbastanza "profondo", con conseguenze estreme che possono anche essere estremamente dannose per gli investitori che si trovano a detenere attività illiquide rilevanti. Si può contrastare questo rischio con un'analisi prospettica che permetta all'intermediario di avere la giusta quantità di attività a sua disposizione.

Il rischio di liquidità assume due dimensioni diverse a seconda dell'orizzonte temporale di riferimento; infatti, nel caso del breve periodo si tratta dell'indisponibilità di cassa a fronte di esigenze impellenti di tesoreria dovuta a mancanza di offerta sul mercato finanziario e dei depositi fino a un mese di soggetti disposti a fornire liquidità, circostanza che in genere si associa alla sfiducia nel proprio nome; nel caso del lungo termine, quindi liquidità strutturale, si è in presenza di squilibri nella composizione per scadenze delle attività e della passività di bilancio, dunque frutto di errata o imprudente pianificazione finanziaria.<sup>11</sup>

Nel caso delle banche italiane, si evidenzia come nel recente passato il deterioramento del merito di credito dell'emittente sovrano (Governo) abbia reso più costosa e difficile la raccolta sui mercati obbligazionari. L'effetto negativo è stato mitigato da interventi straordinari della BCE, che ha immesso liquidità attraverso operazioni a lungo termine e ampliato i requisiti di ammissibilità (c.d. stanziabilità) del collaterale, cioè dei titoli ed altri strumenti *eligible* come garanzia per le proprie anticipazioni al sistema bancario. Questi interventi hanno migliorato la situazione consentendo alle banche di far fronte alle scadenze obbligazionarie ma, come emerge dalle più recenti indicazioni di politica monetaria, hanno avuto carattere temporaneo. A tendere, gli intermediari dovranno ridurre progressivamente il funding gap, ovvero la quota di prestiti non finanziati da

---

<sup>11</sup> A.Pallini, *Manuale di Economia dei Mercati e degli Intermediari Finanziari*, Bari, Cacucci Editore, 2020

raccolta stabile. La gestione del profilo di liquidità richiede solidi strumenti di pianificazione dei flussi di cassa attesi (maturity ladder) e di gestione del collaterale (per operazioni di rifinanziamento), la fissazione di soglie di tolleranza e di early warning al rischio di liquidità di breve termine in aggiunta ai nuovi liquidity coverage ratio prudenziali ed in linea con le strategie, l'aggiornamento dei piani di contingency e delle ipotesi di stress per valutare la sostenibilità dei piani di funding. Anche il tasso interno di trasferimento dei fondi necessita massima attenzione per evitare allocazioni inefficienti della liquidità.

### 1.2.3 RISCHIO OPERATIVO

Il rischio operativo è causato da eventi di diversa natura; in genere è associato a perdite dovute a disfunzioni procedurali, frodi, errori. Si possono includere nella categoria anche i danni causati da più o meno consapevoli infrazioni di regolamenti e norme di condotta che creino un danno, anche reputazionale, alla banca.

Le cause, di norma interne, possono essere dovute a comportamenti scorretti del personale, in violazione del rapporto fiduciario con l'azienda e di norme cogenti; gli errori procedurali assumono varie forme, potendo dipendere da assenza di controlli o impreparazione del personale, ma anche da malfunzionamenti informativi. La classificazione dei rischi operativi è essenziale per mappare la frequenza e l'impatto degli eventi registrati, anche al fine di prevenirne il ripetersi con processi interni fortificati e misure correttive anche in termini di rettifiche ai fondi rischi.

Sulla base delle misure preventive vengono stabiliti dei requisiti patrimoniali atti a contrastare le crisi, il calcolo di questi requisiti avviene seguendo diverse metodologie: il Basic Indicator Approach, Traditional Standardised Approach e l'Advanced Measurement Approaches, che rispettivamente forniscono delle indicazioni basati su dati ed elementi differenti per il calcolo dei requisiti.<sup>12</sup> In ottica regolamentare, data l'estrema complessità nella modellizzazione del fattore di rischio operativo, Basilea 3 si è indirizzata a non consentire più l'adozione di modelli interni per il calcolo del requisito di capitale.

Guardando alla realtà delle banche, i rischi operativi si annidano in ogni processo e sono molto elevati in un contesto di rapida evoluzione tecnologica che induce a modelli operativi basati su canali di contatto digitali. Tuttavia, da non sottovalutare è il fatto che in una situazione in cui la capacità di generare reddito si assottiglia, aumenta anche l'esposizione a rischi di natura reputazionale e legale. I piani strategici dei principali gruppi bancari pongono infatti obiettivi sfidanti in termini di commissioni di collocamento di prodotti bancari, assicurativi e finanziari. Inoltre, le spinte al contenimento dei costi potrebbero riflettersi anche in un depotenziamento proprio delle strutture e degli applicativi di controllo, a fronte di una crescente complessità delle fattispecie di illegalità nel panorama di giurisdizioni fiscali e regolamentari non uniformi (ad es AML). Il presidio in questo ambito è innanzitutto in una cultura aziendale attenta alla relazione di lungo periodo con la clientela. La Banca d'Italia è intervenuta su questi temi definendo norme stringenti sui sistemi di remunerazione e l'obbligatorietà del codice etico. Le banche sono ora chiamate a dare un'interpretazione estensiva delle nuove regole, che non si limiti alla conformità ma guardi alla coerenza dei comportamenti con

---

<sup>12</sup> Ibidem

gli standard attesi. Uno strumento gestionale da migliorare è ad esempio la segmentazione della clientela, funzionale a identificarne le reali esigenze. I trend emergenti, come l'invecchiamento della popolazione, possono creare nuove opportunità per la distribuzione di prodotti assicurativi e previdenziali. Un contributo al miglioramento della conoscenza della clientela potrà venire da un processo strutturato di approvazione dei nuovi prodotti, identificando ex-ante il possibile target di clienti. Le funzioni di Compliance, in tale ottica, possono essere inquadrare quale fattore di vantaggio competitivo cooperando, con le linee di business, per rafforzare la relazione con il cliente, con il top management, per identificare sia le aree di inosservanza che quelle di interesse degli stakeholder con riflessi reputazionali (conflitti di interesse, sistemi di remunerazione).

#### 1.2.4 RISCHIO DI BUSINESS

Il rischio di business si ricollega al fatto che le banche, in quanto imprese, sviluppano la propria attività sulla base di strategie che definiscono obiettivi nel breve, medio e lungo periodo.

Il modello di business, che è il modo in cui vengono realizzati tali obiettivi, e che si sostanzia nella redditività attuale e prospettica della banca, è diventato una variabile chiave nelle analisi delle Autorità di vigilanza in quanto integra in una sola dimensione la complessità di tutte le attività del singolo istituto, ivi inclusi i condizionamenti dell'ambiente esterno, i vincoli di natura interna e i rischi.

Il processo di valutazione del business considera due fasi distinte, prima la "viability" e poi la "sustainability". La viability riguarda la capacità della banca di avere risultati accettabili, in assoluto e in rapporto alla dotazione di capitale e ai rischi intrapresi, nel breve periodo (in genere di fa riferimento a un anno); la sustainability, per contro, riguarda per l'appunto la capacità di mantenere la performance nel lungo periodo, almeno cioè nell'arco di un ciclo intero che includa anche una fase di downturn.<sup>13</sup>

Il Business Model Assessment (BMA) consiste nella valutazione completa ed efficace del funzionamento dell'istituzione, avendo un quadro completo anche dei punti deboli.

Attraverso il processo di valutazione del business si procedere all'identificazione delle sue caratteristiche generali e dei driver principali di redditività e rischio, cioè le business lines; il giudizio deriva certamente dagli indicatori di redditività corrente, al netto delle poste economiche non ricorrenti per l'esame di viability, per poi integrare nell'analisi appropriati indici di sustainability, atti a rilevare la stabilità del profilo reddituale nei contrapposti cicli di espansione e/o recessione economica del passato e, con analisi di scenario, a stimare la capacità della banca di mantenere tale attitudine in prospettiva.<sup>14</sup>

Le fasi di crisi economica dell'ultimo ventennio, al cui interno si è anche registrata una prolungata recessione, hanno modificato gli equilibri tecnici delle banche e aumentato l'esposizione ai rischi creditizi, finanziari e strategici ponendo alle banche nuove sfide, rese anche più complesse dall'inasprirsi della regolamentazione esterna. Infatti, i vincoli di liquidità e capitale hanno spinto al contenimento dei bilanci e a politiche creditizie

---

<sup>13</sup> European Central Bank, *Business Model*,

[https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/srep/2022/html/ssm.srep202202\\_supervisorymethodology2022.it.html#toc27](https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/srep/2022/html/ssm.srep202202_supervisorymethodology2022.it.html#toc27)  
(accesso 30 giugno 2022)

<sup>14</sup> Ibidem

da parte delle banche di tipo restrittivo, anche indiscriminate. Per chiarezza, da un lato in vincoli prudenziali di Basilea 3 (cfr. capitolo 2) hanno puntato a rafforzare la posizione patrimoniale e finanziaria delle banche; tuttavia, i più stringenti vincoli patrimoniali e di liquidità, oltre che le regole sul “bail-in” (SRM) hanno aumentato la competizione di prezzo sulla raccolta stabile.

Una complicazione del quadro è stata rappresentata dalla crisi dei debiti sovrani che va letta come modifica delle vie di formazione e di collocamento del risparmio mondiale e che, certamente, ha penalizzato le banche italiane.

In tale situazione il sistema bancario italiano ha rivelato importanti segni di debolezza, che hanno trovato riflesso in una redditività scarsa, dovuta a modelli di business e scelte strategiche stratificate nel tempo tali da renderlo poco attrezzato a competere nello scenario globale e sui mercati integrati, anche a supporto delle aziende del sistema Paese. Tra le aree di maggiore debolezza si sono segnalate la modesta internazionalizzazione, la dipendenza dal margine di interesse, che ha enfatizzato il problema nel contesto degli ultimi anni di tassi estremamente bassi, l'elevato costo del rischio e, come anticipato, il costo del funding.

In generale, il sistema, con rare eccezioni, è rimasto popolato da banche con un profilo retail e scarso dinamismo manageriale nella governance. Da tale visione sono nate strutture finanziarie non equilibrate e politiche di pricing dei prestiti poco accorte; il funding gap si è rilevato insostenibile con la crisi e solo grazie al sostegno della BCE è stato possibile rifinanziare i debiti e, progressivamente, implementare una incisiva manovra di riequilibrio finanziario dell'attivo e del passivo di bilancio.

In tale quadro, si è rivelato come indispensabile un aumento della produttività attraverso un rinnovamento del modello di business che passasse per la razionalizzazione dei costi, sfida necessariamente raccolta da tutte le banche, e l'efficacia della capacità allocativa. Gli strumenti per poterla ottenere sono diversi, alcuni dei quali rappresentano driver di cambiamento culturale prima ancora che tecnico. Si tratta innanzitutto della modernizzazione dei canali distributivi, non solo il taglio della rete fisica sul territorio, ma anche e soprattutto lo sviluppo dei canali digitali. Un secondo punto riguarda la creazione di processi produttivi del credito “asset light”, cioè con erogazioni generate per successive sindacazioni e cessioni e una gestione del credito anomalo efficiente, mediante il ricorso anche a schemi di mercato secondario.

Evidentemente si tratta di una rivoluzione, rispetto a un modello di banca tradizionale con profilo commerciale localistico, focalizzato sul credito, i cui punti di forza erano nelle strette relazioni con la clientela e una stabile raccolta al dettaglio. Anche quest'ultima, grazie al digital banking, viene meno, data la possibilità per i risparmiatori di conoscere ed attivare le migliori offerte via web.

La scarsa redditività attuale è il riflesso del rischio strategico venutosi a determinare in passato e porta con sé il rischio che la ricerca di nuove fonti di reddito incentivi politiche commerciali aggressive (ad esempio nel collocamento di prodotti finanziari ed assicurativi) invece di indurre le aziende a fare investimenti in infrastrutture tecnologiche di tipo change-the-business per ridurre in modo strutturale i costi e rispondere proattivamente ai fattori di cambiamento esterni, in particolare, in tema di digitalizzazione e fintech.

L'incertezza del quadro macro impone alle banche di proseguire sulla strada del presidio dei rischi e del derisking mediante riduzione e ricomposizione dell'attivo verso asset a minore assorbimento e all'ottimizzazione dei RWA nel perseguire due esigenze basilari: a) In primis, dimostrarsi resilienti a shock avversi e quindi attraenti per il funding.

In questo quadro, il principale problema per le banche italiane è il peggioramento della qualità del credito alle imprese. Gli indicatori di flusso delle sofferenze hanno mostrato segni di stabilizzazione e riduzione grazie a grandi operazioni di cessione sul mercato dei crediti non-performing, tuttavia non sono terminate le pressioni al contenimento della dimensione dei bilanci come pure la carenza di domanda di credito. La gestione del rischio richiama innanzitutto l'esigenza di orientare le strategie creditizie a un RAF integrato in una visione prospettica, con modelli di valutazione e pricing forward-looking, sensibili cioè alle prospettive di crescita delle imprese. Il mondo dei crediti deteriorati, d'altra parte, presenta oggi tutte le caratteristiche di una profittevole linea di business che impone strumenti di gestione attiva. Una rilevazione sistematica della forbearance potrebbe ridurre i rischi di inerzia gestionale sulle posizioni solvibili ma in temporanea difficoltà.

## CAPITOLO 2

### LA REGOLAMENTAZIONE

#### 2.1 LA REGOLAMENTAZIONE BANCARIA

L'articolo 47 della Costituzione Italiana afferma che: *“La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito”*.

L'attività bancaria, che integra nella funzione di intermediazione proprio le attività di raccolta del risparmio e di erogazione del credito, riveste pertanto un interesse pubblico. Tuttavia, essa genera rischi su ambedue i versanti operativi. I risparmiatori, da cui deriva la raccolta, potrebbero non essere in grado di comprendere il grado di sofisticazione degli strumenti di raccolta che sottoscrivono; è quindi, indispensabile che vi sia una costante e assidua attività di vigilanza sulle banche e sugli altri soggetti che sollecitano in diverse forme l'investimento del risparmio privato, anche con un coordinamento stretto tra le diverse Autorità competenti.<sup>15</sup>

Il risparmio è un elemento primario per il benessere della collettività e, a seconda della sua forma, richiede profili di tutela differenti: se è un deposito, specialmente di clientela retail, sarà necessario garantirne la restituzione; se è un investimento (ad. es. in titoli azionari o obbligazionari) andrà reso edotto il contraente dei rischi finanziari e creditizi che possono sensibilmente modificare l'importo rimborsato alla fine del periodo di tempo considerato.

Sul fronte dell'attività creditizia sono diverse le fonti di rischio e, in connessione, l'esigenza di una stringente regolamentazione. Innanzitutto, una attività mal gestita potrebbe comportare che una banca non riesca a rientrare in possesso del capitale prestato o che il business non sia remunerativo; in ottica sistemica, poi, l'allocazione dei finanziamenti potrebbe beneficiare settori speculativi dell'economia o, addirittura, aree marginali e illegali. Al contrario, un'attività bancaria ben condotta, soprattutto in ambito di raccolta del risparmio, genera fiducia da parte degli utenti non solo nei confronti del singolo istituto bancario ma anche e soprattutto della funzione dell'intermediazione bancaria nella sua interezza; il venir meno della fiducia, che è un bene intangibile di stimolo alle relazioni economiche, può avere effetti negativi sull'intero sistema finanziario e propagarsi all'economia reale.

Per tal motivo, uno stringente controllo sull'attività bancaria è essenziale in ottica ex ante. Ma la necessità di una regolamentazione è evidente anche ex post, cioè in caso di crisi, al fine di prevenire gli effetti potenzialmente devastanti a livello sistemico dovuti al dissesto di una banca che si genererebbero in assenza di una ordinata gestione delle fasi di salvataggio e, in casi estremi, liquidazione dell'intermediario.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup>Banca d'Italia, *Funzioni ed Obiettivi*, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/funzioni-obiettivi/2019-funzioni-obiettivi/BancadItalia-funzioni-obiettivi\\_2ed.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/funzioni-obiettivi/2019-funzioni-obiettivi/BancadItalia-funzioni-obiettivi_2ed.pdf) (accesso 11 maggio 2022)

<sup>16</sup> A. Pallini, *Manuale di economia dei mercati e degli intermediari finanziari*, Bari, Cacucci Editore, 2020, pag.181

In sintesi, la regolamentazione persegue obiettivi diversi. Indirizza le singole istituzioni e rafforza la stabilità del sistema finanziario nel suo insieme; garantisce la protezione del risparmiatore/investitore; rende meno permeabile il sistema alle infiltrazioni della criminalità.

Entrando più nel dettaglio, le banche sono soggette ad una pluralità di regole e norme tecniche volte a minimizzare i rischi ai quali sono esposte<sup>17</sup>, definite a diversi livelli, anche sovranazionali.

Il quadro regolamentare della vigilanza si articola in fonti: internazionali, comunitarie, nazionali primarie e secondarie.<sup>18</sup>

Nello specifico, il sistema regolamentare italiano, in quanto paese dell'Unione Europea, è coordinato con lo sviluppo normativo gestito dagli Stati membri in cooperazione al fine di garantire scelte comuni e condivise.<sup>19</sup>

Un quadro unitario di regole contribuisce a garantire la stabilità finanziaria, dato che le crisi e le speculazioni non si arrestano ai confini fisici di un Paese. A ciò funzionale è promuovere la cooperazione tra le diverse Autorità di vigilanza nazionali, cioè il principale strumento che la normativa prevede per presidiare il rispetto della regolamentazione nel settore bancario; a ciò si aggiungono la disciplina comunitaria, che individua regole di diretta attuazione insieme ad altre per le quali è necessario il recepimento dei legislatori nazionali<sup>20</sup>, ed infine la normativa nazionale, a sua volta suddivisa in fonti primarie e secondarie.

È bene indicare che la Banca di Italia partecipa come parte attiva in tutti i processi decisionali, sia a livello comunitario che internazionale, con l'obiettivo di far sì che, durante la definizione delle regole, vengano tenute in considerazione le specificità del sistema bancario e finanziario italiano.<sup>21</sup>

### 2.1.1 REGOLAMENTAZIONE COMUNITARIA

La vigilanza e la regolamentazione bancaria italiana è da considerarsi europea; infatti, in virtù della esigenza di avere un mercato bancario sicuro oltre che trasparente, si sono generate le condizioni favorevoli per la creazione di una European Banking Union, che ha consentito di applicare in modo coerente ed uniforme, la normativa bancaria dell'UE.<sup>22</sup>

L'intervento dell'Unione è stato utile per contrastare ed arginare gli effetti delle crisi finanziarie. Questo processo di "unificazione" bancaria è servito, in concreto, a spezzare il circolo vizioso instauratosi tra crisi dei sistemi bancari e crescita del debito sovrano. L'Unione bancaria si fonda su tre punti cardine: un sistema unico

---

<sup>17</sup> M. De Poli, *Vigilanza bancaria, Vigilanza Prudenziale, e Supervisory review and Evaluation process*, <https://www.studiodepoli.eu/media/allegati/HXl7a4scujhX2HACyo0Y.pdf>, CUA Business School, 28 ottobre 2020

<sup>18</sup> Banca d'Italia, *Normativa*, <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/index.html> (accesso 27 maggio 2022)

<sup>19</sup> Banca d'Italia, *La vigilanza nell'Unione europea e nell'eurozona*, <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/unione-europea/index.html> (accesso 27 maggio 2022)

<sup>20</sup> Banca d'Italia, *Normativa*, <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/index.html> (accesso 27 maggio 2022)

<sup>21</sup> Banca d'Italia, *Funzione ed Obiettivi*, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/funzioni-obiettivi/2019-funzioni-obiettivi/BancadItalia-funzioni-obiettivi\\_2ed.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/funzioni-obiettivi/2019-funzioni-obiettivi/BancadItalia-funzioni-obiettivi_2ed.pdf) (accesso 11 maggio 2022)

<sup>22</sup> F.S. Mishkin, S.G. Eakins, E. Beccalli, *Istituzioni e mercati finanziari*, Milano, Torino, Pearson Italia, 2019, pag.164

di vigilanza, un meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie ed un sistema europeo di garanzia dei depositi bancari<sup>23</sup> di cui si dirà in seguito.

Come anticipato, il Parlamento Europeo e il Consiglio della UE utilizzano strumenti con caratteristiche diverse per natura, vincolanti o non vincolanti, oltre che per il modo in cui queste devono essere applicate all'interno degli Stati.

Nello specifico distinguiamo:

- I regolamenti → hanno carattere generale, sono direttamente applicabili nei singoli stati membri senza bisogno di atti di recepimento, pertanto prevalgono sulla legislazione nazionale. Evidentemente, loro obiettivo è perseguire l'armonizzazione massima tra le normative nazionali, non potendo i singoli Paesi dell'Unione Europea introdurre norme anche più rigorose rispetto ad esse.
- Le direttive → vincolano gli Stati membri dell'Unione a raggiungere degli obiettivi posti dalla stessa Unione, ma le modalità di applicazione sono a discrezione dei singoli organi nazionali; inoltre non sono direttamente applicabili e necessitano di essere recepite nell'ordinamento nazionale. In questo caso si parla di armonizzazione minima (queste direttive danno degli standard di riferimento, quindi gli Stati membri possono introdurre regole anche più stringenti).

Alle due categorie di regole precedentemente elencate si aggiungono delle norme tecniche che tutelano gli aspetti più complessi e specialistici; queste ultime vengono adottate dalla Commissione europea su proposta dell'Autorità bancaria europea, anche in questo caso con l'obiettivo di realizzare un sistema completo ed omogeneo.<sup>24</sup>

Quanto viene emanato dall'Unione Bancaria è in linea con gli impegni assunti dalla stessa in seno al G20, ma anche sulla base delle regole internazionali dettate dal Consiglio per la stabilità finanziaria, dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, dal Gruppo di azione finanziaria internazionale e da tutti i vari organismi internazionali.

Tutte le norme emanate da questi comitati necessitano di essere recepite dai membri dell'Unione prima di essere effettivamente applicate.

---

<sup>23</sup> Camera dei deputati, *Normativa europea in materia bancaria e recepimento in Italia*, <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/FI0440c.pdf> (accesso 7 giugno 2022)

<sup>24</sup> Banca d'Italia, *Normativa*, <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/index.html> (accesso 27 maggio 2022)

### 2.1.1.1 SINGLE RULEBOOK

Il Single Rulebook (Codice Unico Europeo) si presenta come la base dell'unione bancaria.

Tre i diversi punti di vista utili all'analisi del Codice Unico Europeo.<sup>25</sup>

Attraverso il primo, si procede ad un'analisi limitata a comprendere i vari elementi che formano il nome di questo complesso di regole. Nello specifico risalta la qualifica di unicità ribadita dall'aggettivo "single", volta ad evidenziare la centralizzazione del processo normativo, partendo dai legislatori che hanno partecipato alla composizione del testo, per poi arrivare a determinati organi dell'Unione (Consiglio, Parlamento, Commissione ed ESA).

Viene poi definito "Rulebook", regolamento, un corpus legislativo che comprende il diritto sostanziale dell'Unione nei settori designati.

Da questa analisi si evince che il Single Rulebook non è altro che un insieme di regole sostanziali uniche dell'UE, adottate e applicabili a livello pan-Europeo.<sup>26</sup>

Per quanto riguarda il secondo punto di vista, volto a cogliere quelle che sono le intenzioni dei legislatori, è necessario includere diversi elementi. Infatti, è fondamentale tenere in considerazione anche i riferimenti al Codice Unico Europeo che sono stati fatti nella legislazione Europea di recente adozione, i lavori preparatori e le dichiarazioni politiche; tutto questo per poter identificare con più facilità ciò che è stato associato al concetto generale del Single Rulebook.

Si vedrà che il tema ricorrente non è altro che l'armonizzazione e la promozione di un mercato unico, per raggiungere inoltre una parità nella gestione delle strutture finanziarie.

Alla luce di questa tipologia di analisi invece si denota come il Single Rulebook abbia la funzione di regolamentare l'attività di tutti i partecipanti al settore dei servizi finanziari.<sup>27</sup>

Il terzo punto di vista analizza la struttura del Codice Unico Europeo. Nella sostanza risulta essere una raccolta di singoli atti giuridici con un loro ordine gerarchico. La struttura prevede che, ad un primo livello, trovino collocazione i regolamenti e le direttive che contengono i principi generali emanati secondo i procedimenti ordinari, e poi le decisioni del Consiglio dell'Unione e del Parlamento Europeo. Questo primo livello contiene atti legislativi che esprimono regole essenziali e conferiscono una delega per la specificazione di queste attraverso gli atti normativi (secondo livello).<sup>28</sup>

Gli atti normativi di secondo livello possono essere di due tipi: 1) norme tecniche di regolamentazione o di esecuzione, che essendo formalmente adottate dalla Commissione non necessitano di atti di trasposizione

---

<sup>25</sup> A. Lefterov, *European Central Bank*, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scplps/ecblwp15.en.pdf> (accesso 28 maggio 2022)

<sup>26</sup> Ibidem

<sup>27</sup> Ibidem

<sup>28</sup> R. D'Ambrosio, *Quaderni di Ricerca Giuridica*, <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni-giuridici/2016-0081/QRG-81.pdf> (accesso 28 maggio)

nazionale per i paesi che ne fanno parte; 2) regolamenti delegati o esecutivi che vengono a loro volta adottati dalla Commissione o dal Consiglio in conformità della delega (in particolare solo questa tipologia di atti può contenere scelte politiche o strategiche).

Fatta questa distinzione, è importante dire che ad oggi nel Single Rulebook risultano esserci principalmente deleghe su norme tecniche.<sup>29</sup>

Dopo una definizione generica della struttura del Single Rulebook, si ritiene utile presentare nel dettaglio come questo sia una struttura regolatoria che comprende sia atti dell'Unione ma anche atti nazionali, che sono applicati congiuntamente.

### 2.1.1.2 CONTENUTO DEL SINGLE RULEBOOK

All'interno del Single Rulebook troviamo un primo livello formato da quello che è il diritto primario che comprende la Capital Requirements Regulation (CRR), la Capital Requirements Directive IV (CRD IV), la Bank Recovery e Resolution Directive (BRRD) e la Deposit Guarantee Scheme Directive (DGSD).

La CRR è direttamente applicabile, tutte le altre necessitano di essere attuate dalla legislazione nazionale.

In linea generale descrivendo il Codice Unico Europeo si parla di massima armonizzazione, ma non è così per le direttive incluse in esso, che richiedono l'attuazione del diritto nazionale ed includono degli elementi di armonizzazione minima. Quindi, gli stati membri possono introdurre degli strumenti aggiuntivi, con la condizione che siano compatibili con gli obiettivi ed i principi di risoluzione della BRRD e da quanto previsto dall'UE.

La Capital Requirements Regulation (Regolamento sui Requisiti Patrimoniali), tratta i requisiti prudenziali in materia di capitale, liquidità, leva finanziaria ecc.<sup>30</sup> Questo regolamento nasce con l'obiettivo di rafforzare i requisiti prudenziali, infatti le banche che fanno parte dell'Unione Europea sono tenute a mantenere capitali sufficienti e ad assorbire sia le perdite che le attività liquide, in modo da garantire la propria solidità finanziaria; inoltre è essenziale che le stesse banche informino il pubblico nelle modalità in cui intendono conformarsi ai suddetti requisiti. Vengono stabiliti/e:

- requisiti patrimoniali, fondamentali per le banche, migliori e più elevati: l'obbligo di disporre di una somma di capitale almeno pari all'8% delle proprie attività misurate in proporzione ai rischi;
- misure relative alla liquidità, in particolare: il coefficiente di copertura della liquidità attraverso il quale le banche devono possedere sufficiente liquidità o comunque attività facilmente convertibili in moneta con perdita minima nel breve termine e il requisito dell'indice netto di stabilità dei finanziamenti;

---

<sup>29</sup> Ibidem

<sup>30</sup> M. De Poli, *Vigilanza bancaria, Vigilanza Prudenziale, e Supervisory review and Evaluation process*, <https://www.studiodepoli.eu/media/allegati/HX17a4scujhX2HACyo0Y.pdf>, CUA Business School, 28 ottobre 2020

- Coefficienti della leva finanziaria, volti ad evitare che le banche finanzino una quota eccessiva delle attività tramite debito.<sup>31</sup>

La Capital Requirements Directive IV (Direttiva sui Requisiti Patrimoniali IV), tratta invece materie di autorizzazione all'attività bancaria, libertà di stabilimento e prestazione di servizi, riserve di capitale e vigilanza prudenziale, ecc.<sup>32</sup> La direttiva appena citata ha come oggetto l'accesso all'attività degli enti creditizi e di investimento, i poteri e gli strumenti di vigilanza prudenziale rispettivamente riferiti agli organi competenti in maniera coerente con quanto stabilito dalle norme presenti nel regolamento, gli obblighi di pubblicazione per le autorità competenti nel settore della regolamentazione.<sup>33</sup>

La direttiva 2013/36/UE e il connesso regolamento 2013/575/UE (che insieme formano il c.d. pacchetto CRD IV), sono direttamente applicabili.

La Bank Recovery and Resolution Directive (Direttiva sul Risanamento e la Risoluzione delle Banche) riguarda la prevenzione e la gestione delle crisi bancarie, è stata recepita in Italia con i decreti legislativi del 16 novembre 2015 n. 180 e 181.

Alla luce della precedente mancanza di significativi strumenti idonei a gestire gli enti creditizi e le imprese di investimento in crisi a livello di Unione, è applicabile a tutti gli enti stabiliti nell'Unione o membri dell'Unione, ed in alcuni casi a queglii stati ubicati o stabiliti al di fuori dell'Unione a specifiche condizioni previste dalla stessa direttiva. Inoltre, le autorità abilitate che possono esercitare i poteri di risoluzione, sono indicate da ciascun stato membro, a queste vengono conferite poteri amministrativi pubblici.

All'interno di questa direttiva vi è una sezione dedicata ai piani di risanamento, secondo la quale ogni stato deve avere un quadro completo di misure volte al ripristino della sua situazione finanziaria dopo un deterioramento significativo della stessa.<sup>34</sup>

La Deposit Guarantee Scheme Directive (Direttiva sul Sistema di Garanzia dei Depositi) è volta a tutelare i depositanti, è stata recepita nell'ordinamento italiano con Decreto-legge n.30 del 2016.

Questa direttiva risulta fondamentale per realizzare il mercato interno, sia per la libertà di stabilimento che per la libera prestazione dei servizi nel settore degli enti creditizi, con l'obiettivo di rafforzare la stabilità del sistema bancario e la tutela dei depositanti.

---

<sup>31</sup> Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, *Eur-lex*, <https://eur-lex.europa.eu/content/welcome/about.html> (accesso 30 maggio 2022)

<sup>32</sup> M. De Poli, *Vigilanza bancaria, Vigilanza Prudenziale, e Supervisory review and Evaluation process*, <https://www.studiodepoli.eu/media/allegati/HX17a4scujhX2HACyo0Y.pdf>, CUA Business School, 28 ottobre 2020

<sup>33</sup> Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, *Eur-lex*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex%3A32013L0036#d1e930-338-1> (accesso 30 maggio 2022)

<sup>34</sup> Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, *Eur-lex*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex%3A32014L0059> (accesso 30 maggio 2022)

Questa direttiva trova applicazione nei confronti di tutti i Sistemi di Garanzia dei Depositi (SGD, che sono quei sistemi di garanzia dei depositi che operano a livello nazionale per assicurare, in caso di dissesto della banca, il rimborso di una quota dei depositi) istituiti per legge e/o per contratto e di conseguenza a tutti gli enti creditizi affiliati.

Ogni Stato deve disporre del proprio SGD, di adeguati mezzi finanziari o comunque di strumenti di finanziamento idonei all'adempimento dei propri obblighi. Affinché un SGD possa adempiere alla sua ulteriore funzione di rimborso dei depositanti, è necessario che abbia accesso a tutte le informazioni necessarie. In particolare, questa direttiva prevede che ciascun depositante disponga di una copertura massima di 100 mila euro (art.6); le banche dovranno finanziare i SGD annualmente e che i rimborsi devono avvenire entro 7 giorni.<sup>35</sup>

Vi si trovano, poi, l'Anti-Money Laundering Directive (AMLD IV, direttiva antiriciclaggio) e la Payment Services Directive II (PSD II, direttiva sui servizi di pagamento).

La AMLD IV è stata costituita con l'obiettivo di arginare i flussi di denaro illecito che vanno a minare l'integrità del settore finanziario.

Il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo e la criminalità organizzata, risultano essere dei problemi tanto gravi che devono essere necessariamente affrontati a livello Europeo.

Infatti, la fiducia nel sistema finanziario sarebbe pesantemente compromessa se ci fosse l'impiego di fondi di natura lecita o illecita per il finanziamento del terrorismo; ma ancora dallo sfruttamento della libertà di circolazione dei capitali in favore di attività criminali.

Lo scopo di questa direttiva è quello di trovare una soluzione per arginare del tutto queste problematiche, ma anche quello di sviluppare un ambiente normativo senza comportare costi eccessivi di adeguamento alla normativa. La stessa direttiva si impegna ad evitare che venga sfruttato il sistema finanziario dell'Unione in favore del riciclaggio e finanziamento del terrorismo, è essenziale che su questo aspetto collaborino gli Stati vietando queste attività.

In particolare, con "finanziamento del terrorismo" vengono incluse tutte le attività di fornitura e raccolta di fondi, diretta o indiretta con l'intenzione di utilizzarli o comunque con la consapevolezza che verranno usati per compiere reati di cui agli articoli da 1 a 4 della decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio.<sup>36</sup>

Abbiamo poi la PSD III (recepita con il Decreto Legislativo 15 dicembre 2017 n.218) costituita a seguito dei notevoli progressi che sono stati compiuti in ambito dei servizi di pagamento e della loro diffusione.

---

<sup>35</sup> Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, *Eur-lex*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:02014L0049-20140702> (accesso 30 maggio 2022)

<sup>36</sup> Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, *Eur-lex*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex%3A32015L0849> (accesso 1° giugno 2022)

Sono state inserite a tal fine, negli ultimi anni, limitazioni alle maggiorazioni applicate dagli esercenti per l'uso di determinati mezzi di pagamento. Considerando il notevole aumento del numero di pagamenti elettronici o tramite dispositivi mobili e l'introduzione di servizi a pagamento fortemente differenziati, il quadro normativo relativo alla PSD I del 2007 era da ridiscutere.

Si può dire che la PSD II nasce con l'obiettivo di implementare la sicurezza nei confronti degli utenti dei servizi di pagamento, aumentando la trasparenza e facendo sì che l'efficienza di questi pagamenti sia all'altezza dell'innovazione, ma anche che questi in continua evoluzione abbiano un'adeguata tutela normativa.

La direttiva è rivolta a tutti coloro che sono fornitori di servizi a pagamento come le banche o le compagnie telefoniche. Lo scopo è quello di garantire che le banche forniscano alle Third Party Providers un accesso sicuro a tutte le informazioni sui pagamenti dei clienti.<sup>37</sup>

Al secondo livello del Single Rulebook troviamo le norme tecniche, che come già precedentemente affermato sono la componente più presente all'interno dello stesso, sono il frutto di un processo ben più complesso che prevede la collaborazione dell'European Banking Authority (EBA) con gli organi di vigilanza nazionali (infatti le aree di interesse delle suddette norme, in precedenza erano sotto la giurisdizione dei singoli stati). Sarà poi compito dell'organo posto al vertice dell'EBA, formato dalle autorità di vigilanza nazionali, approvare il testo delle norme tecniche nella sua forma definitiva.

Infine, spetterà alla Commissione verificare il rispetto dei termini della delega e adottare formalmente mediante regolamento.<sup>38</sup>

È bene evidenziare l'importanza delle raccomandazioni e delle linee guida che teoricamente non sono parte del Codice Unico Europeo. Tuttavia, questi strumenti innovativi hanno partecipato a tutti gli effetti alla formazione di regole e pratiche. Questi hanno caratteristiche peculiari e fortemente innovative che ne rendono complicata la classificazione. Infatti, sarà ad esempio l'EBA su delega di livello 1 o comunque per propria iniziativa, ad emanare guidelines o raccomandazioni; queste diventano rilevanti qualora bisognerà interpretare l'ordinamento nazionale specie nei casi in cui le Autorità di vigilanza avranno la volontà di rispettarle, facendo riferimento al meccanismo "*comply or explain*".

Questo meccanismo afferma in linea generale che le autorità debbano conformarsi a quanto viene dichiarato dagli organi superiori o, diversamente, motivare i disallineamenti. Tuttavia, esso presenta risvolti differenti nel caso delle guidelines.

---

<sup>37</sup> Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, Eur-lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX%3A32015L2366> (accesso 1° giugno 2022)

<sup>38</sup> R. D'Ambrosio, *Quaderni di Ricerca Giuridica*, <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni-giuridici/2016-0081/QRG-81.pdf> (accesso 1° giugno 2022)

Infatti, l'articolo 16 del Regolamento dell'EBA sancisce che le autorità o gli istituti finanziari competenti cerchino in ogni caso di adeguarsi a quanto stabilito dalle guidelines o dalle raccomandazioni; dunque, vengono meno, in buona parte, gli spazi di discrezionalità, limitati a casi eccezionali e comunque sottoposti all'onere della piena motivazione.<sup>39</sup>

Avendo subito una riduzione a favore delle norme tecniche, questi strumenti sono stati oggetto di modifiche. Le linee guida sono ad oggi più dettagliate e specifiche per le aree di loro competenza; invece, le raccomandazioni corrono in soccorso dell'UE nei casi in cui si manifestino delle mancanze nel suo operato.

Parallelamente al potere dell'EBA di emanare guidelines e raccomandazioni, alla Banca Centrale Europea vengono delegate competenze esecutive sui medesimi ambiti tematici; l'idea è che non vi sia sovrapposizione dei ruoli, anche se è inevitabile che la BCE, nell'esercizio delle proprie funzioni, possa agire quale interprete della regolamentazione tecnica EBA, questione che enfatizza l'importanza del coordinamento.<sup>40</sup>

Analizzando il Single Rulebook in una chiave più innovativa, sarebbe utile menzionare le QandA, cioè Question and Answers.

La realizzazione di questo dispositivo è stata resa possibile grazie alla profonda innovazione verificatasi negli ultimi anni; in effetti l'accesso avviene tramite il sito internet dell'EBA che con la Commissione fornisce ai quesiti degli utenti un'interpretazione delle normative di primo e secondo livello. In pratica questo sistema permette la fusione delle due attività, rispettivamente quella di produzione e quella di applicazione; per quanto il dispositivo delle QandA possa unicamente sembrare uno strumento volto a facilitare la comprensione del Single Rulebook, in realtà assolve la funzione "nomofilattica", cioè ne garantisce l'esatta osservanza e l'integrazione ed uniforme applicazione nel mercato unico.

Questo mette in evidenza come le QandA possano essere considerate delle fonti interpretative. Un dispositivo, che è parte integrante del Codice Unico Europeo, dato il suo aspetto dinamico e che consente la possibilità di evidenziare con rapidità le lacune regolamentari che si formeranno a seguito della continua evoluzione dei mercati; sarà poi l'EBA che una volta evidenziate tali mancanze provvederà attraverso i poteri e i mezzi riconosciutigli a sollecitare gli organi europei affinché intervengano celermente.<sup>41</sup>

Considerando che il Single Rulebook risulta essere sempre in aggiornamento attraverso tutti gli strumenti precedentemente elencati, è evidente che possano generarsi problemi di accesso allo stesso, dovuti anche alla considerevole stratificazione dell'ordine gerarchico delle norme.

---

<sup>39</sup> Ibidem

<sup>40</sup> A. Lefterov, *European Central Bank*, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scplps/ecblwp15.en.pdf> (accesso 2 giugno 2022)

<sup>41</sup> Raffaele D'Ambrosio, *Quaderni di Ricerca Giuridica*, <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni-giuridici/2016-0081/QRG-81.pdf> (accesso 1° giugno 2022)

È stata introdotta dall'EBA una piattaforma digitale che consente il rapido accesso a tutte le norme, partendo da quella di riferimento di primo livello e dando la possibilità di raggiungere tutti gli atti attinenti allo stesso argomento.

Attraverso il complesso contenuto normativo del Single Rulebook sono state colmate le mancanze del precedente sistema per il Mercato Unico, eliminando le incongruenze nazionali e costruendo un sistema quanto più equo possibile anche per la determinazione del rischio.

Tutto il lavoro fin qui svolto dal Codice Unico Europeo è da considerarsi ancora in via di sviluppo, come ad esempio per il tasso di armonizzazione e le aree oggetto della stessa.<sup>42</sup>

### 2.1.2 REGOLAMENTAZIONE NAZIONALE

Nel contesto italiano la regolamentazione nazionale è formata, oltre che dalle norme europee direttamente applicabili come detto in precedenza, anche dalle norme di fonte primaria e secondaria nazionali.

In particolare, il testo fondamentale per materie bancarie e creditizie è il Testo Unico Bancario (decreto legislativo 385/1993 e successive modificazioni) che attribuisce i poteri alle autorità e che contiene le leggi fondamentali.

Il secondo pilastro della normativa domestica è il Testo Unico della Finanza (decreto legislativo 58/1998), che regola i mercati finanziari, attribuendo analogamente prerogative di controllo e normazione secondaria alle varie Autorità, ivi inclusa la Banca d'Italia.

Funzioni di indirizzo generale, volte a garantire la tutela del credito e del risparmio, rivestono le delibere del CICR, adottate su impulso ed iniziativa della Banca di Italia; unitamente ai decreti ministeriali e alle norme emanate dall'Istituto stesso, esse formano il corpo centrale delle fonti secondarie.

Nello specifico, il procedimento relativo alle fonti secondarie risulta complesso ed articolato, specie perché nella fase preparatoria sono sottoposte ad analisi di impatto volte a verificarne i costi ed i benefici in relazione alle finalità sistemiche ed ai destinatari finali; d'altro canto, tale oneroso meccanismo di formazione consente una più organica analisi delle aspettative e delle proposte dei vari attori del mercato.<sup>43</sup>

Dunque, i poteri della Banca di Italia hanno la loro fonte nel Testo Unico Bancario e nel Testo Unico della Finanza; da tali fonti primarie discende la regolamentazione secondaria degli intermediari bancari e finanziari.

Quest'ultima è articolata in funzione delle esigenze di dare disciplina ad aspetti di dettaglio della gestione degli intermediari, in riferimento sia alla *governance* che al contenimento dei rischi e al rispetto di principi di

---

<sup>42</sup> Ibidem

<sup>43</sup> Banca d'Italia, *Funzioni ed Obiettivi*, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/funzioni-obiettivi/2019-funzioni-obiettivi/BancadItalia-funzioni-obiettivi\\_2ed.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/funzioni-obiettivi/2019-funzioni-obiettivi/BancadItalia-funzioni-obiettivi_2ed.pdf) (accesso 2 giugno 2022)

condotta; di riflesso, alla Banca di Italia compete l'avvio di procedure sanzionatore qualora riscontri delle irregolarità.

Come anticipato, gli atti normativi della Banca d'Italia possono avere varia natura, fermo restando che riguardano questioni tecnico-finanziarie e, di conseguenza, sono estremamente specifici.

Ad integrazione, l'Istituto emana comunicazioni a valenza generale atte a dare istruzioni riguardo alla disciplina; pur non avendo natura di atti normativi, tali comunicazioni integrano il quadro di riferimento per gli operatori di mercato.

Il ruolo della Banca di Italia risulta fondamentale in sede di emanazione della regolamentazione (secondo quanto detto dalla legge 262/2005), data la funzione di coordinamento che essa assolve per apprezzare in ottica ex ante i riflessi sul sistema e rendere trasparente e interattivo il procedimento di formazione.<sup>44</sup>

### 2.1.2.1 IL TESTO UNICO BANCARIO

Il Testo Unico Bancario è il fondamento normativo in materia creditizia e bancaria che ha trovato attuazione attraverso il decreto legislativo 385/1993, emanato in sostituzione della vecchia legge bancaria del 1936.

La precedente disciplina bancaria, quella appunto del 1936, era formata per grandi linee da due parti.

Una prima parte, ancora in vigore, attribuisce alla Banca d'Italia la qualifica di "istituto di diritto pubblico", oltre che il potere di emissione e di banca delle banche. Vi era poi una seconda parte, ad oggi prevalentemente abrogata, che regolamentava la vigilanza creditizia e finanziaria in relazione alla definizione dell'attività bancaria come ambito di interesse pubblico.<sup>45</sup>

Quanto era contenuto nella legislazione del 1936 presentava punti di conflitto con l'emergente disciplina comunitaria. Infatti, nel contesto europeo iniziavano a trovare spazio principi e regole di dettaglio difformi da quelli invalsi nella legislazione italiana in vigore, rendendone ineludibile la necessità di una revisione organica. Da qui l'esigenza di un Testo Unico Bancario, che ha permesso di adeguare il sistema bancario ai principi comuni, eliminando tutte le sovrapposizioni e le incongruenze e rendendo più semplice e lineare la disciplina in modo da garantirne la conoscibilità e l'applicazione.<sup>46</sup>

Il testo in questione consta di 162 articoli suddivisi in 9 titoli che definiscono e disciplinano diversi aspetti del sistema bancario nazionale.

In breve, il Titolo I tratta delle autorità creditizie alla luce del ruolo del CICR, del Ministero dell'Economia e della Finanza e della Banca d'Italia; il Titolo II attiene alla disciplina dell'attività bancaria, estesa anche alle

---

<sup>44</sup> Banca d'Italia, *Normativa*, <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/index.html> (accesso 3 giugno 2022)

<sup>45</sup> Banca d'Italia, *Dagli anni Cinquanta a Maastricht*, <https://www.bancaditalia.it/chi-siamo/storia/anni-cinquanta/index.html> (accesso 3 giugno 2022)

<sup>46</sup> Banca d'Italia, *Dal Testo unico bancario all'Unione bancaria: tecniche normative e allocazione di poteri*, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni-giuridici/2014-0075/Quaderno\\_n-75.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni-giuridici/2014-0075/Quaderno_n-75.pdf) (accesso 3 giugno 2022)

banche popolari e alle Banche di Credito Cooperativo (BCC) e vietata, con apposita riserva di legge, agli istituti che non sono banche; il Titolo III riguarda l'attività di vigilanza che la Banca d'Italia e gli enti competenti sono incaricati di svolgere sulle altre banche; il Titolo IV è dedicato alle gestione delle situazioni di crisi bancarie e i rispettivi piani di risanamento; le attività degli altri soggetti che operano nel settore finanziario sono disciplinate dal Titolo V; mentre il Titolo VI tratta l'obbligo di trasparenza e le altre condizioni contrattuali nelle operazioni dei servizi bancari; il Titolo VII si occupa di disciplinare l'emissione di strumenti finanziari; il Titolo VIII stabilisce le sanzioni amministrative ed invece il Titolo IX si occupa della discontinuità con il vecchio ordinamento, contenendo le disposizioni transitorie.<sup>47</sup>

Più nel dettaglio, sono molteplici le innovazioni apportate dal Testo Unico Bancario; tra le più significative vi è il contenuto dell'articolo 10: “La raccolta di risparmio tra il pubblico e l'esercizio del credito costituiscono l'attività bancaria. Essa ha carattere d'impresa”; si afferma il carattere imprenditoriale dell'attività bancaria, relativo ai vari aspetti riguardanti la stessa, quindi raccolta del risparmio ed esercizio del credito.

Sempre l'articolo 10 espande le prerogative delle banche, dando loro la possibilità di svolgere “ogni altra attività finanziaria”; con ciò viene introdotto il concetto di banca universale, legittimate a svolgere, oltre alle tipiche attività delle banche commerciali (raccolta e prestito a breve termine), molteplici servizi per soddisfare qualsiasi esigenza finanziaria.<sup>48</sup>

Un ulteriore elemento di rilievo contenuto nel nuovo testo legislativo riguarda la forma giuridica delle banche, che è inequivocabilmente quella delle società per azione, eccezion fatta per le banche cooperative per azioni a responsabilità limitata (articolo 14).<sup>49</sup>

Le società per azioni sono preferibili dal punto di vista gestionale ed anche per una maggiore capacità di erogazione del credito facendo ricorso al mercato dei capitali.<sup>50</sup>

Sono di notevole importanza gli articoli che regolano la vigilanza bancaria per conto della Banca d'Italia, materia che in precedenza era poco chiara e disorganica.

Il TUB attraverso il Titolo VI non stabilisce la disciplina contrattuale ma si impegna a porre su uno stesso livello le parti nella scrittura degli elementi del negozio. Vengono posti infatti degli obblighi di trasparenza e di pubblicità a carico della banca, oltre che dei limiti notevoli allo “ius variandi” cioè la possibilità che viene data alle banche di modificare le clausole contrattuali durante lo svolgimento del rapporto.

---

<sup>47</sup> Banca d'Italia, *Testo Unico Bancario*, <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/intermediari/Testo-Unico-Bancario.pdf> (accesso 4 giugno 2022)

<sup>48</sup> P. De Vecchis, G. Carriero, *Banca Universale*, [https://www.bankpedia.org/termine.php?c\\_id=18662](https://www.bankpedia.org/termine.php?c_id=18662) (accesso 3 giugno 2022)

<sup>49</sup> Banca d'Italia, *Testo Unico Bancario*, <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/intermediari/Testo-Unico-Bancario.pdf> (accesso 4 giugno 2022)

<sup>50</sup> Banca d'Italia, *Dal Testo unico bancario all'Unione bancaria: tecniche normative e allocazione di poteri*, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni-giuridici/2014-0075/Quaderno\\_n-75.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni-giuridici/2014-0075/Quaderno_n-75.pdf) (accesso 3 giugno 2022)

Negli ultimi anni il Testo Unico Bancario è stato ampliato in modo da dare spazio alle norme di emissione e distribuzione di moneta elettronica, introducendo il Titolo V bis; questo riflette il fatto che gli strumenti di pagamento sono parte di un settore in continua espansione e che quindi ci sia la necessità di un aggiornamento continuo. Inoltre, sono state integrate le previsioni della Legge 20 maggio 2019 n. 41, al fine di dare continuità all'assetto del mercato, anche a tutela della stabilità finanziaria, in vista dell'uscita dall'Unione Europea del Regno Unito.<sup>51</sup>

#### 2.1.2.2 TESTO UNICO DELLA FINANZA

Il Testo Unico della Finanza è stato emanato con il decreto legislativo n. 58 nel 1998 ed ha subito diverse modifiche nel corso degli anni per recepire le normative europee; dato il riferimento a mercati finanziari concorrenziali di natura sovra-nazionale, esso contiene infatti diverse disposizioni in ambito dell'intermediazione finanziaria che hanno raccolto l'ossatura della normativa primaria rendendola compatibile con il quadro di riferimento prevalente nel settore.<sup>52</sup> Il Testo Unico della Finanza, anche chiamato Legge Draghi, ha permesso di proiettare la Borsa di Milano in un ambito più moderno; infatti, il sistema delle borse italiano aveva ancora una connotazione pubblicistica che non ne favoriva il corretto sviluppo in linea con gli altri paesi; il suo obiettivo era quello di tutelare ulteriormente i risparmiatori. La legge Draghi stabilisce una netta differenziazione tra gli intermediari attivi nei mercati regolamentati (hanno necessità di avere particolari autorizzazioni ed il passaporto europeo) e non regolamentati (sottoposti ad una disciplina più leggera e dei poteri ridotti), rispettivamente trattati nelle parti II e III del TUF.

Dunque, questo testo, completando l'impianto normativo, introduce procedure per manovre straordinarie per le situazioni di crisi, normalizza le attività di post- trading dando carattere permanente alle verifiche che compiono le autorità sui soggetti vigilati per il rispetto dei criteri di trasparenza del mercato, corretto svolgimento delle negoziazioni e tutela degli investitori.

Attraverso questa integrazione sono stati ampliati i poteri delle autorità rispetto alla libertà di impresa degli operatori di mercato (es. società di gestione del risparmio); con ciò, il Testo Unico della Finanza riflette come il legislatore non abbia ritenuto il mercato capace di auto-disciplina, con ciò allineandosi al principio guida del decreto-legge del 23 luglio 1996 (Eurosime).<sup>53</sup>

Il TUF è formato da 216 articoli suddivisi rispettivamente in sei parti.

La prima parte tratta delle disposizioni comuni a tutti i capi della legge; la seconda parte riguarda gli intermediari finanziari, delineando anche la ripartizione dei compiti di vigilanza tra CONSOB (che si occupa della trasparenza e della correttezza degli operatori e dei mercati) e Banca di Italia (competente invece sulla

---

<sup>51</sup> Ibidem

<sup>52</sup> Borsa Italiana, *Glossario Finanziario*, <https://www.borsaitaliana.it/borsa/glossario/testo-unico-sull-intermediazione-finanziaria.html> (accesso 4 giugno 2022)

<sup>53</sup> M. Pellegrini, *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Cedam Wolters Kluwer, 2016

prudente gestione dei rischi e sulla stabilità patrimoniale)<sup>54</sup>; in tale ambito trova spazio un complesso normativo che riguarda i soggetti abilitati a prestare servizi di investimento, regolando in particolare la gestione collettiva del risparmio delle Società di Gestione del Risparmio (SGR) e delle Società di Investimento a Capitale Variabile (SICAV); infine, è parte del corpus la disciplina delle situazioni di crisi degli intermediari; la terza parte si occupa di regolare i mercati in relazione agli strumenti finanziari, trattando anche dei mercati c.d. alternativi (illiquidi); la quarta parte controlla gli emittenti di strumenti finanziari con ricorso al pubblico risparmio; la quinta parte stabilisce tutti i comportamenti sanzionabili che possono essere messi in atto nei mercati finanziari e le rispettive conseguenze di carattere penale; infine, la sesta parte riguarda come di consueto le disposizioni finali e transitorie.<sup>55</sup>

Essendo l'ambito dei mercati finanziari soggetto a variazioni molto rapide che dipendono spesso anche dai comportamenti degli operatori sono necessari degli interventi correttivi tempestivi; infatti, è lo stesso Testo Unico della Finanza che consente alle autorità di vigilanza di integrare le norme primarie in tempi brevi anche per argomenti molto rilevanti.<sup>56</sup>

### 2.1.2.3 DECRETO LEGISLATIVO 16 NOVEMBRE 2015 N.180

Il decreto legislativo del 16 novembre 2015 n.180 nasce come recepimento della direttiva Banking Recovery and Resolution Directive (BRRD), dunque assolve alle funzioni dell'Unità di risoluzione e gestione delle crisi. Il recepimento di questa direttiva europea in Italia ha generato delle modifiche alla normativa bancaria, sia nel Testo Unico Bancario che nel Testo Unico della Finanza con l'obiettivo di introdurre delle nuove procedure di amministrazione straordinaria e di liquidazione e introducendo nuovi elementi nelle misure di intervento precoce dei piani di risanamento. Con questo decreto legislativo sono stati dunque recepiti i casi di risoluzione previsti dalla BRRD ed i poteri per fare ciò sono stati attribuiti alla Banca d'Italia considerata National Resolution Authority, occupandosi quindi di stabilire i piani di risoluzione per ogni ente bancario.

L'articolo 22 del decreto legislativo n.180/2015 stabilisce i principi generali secondo i quali la Banca d'Italia può provvedere alla risoluzione degli istituti.<sup>57</sup>

In seno all'articolo 39 del decreto legislativo n.180/2015, vengono sanciti gli strumenti di risoluzione a disposizione della Banca d'Italia:

- a. *“la cessione di beni e rapporti giuridici a un soggetto terzo;*

---

<sup>54</sup> Associazione Nazionale Enciclopedia della Banca e della Borsa, *Testo Unico delle disposizioni in materia di intermediazione Finanziaria*, [https://www.bankpedia.org/termine.php?c\\_id=22766](https://www.bankpedia.org/termine.php?c_id=22766) (accesso 5 giugno 2022)

<sup>55</sup> Divisione Tutela del Consumatore Ufficio Relazioni con il Pubblico, *Testo Unico della Finanza*, [https://www.consob.it/documents/46180/46181/dlgs58\\_1998.pdf/e15d5dd6-7914-4e9f-959f-2f3b88400f88](https://www.consob.it/documents/46180/46181/dlgs58_1998.pdf/e15d5dd6-7914-4e9f-959f-2f3b88400f88) (accesso 5 giugno 2022)

<sup>56</sup> P. Ciocca, *Testo Unico della disciplina in materia di intermediazione finanziaria*, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2002/Tuf\\_giugno\\_2002.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2002/Tuf_giugno_2002.pdf) (accesso 5 giugno 2022)

<sup>57</sup> C. D'Auria e F.Taverniti, *Il recepimento in Italia della direttiva europea sulla risoluzione delle crisi bancarie*, <https://www.moderari.com/public/articoli/34/2016-03-recepimento-Italia-Direttiva-Europea-risoluzione-crisi-bancarie.pdf> (accesso 5 giugno 2022)

- b. *la cessione di beni e rapporti giuridici a un ente-ponte;*
- c. *la cessione di beni e rapporti giuridici a una società veicolo per la gestione delle attività;*
- d. *il bail-in.*<sup>58</sup>

La BRRD o anche direttiva n. 2014/59/UE è stata introdotta per regolare le crisi delle banche e delle imprese di investimento in tutti i paesi europei. Attraverso questa direttiva sono stati attribuiti poteri a specifiche autorità per prevenire e gestire in maniera tempestiva le situazioni di crisi e la successiva fase di risoluzione, istituendo anche dei fondi di finanziamento per quest'ultima (in Italia è stato istituito il fondo nazionale di risoluzione).<sup>59</sup> In particolare, si può procedere alla ristrutturazione della stessa banca con l'obiettivo di preservare l'interesse pubblico e garantire la stabilità finanziaria, evitando soprattutto che ci siano liquidazioni caotiche che possano creare turbative a livello di sistema bancario.

Per tal motivo, in alternativa alla liquidazione coatta amministrativa, la BRRD prevede quattro strumenti di risoluzione ordinata: la vendita della banca, la cessione delle attività e passività della banca ad un ente controllato dalle Autorità per l'esercizio temporaneo della gestione in vista di una successiva vendita sul mercato, la cessione a un veicolo societario per la liquidazione a condizioni di mercato, il meccanismo del "bail-in", cioè la conversione in azioni di crediti e titoli svalutati al fine di assorbire le perdite e ricapitalizzare le banche.<sup>60</sup>

Nel recepimento della direttiva in Italia è stato mantenuto invariato il termine "bail-in" definito dall'articolo 48 e seguenti del d.lgs. n.180/2015, limitando il costo della crisi in massima parte agli azionisti e all'istituto in difficoltà, piuttosto che gravare sui bilanci pubblici, garantendo che la fiducia del mercato resti invariata. Proprio per questo motivo la normativa impone che venga inserita di diritto una clausola che informi i creditori delle banche (ad. es. obbligazionisti) della possibilità che le passività vengano sottoposte al bail-in e che quindi sia possibile uno scenario di svalutazione, conversione o cancellazione del debito.

Tuttavia, il recepimento della direttiva ha generato diverse complicazioni nell'integrazione della disciplina con l'anzidetto regime della liquidazione coatta; i nuovi strumenti di risoluzione erano infatti in conflitto con il preesistente istituto civilistico, creando una regolamentazione frammentaria.<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> Gazzetta Ufficiale, *Decreto Legislativo 16 novembre 2015 n.180*,  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/11/16/15G00195/sg> (accesso 5 giugno 2022)

<sup>59</sup> Banca d'Italia, *Come sono gestite le crisi bancarie*, <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2015/gestione-crisi-bancarie/index.html> (accesso 5 giugno 2022)

<sup>60</sup> Single Resolution Board, *Quadro di risoluzione*,  
<https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2018%20resolution%20Q%26A%20%28IT%29.pdf> (accesso 5 giugno 2022)

<sup>61</sup> C. D'Auria e F. Taverniti, *Il recepimento in Italia della direttiva europea sulla risoluzione delle crisi bancarie*,  
<https://www.moderari.com/public/articoli/34/2016-03-recepimento-Italia-Direttiva-Europea-risoluzione-crisi-bancarie.pdf>  
(accesso 5 giugno 2022)

#### 2.1.2.4 DECRETO LEGISLATIVO 21 NOVEMBRE 2007 N. 231

Il decreto legislativo n.231/2007 è uno dei pilasti del framework regolamentare che tende a limitare i rischi che il sistema finanziario possa essere permeabile a operazioni illecite. Esso, con le successive modifiche ed integrazioni (es. D. Lgs. 151/2009, il D. Lgs. 125/2019 di recepimento della c.d. “Quinta Direttiva”, Legge 120/2020) è stato infatti realizzato con l’obiettivo di impedire operazioni di riciclaggio e per prevenire che venga usato il circuito finanziario per finalità di sovvenzione del terrorismo.

L’apparato normativo in questione punta a rafforzare i sistemi di prevenzione e contrasto del riciclaggio, integrando in un testo unico tutte le norme precedentemente emanate dal legislatore nazionale e comunitario.

In particolare, è da sottolineare, che l’aspetto innovativo riguarda proprio la prevenzione al finanziamento del terrorismo, visto per la prima volta come una fattispecie indipendente e con un fine specifico.

Il decreto non elenca quelli che sono i comportamenti vietati, ma piuttosto invita gli operatori a prestare attenzione a tutti i comportamenti sospetti con l’adozione dei dovuti provvedimenti conseguenziali. Per quanto questa disciplina sia da considerarsi sostenibile per i grandi istituti bancari, sottoposti a controlli costanti, per molti altri soggetti richiamati come responsabili per la rilevazione delle fattispecie anomale, ad esempio professionisti (commercialisti, notai), essa risulta di non semplice attuazione, dato anche il conflitto tra gli oneri segnaletici derivanti dalla normativa e gli “obblighi etici” di riservatezza con il cliente.<sup>62</sup>

D’altra parte, la normativa necessitava di porre a carico di una pluralità di soggetti il compito di prevenire ed individuare comportamenti illeciti; in particolare, ciò avviene attraverso forme di collaborazione “passiva”, inerenti cioè la garanzia di piena conoscenza dei clienti e delle loro transazioni, ma anche di collaborazione “attiva”, cioè l’onere di individuare e segnalare i casi di operazioni sospette.

Uno degli elementi di innovazione del decreto è stato rappresentato dalla c.d. “adeguata verifica” dei clienti, obbligo che concretizza il principio che l’approccio debba essere proporzionato al rischio”, ovvero le modalità e il grado di prevenzione possano essere graduate in base al livello di rischio riconducibile al cliente e all’operazione. Rendere il più possibile oggettivo il criterio risk-based è il principale meccanismo attraverso il quale la segnalazione delle c.d. operazioni sospette, peraltro gestite in un regime di tutela dell’anonimato, non siano paragonabili a denuncia di reato quanto al mero rispetto di un dovere civico.

Di particolare momento tra le evoluzioni della disciplina è stato il richiamato D, Lgs. del 25 settembre 2009 n.151 “disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 21 novembre 2007 n.231”.<sup>63</sup>

Attraverso questo decreto legislativo è stata istituita l’Unità di informazione finanziaria (UIF) che, sostituendo l’Ufficio italiano dei cambi nel ruolo di autorità centrale antiriciclaggio, si occupa in senso specialistico della

---

<sup>62</sup> C. Ruggiero, *La nuova disciplina dell’antiriciclaggio*, Torino, Utet Wolters Kluwer, 2008

<sup>63</sup> G. Castaldi, *Normativa antiriciclaggio: convegno sull’evoluzione del quadro regolamentare e i connessi aspetti procedurali e operativi*, <https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi/documenti/Convegno-castaldi-Sassari.pdf> (accesso 6 giugno 2022)

materia, in particolare costituendosi quale recettore delle informazioni riguardanti le operazioni sospette di riciclaggio e finanziamento del terrorismo con l'ausilio degli organi investigativi e della autorità giudiziaria.<sup>64</sup>

### 2.1.3 REGOLAMENTAZIONE DELLA BANCA D'ITALIA

Nell'ambito delle fonti secondarie si collocano le delibere del CICR, organismo tecnico-politico che regola l'esercizio della vigilanza bancaria, e le norme emanate dalla Banca d'Italia.

Come già detto, la Banca d'Italia, grazie a proprie strutture specialistiche, ha un ruolo chiave nello sviluppo della regolamentazione primaria degli intermediari finanziari e bancari; la *summa* della regolamentazione è nelle già descritte discipline organiche del Testo Unico Bancario e del Testo Unico della Finanza.

Ad integrazione del corpus primario, la Banca elabora un complesso di norme attuative riguardante la gestione ordinata e corretta degli intermediari, il che richiede quindi una disciplina di dettaglio tecnico-finanziaria, estesa all'organizzazione, alla gestione e al governo delle imprese, oltre che ai profili di trasparenza contrattuale ed informativa verso la clientela dei rapporti bancari.

Senza pretesa di esaustività, si rappresentano di seguito gli ambiti più rilevanti coperti dalla circolare 285 del 2013, a suo modo un testo unico della supervisione bancaria, non a caso denominato "Disposizioni di Vigilanza per le banche". Oltre alle condizioni generali che presiedono all'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, le disposizioni rendono conto del processo di autodiagnosi che le banche devono autonomamente effettuare al fine di misurare tutti i rischi derivanti dalle varie attività e, in coerenza, adottare i presidi organizzativi, di processo e di ordine economico-finanziario al fine di mitigarli. Si fa riferimento innanzitutto al c.d. "*Internal Adequacy Assessment Process*" (ICAAP), designato a garantire che venga sempre mantenuta adeguata la consistenza del patrimonio aziendale in relazione al livello di rischio generato dalla gestione, espressione a sua volta dello stile di imprese e dell'appetito del singolo intermediario. In tale contesto vengono disciplinate in modo puntuale le modalità di misurazione del capitale necessario a fronteggiare i rischi generati dalle varie tipologie di business (credito, mercato, operativo). Il secondo pilastro è rappresentato dal c.d. "*Internal Liquidity Adequacy Assessment Process*" (ILAAP) che, in analogia, tratta approfonditamente il rischio di liquidità, variabile fondamentale della gestione bancaria; il processo infatti è volto ad assicurare che il sistema di governo e gestione della liquidità sia robusto, con ciò intendendosi che il rispetto di alcuni coefficienti finanziari di breve e lungo termine e la dotazione di controlli interni per un puntuale monitoraggio degli scostamenti rispetto ai target (cfr. infra).

Oltre a tali questioni, le disposizioni contengono le previsioni dell'Autorità in materia di governo societario ed organizzazione e controlli interni. La disciplina fa leva su alcuni principi di fondo coerenti con le raccomandazioni e le migliori prassi internazionali quali: la responsabilità dei vertici aziendali nel definire la

---

<sup>64</sup> Banca d'Italia, *Il ruolo dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia*, <https://uif.bancaditalia.it/sistema-antiriciclaggio/uif-italia/index.html> (accesso 6 giugno 2022)

strategia di impresa e il c.d. appetito al rischio, elementi che guidano il complessivo modello di business; l'adeguatezza delle funzioni di controllo interno, in particolare, del Risk Manager, del Compliance Officer e dell'Internal Audit ad operare con autorevolezza e indipendenza assicurando una visione integrata e trasversale dei rischi; l'equilibrata definizione della variabili chiave per eccellenza della condotta dei manager, cioè la remunerazione; la qualità del reporting interno e del sistema informativo aziendale.<sup>65</sup>

È bene rimarcare che gli esercizi di autovalutazione ICAAP e ILAAP sono la base del ciclo annuale di analisi da parte dell'Autorità di Vigilanza che, in coerenza, sviluppa la propria review annuale sui singoli intermediari (c.d. SREP, o *Supervisory Review and Evaluation Process*), a cui fa seguito con appropriate azioni in termini di buffer minimi di capitale e liquidità e di azioni (es. ispezioni) proporzionate alle criticità rilevate.

Molto rilevante, anche in quanto peculiare rispetto ad altre giurisdizioni, è poi la competenza regolamentare attribuita alla Banca d'Italia in tema di forme tecniche del bilancio d'esercizio individuale e consolidato delle banche. La circolare 262 del 2005 fornisce un dettagliato set di regole, in coerenza con gli standard contabili IFRS, con l'obiettivo di aumentare la trasparenza informativa e la comparabilità dei bilanci. Il fine ultimo è consentire a tutti gli operatori di mercato di comprendere lo stato dei rischi e la natura dei profitti derivanti dalla gestione, con ciò assumendo scelte di investimento e di rapporti d'affari consapevoli. I dati di bilancio, per i quali è richiesta massima coerenza con le evidenze dei sistemi contabili interni alle banche, costituiscono un patrimonio informativo essenziale per la Banca d'Italia; unitamente a un articolato sistema di segnalazioni di vigilanza obbligatorie, essi consentono all'Autorità di monitorare le banche nel continuo, complementariamente alle attività ispettive ad alta intrusività da essa condotte ai sensi del TUB.

## 2.2 REQUISITI PATRIMONIALI PRUDENZIALI

Data la rilevanza sistemica delle banche, imprese che raccolgono il risparmio ed esercitano il credito, la Banca di Italia vigila e regola il settore con l'obiettivo che gli istituti perseguano una "sana e prudente gestione", fondata sul rispetto di specifici requisiti patrimoniali a fronte dei rischi di varia natura identificati nella disciplina prudenziale del Comitato di Basilea.

Quest'ultimo, in particolare, promuove i canoni generali di vigilanza internazionali, garantendo che vi sia coordinamento dei sistemi di sorveglianza e tendenziale uniformità di condotta all'interno del settore; il Comitato non ha potere legislativo, tuttavia, essendo suoi membri anche tutte le principali Autorità di vigilanza nazionali, emana proposte autorevoli che vengono avviate al recepimento nei singoli ordinamenti bancari.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Si rammenta che spetta anche alla Banca d'Italia irrogare sanzioni nel momento in cui riscontra irregolarità rispetto a tutti i predetti temi; le sanzioni sono uno strumento essenziale di vigilanza in quanto incentivano gli intermediari ad evitare comportamenti discosti dai principi di sana e prudente gestione, anche a tutela dei clienti.

<sup>66</sup> G. Racugno, *L'impresa bancaria e l'intermediazione finanziaria*, [http://www.ildirittodegliaffari.it/upload/articoli/20140721092649\\_Impresa\\_bancaria.pdf](http://www.ildirittodegliaffari.it/upload/articoli/20140721092649_Impresa_bancaria.pdf) (accesso 7 giugno 2022)

In seno all'accordo di Basilea (dal 2006 noto come Basilea 2, dal 2010 in fase di revisione come Basilea 3) si è registrata una rilevante evoluzione dei requisiti prudenziali a fronte dell'attività bancaria; a tal fine, vengono individuati tre "pilastri" che regolano l'attività di vigilanza.

Il primo pilastro definisce i requisiti patrimoniali minimi obbligatori a fronte delle varie tipologie di rischio, riconoscendo al contempo la facoltà alle banche di seguire diversi approcci per il relativo calcolo: in alternativa a metodologie standard, basate su semplici regole applicative, le banche possono infatti adottare sistemi avanzati di misurazione quali i modelli di rating interno, previa autorizzazione dell'Autorità.

Il secondo pilastro, come anticipato, impone alle banche di dotarsi di un processo di controllo prudenziale per assicurare l'adeguatezza patrimoniale; è importante chiarire che questo processo è inteso a stimare un livello aggiuntivo di dotazione di capitale, costituendo buffer addizionali per far fronte a perdite inattese che possono manifestarsi in situazioni avverse. Infatti, il secondo pilastro contempla tecniche di misurazione quali analisi di scenario e stress test, oltre a dover tener conto di eventuali richieste dell'Autorità di Vigilanza in esito all'esercizio SREP.

Il terzo pilastro coincide con quanto già descritto in merito alla trasparenza dei bilanci bancari; vale solo la pena aggiungere che tale trasparenza, secondo la regolamentazione, aumenta la c.d. "disciplina di mercato", cioè l'incentivo alle banche ad operare con prudenza in quanto i mercati sono molto attenti, attraverso soprattutto l'analisi dei bilanci, al profilo di rischio-rendimento atteso dagli investimenti in titoli azionari ed obbligazionari da esse emessi, penalizzandole o disinvestendo nel caso in cui percepiscano rischi eccessivi.<sup>67</sup>

### 2.2.1 EVOLUZIONE DEI REQUISITI PRUDENZIALI DOPO LE CRISI

Con particolare riferimento al secondo pilastro, si fanno di seguito ulteriori considerazioni volte a chiarire come il Comitato abbia mutato approccio a seguito delle crisi finanziarie dell'ultimo ventennio che hanno messo in evidenza diverse vulnerabilità delle banche. Si fa riferimento innanzitutto alla turbolenza che ha avuto inizio negli Stati Uniti ed ha raggiunto l'Europa e l'Italia in breve tempo a seguito (2007) di una bolla speculativa nel settore immobiliare, alimentata da condizioni di accesso facile al credito per le compravendite, all'origine dell'emissione di strumenti finanziari da parte di veicoli cessionari dei crediti originari, da questi stessi garantiti, e risultati insoluti.

La recessione successiva al fallimento di un colosso bancario sovra-esposto su tali strumenti si propagò rapidamente all'intero globo. Anche l'Italia ne fu colpita duramente, con un crollo del prodotto interno lordo di circa 8 punti percentuali, sia pure con effetti smorzati dal fatto che il sistema bancario italiano era incentrato su banche ben patrimonializzate e dedite ad attività di intermediazione domestica di stampo tradizionale. Tuttavia, una seconda ondata di crisi interessò l'Europa a causa del degrado dei conti pubblici della Grecia,

---

<sup>67</sup> Banca d'Italia, *Funzione ed Obiettivi*, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/funzioni-obiettivi/2019-funzioni-obiettivi/BancadItalia-funzioni-obiettivi\\_2ed.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/funzioni-obiettivi/2019-funzioni-obiettivi/BancadItalia-funzioni-obiettivi_2ed.pdf)

con contraccolpi soprattutto sugli Stati caratterizzati da maggior debito pubblico, sottoposti ad attacchi speculativi e a generalizzata sfiducia da parte dei mercati. In questa fase, l'Italia ha subito gravissime conseguenze rispetto ad altri paesi dell'unione monetaria, con ripercussioni sull'economia reale dovute alle difficili condizioni di liquidità delle banche, che hanno ristretto i finanziamenti alle imprese con ciò comportando il deterioramento della situazione di moltissime di esse.<sup>68</sup>

In risposta alla crisi, il Comitato di Basilea, che ha ispirato la regolamentazione bancaria europea (CRR), ha introdotto una serie di modifiche al framework precedente, risalente ad epoca anteriore alla crisi descritta, con l'obiettivo di scoraggiare l'assunzione eccessiva di rischi e rafforzare la posizione patrimoniale delle banche. La portata di tali modifiche è stata tale da portare a una ridenominazione dell'impianto complessivo, ora noto come Basilea 3, ovvero una disciplina nettamente più stringente, come di seguito descritto.

Innanzitutto, sono stati introdotti limiti all'indebitamento delle banche sia nel breve termine (c.d. liquidity coverage ratio, o LCR) che nel lungo periodo (net stable funding ratio o NSFR), unitamente a un vincolo a carattere strutturale di leva finanziaria.<sup>69</sup> Tali regole sono state progressivamente implementate dalle banche italiane, che hanno dovuto prima affrontare le criticità legate al deterioramento del debito sovrano all'origine di irreperibilità e/o costi elevati per il funding sui mercati, superate grazie agli interventi straordinari della BCE.

In secondo luogo, sono state precisate le modalità di determinazione del capitale, procedendo a ritenere non idonee alla posizione patrimoniale talune passività in precedenza assimilate al capitale in quanto strumenti ibridi di patrimonializzazione, teoricamente in grado di fronteggiare le perdite ma viste con sfiducia dai mercati, sempre più orientati a una visione tradizionale del capitale quale base azionaria e riserve di utili. Quanto ai buffer, è stata introdotta una differenziazione con la previsione di elementi aggiuntivi in relazione alla rilevanza sistemica delle banche, dati i connessi rischi macro-prudenziali.

In terzo luogo, un faro è stato acceso sulle potenziali distorsioni dei modelli interni utilizzati dalle banche per il computo dei requisiti prudenziali, ambito nel quale la Banca d'Italia e la BCE hanno dato un grande supporto nella conduzione di esercizi di benchmarking al fine di comprendere la natura delle differenti stime di capitale espresse da intermediari simili, dunque non giustificabili. Basilea III ha in sostanza riconosciuto che nessun modello, per quanto avanzato, è in grado di tener conto della complessità dei rischi; pertanto, il Comitato ha scelto la strada di un parziale ritorno alla tradizionale uniformità dei criteri standard. In particolare, il Comitato ha previsto l'esclusione dei modelli interni per i portafogli di credito per i quali l'uso di criteri statistici è reso problematico da un numero insufficiente di osservazioni; inoltre, ha introdotto un output floor, cioè un limite al risparmio patrimoniale che le banche possono conseguire con l'uso dei modelli interni rispetto ai requisiti

---

<sup>68</sup> I. Visco, *Banche e finanza dopo la crisi: lezioni e sfide*, [https://www.bancaditalia.it/publicazioni/interventi-governatore/integov2018/Visco\\_16042018\\_trentennale\\_economia\\_tor\\_vergata.pdf](https://www.bancaditalia.it/publicazioni/interventi-governatore/integov2018/Visco_16042018_trentennale_economia_tor_vergata.pdf) (accesso 7 giugno 2022)

<sup>69</sup> A.M. Tarantola, *La revisione delle regole prudenziali: i possibili effetti su banche ed imprese*, [https://www.bancaditalia.it/publicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2010/AUDIZIONE\\_Tarantola\\_71010.pdf](https://www.bancaditalia.it/publicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2010/AUDIZIONE_Tarantola_71010.pdf) (accesso 7 giugno 2022)

basati sul metodo standardizzato. Anche quest'ultimo è stato affinato, in modo da renderlo più sensibile alla natura dei rischi di credito ed incentivarne l'utilizzo in alternativa ai modelli interni.

Per quanto riguarda il rischio di mercato, è stato avviato a completamento un percorso iniziato immediatamente dopo la crisi finanziaria con interventi regolamentari provvisori ("Basilea 2.5"). L'esposizione al rischio di controparte sugli strumenti derivati è stato sottoposto a misure di Credit Valuation Adjustment prima inesistenti; il VaR alla base del calcolo dei requisiti, in passato basato su regole statiche ed inadatte a fronte di esposizioni illiquide quali le suddette cartolarizzazioni, è stato profondamente riconsiderato e, tuttora, è in discussione in senso restrittivo nell'ambito della c.d. Fundamental Review che, in sostanza, spinge perché siano stringenti i limiti all'uso dei modelli interni, in particolare, ne sia consentita l'adozione solo in presenza di elevata osservabilità dei dati sul mercato e, comunque, con una netta penalizzazione delle esposizioni complesse. Il tema è molto importante per un riequilibrio della regolamentazione che, sino al recente passato, aveva penalizzato il rischio di credito, più diffuso in paesi come l'Italia dove storicamente non sono stati molto presenti l'investment banking e l'ingegneria finanziaria.

Anche il trattamento prudenziale del rischio operativo, infine, è stato sottoposto a una profonda revisione. Il nuovo approccio semplifica le regole prudenziali prevedendo un unico metodo, standardizzato, che lega il livello dei requisiti di capitale alla dimensione operativa e alla storia pregressa delle perdite da rischio operativo della singola banca. Viene eliminata la possibilità di impiegare modelli interni, che l'esperienza ha dimostrato poco robusti.

## CAPITOLO 3

### LA SUPERVISIONE BANCARIA

#### 3.1 LA SUPERVISIONE E LA VIGILANZA BANCARIA EUROPEA

##### 3.1.1 EUROPEAN CENTRAL BANK

La Banca Centrale Europea (BCE) si occupa di gestire la vigilanza prudenziale per tutti gli istituti bancari che hanno sede nell'Eurozona ed insieme alle Banche Centrali Nazionali concorre alla supervisione sul sistema bancario europeo il cui corretto funzionamento è essenziale all'obiettivo della moneta unica.

In particolare, la BCE persegue l'obiettivo generale di vigilanza della stabilità e della solidità del sistema finanziario.<sup>70</sup> Di seguito, si premette una breve illustrazione delle funzioni generali e di politica monetaria per meglio contestualizzare quelle di vigilanza trattate in seguito.

La BCE è un organo indipendente e di conseguenza non subisce alcuna interferenza da altre istituzioni e non può concedere alcuna facilitazione creditizia, come sancito dall'articolo 130 del Testo sul Funzionamento dell'Unione Europea: *“Nell'esercizio dei poteri e nell'assolvimento dei compiti e dei doveri loro attribuiti dai trattati e dallo statuto del SEBC e della BCE, né la Banca centrale europea né una banca centrale nazionale né un membro dei rispettivi organi decisionali possono sollecitare o accettare istruzioni dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione, dai governi degli Stati membri né da qualsiasi altro organismo. Le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione nonché i governi degli Stati membri si impegnano a rispettare questo principio e a non cercare di influenzare i membri degli organi decisionali della Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali nell'assolvimento dei loro compiti.”*<sup>71</sup>

Prova dell'indipendenza della Banca Centrale sono le decisioni che vengono prese nell'ambito della politica monetaria, di sua esclusiva competenza, con l'obiettivo della stabilità dei prezzi a supporto della crescita economica.<sup>72</sup> Tali decisioni sono assunte ogni sei settimane in base agli obiettivi monetari prescelti, avuto presente un target di inflazione fissato al 2%, attualmente sotto tensione per effetto di diversi eventi sociopolitici che hanno incrementato sensibilmente il tasso di aumento dei prezzi. Viene in evidenza come le fasi di tensione o crisi tendano a introdurre nel mercato il senso dell'incertezza e della sfiducia, condizionando le scelte di risparmio ed investimento degli operatori. In tal senso, il canale bancario, e la vigilanza, rappresentano un necessario meccanismo di trasmissione ordinata degli impulsi monetari. In linea generale,

---

<sup>70</sup> Banca centrale Europea, *La missione della BCE*, <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/ecb-mission/html/index.it.html> (accesso 20 giugno 2022)

<sup>71</sup> Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT> (accesso 20 giugno 2022)

<sup>72</sup> D.Rakić, *Politica Monetaria Europea*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/86/politica-monetaria-europea> (accesso 20 giugno 2022)

l'aspettativa è che la crescita economica post-pandemica rallenti per poi stabilizzarsi, con un parallelo assorbimento degli sforamenti rispetto all'obiettivo suddetto di inflazione.<sup>73</sup>

L'attività della Banca Centrale Europea deve rispettare diversi principi ed obblighi, tra cui il principio della trasparenza, dati il ruolo di responsabilità che ricopre nei confronti del pubblico e il profilo estremamente tecnico delle sue attività. Infatti, come detto in precedenza, una efficace comunicazione degli obiettivi di politica monetaria è cruciale per formare aspettative coerenti. Attraverso la trasparenza la Banca Centrale Europea rende prevedibili gli scenari affinché tutti gli operatori convergano verso aspettative realistiche di inflazione oltre il breve periodo, garantendo l'implementazione degli stimoli monetari.<sup>74</sup> Dal 2013 la BCE fornisce delle indicazioni prospettiche per le future decisioni in ambito di politica monetaria e dei relativi tassi. Sono diversi gli strumenti e le procedure alla quale può fare ricorso la BCE per adottare le scelte di politica monetaria; in generale, essa stabilisce il livello dei tassi di interesse con i quali le banche commerciali prendono in prestito il denaro dalla banca centrale, decisione che ha delle ripercussioni su tutta l'Eurozona. Quando la BCE agisce sul mercato aperto, può immettere liquidità settimanalmente influenzando i tassi di interesse a breve termine mentre le immissioni a lungo termine ogni tre mesi, garantiscono conseguenze sul lungo periodo.

Inoltre, la banca centrale può obbligare gli istituti bancari ad accantonare delle riserve obbligatorie presso la banca stessa per mantenere stabili i tassi di interesse nel breve termine oltre che avere maggiore liquidità, controllando così i tassi di mercato.

Viene data anche la possibilità agli istituti di credito di richiedere un rifinanziamento marginale overnight, in presenza di requisiti comprovati di solvibilità, e di effettuare depositi di analoga durata.

Affiancano le operazioni tradizionali di mercato aperto altre manovre poco convenzionali intraprese soprattutto in situazioni di crisi, molte delle quali introdotte negli ultimi anni anche allo scopo di stimolare il finanziamento all'economia reale. Al riguardo, si rammentano i rifinanziamenti di lungo termine (LTRO, TLTRO) del 2014, del 2016 e del 2019.

Con il diffondersi della pandemia da COVID-19 sono state introdotte misure alternative alle operazioni di rifinanziamento a lungo termine per favorire il sostegno all'economia a tassi di favore con modalità straordinarie fino al 2022.<sup>75</sup>

L'attività istituzionale della BCE è sancita nel Testo sul Funzionamento dell'Unione Europea e nello Statuto del Sistema Europeo di banche centrali e della Banca Centrale Europea.<sup>76</sup>

Nella struttura della BCE c'è un consiglio direttivo, un comitato esecutivo ed un consiglio generale.

---

<sup>73</sup> Banca Centrale Europea, *Politica Monetaria*, <https://www.ecb.europa.eu/mopo/html/index.it.html> (accesso 20 giugno 2022)

<sup>74</sup> Banca Centrale Europea, *Trasparenza*, <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/transparency/html/index.it.html> (accesso 20 giugno 2022)

<sup>75</sup> D.Rakić, *Politica Monetaria Europea*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/86/politica-monetaria-europea> (accesso 21 giugno 2022)

<sup>76</sup> Banca Centrale Europea, *Quadro Normativo*, <https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/html/index.it.html> (accesso 21 giugno 2022)

Il consiglio direttivo, si riunisce solo due volte al mese e alle sue riunioni prendono parte i governatori delle banche centrali degli stati che vi aderiscono ed i membri del comitato esecutivo; suo compito è garantire che vengano portate a termine le attività necessarie per l'espletamento del ruolo della BCE.

Il comitato esecutivo applica la politica monetaria seguendo le indicazioni del consiglio direttivo e si occupa delle attività di ordinaria amministrazione, è composto da un presidente, un vicepresidente e quattro membri. Vi è poi, il consiglio generale, che riunisce tutti gli Stati Membri che non ancora fanno parte della Eurozona, o per mancanza di requisiti o per mancanza di volontà.

### 3.1.2 BANCA D'ITALIA

La Banca di Italia è l'autorità nazionale di riferimento per il raggiungimento della stabilità monetaria e finanziaria, assume rilievo dal punto di vista internazionale per il fatto di intervenire nei comitati internazionali onde garantire un coordinamento con gli altri Stati Membri.

È un'autorità indipendente, ha quindi indipendenza di giudizio, competenza tecnica e la possibilità di dettare regole e poteri sanzionatori. La governance della Banca di Italia prevede un'Assemblea dei partecipanti, un Consiglio Superiore, un Direttorio, un Collegio Sindacale affiancati da un Governatore ed un Direttore generale.<sup>77</sup>

La Banca di Italia si colloca all'interno dell'Eurosistema e del sistema Europeo di Banche centrali, formato da tutte le banche centrali anche quelle che non fanno parte della zona euro. Per questa ragione si propone di raggiungere anche gli obiettivi contenuti nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.<sup>78</sup>

Possedendo i poteri di Banca Centrale nazionale deve quindi contribuire all'applicazione e alle decisioni della politica monetaria, gestire le riserve obbligatorie e le operazioni finanziarie previste dalla BCE.

Ricopre anche un ruolo importante per la stampa di banconote in euro e la prevenzione della contraffazione, seguendo le indicazioni emanate dagli istituti dell'Eurozona. Anche alla Banca di Italia spetta il compito di vigilanza (cfr. prossima sezione), con uno spettro anche più esteso di quello della BCE in quanto si occupa anche degli intermediari non bancari.

Il dipartimento di vigilanza si trova a Roma ed ha una sede principale presso l'Amministrazione centrale dell'Istituto oltre ad una serie di filiali.

### 3.1.3 LA FUNZIONE DI VIGILANZA DELLA BCE E DELLA BANCA D'ITALIA

Una delle attività della BCE è quella della vigilanza, in cooperazione con le European Supervisory Authorities, sia per formare il Meccanismo di Vigilanza Unico al quale possono prendere parte anche gli Stati Membri che non hanno aderito all'Euro. È suo compito verificare il rispetto dei requisiti prudenziali e gestire i procedimenti prodromici di autorizzazioni agli enti creditizi; le altre funzioni collegate si sostanziano in poteri successivi di

---

<sup>77</sup> M. Pellegrini, *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Cedam Wolters Kluwer, 2016

<sup>78</sup> Banca d'Italia, *Funzioni ed Obiettivi*, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/funzioni-obiettivi/2019-funzioni-obiettivi/BancadItalia-funzioni-obiettivi\\_2ed.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/funzioni-obiettivi/2019-funzioni-obiettivi/BancadItalia-funzioni-obiettivi_2ed.pdf) (accesso 22 giugno 2022)

natura informativa, ispettiva e di intervento.<sup>79</sup> Nell'esercizio della vigilanza, la Banca Centrale Europea è strettamente coordinata alle autorità nazionali, tra esse la Banca d'Italia. L'attività di vigilanza viene infatti svolta con diverse modalità e contributi dalla BCE e dalle Autorità nazionali, come si vedrà tra poco, fermo restando l'obiettivo di verificare la conformità dei comportamenti dei soggetti vigilati ai principi della sana e prudente gestione, al fine di intervenire tempestivamente, impedendo il compiersi di attività che possano minare la stabilità del singolo ente e del sistema nel suo complesso.

I soggetti sottoposti alla vigilanza bancaria sono gli enti creditizi e le società di partecipazione finanziaria che rientrano nei gruppi bancari, sottoposti quindi a vigilanza su base consolidata.

Il controllo avviene in prima battuta a distanza (c.d. off-site), elaborando le informazioni che gli stessi enti sono obbligati a fornire periodicamente attraverso segnalazioni sia standardizzate che mirate; i rischi generati dalla gestione bancaria, infatti, sono rappresentati alle Autorità di settore mediante flussi segnaletici di elevato dettaglio.

Ulteriori strumenti di vigilanza off-site sono gli incontri con i rappresentanti delle banche che possono avere natura conoscitiva ordinaria o anche finalità straordinaria, eventualità che si verifica quando l'Autorità ritiene necessario approfondire circostanze specifiche emerse da altre fonti informative (es. ispezioni, notizie di cronaca, segnalazioni e reclami di terzi soggetti, etc). Possono farsi rientrare tra gli strumenti off-site anche i c.d. "stress test", che consistono in simulazioni degli effetti sul valore delle attività e delle passività bancarie in scenari negativi più o meno estremi di diverse variabili macroeconomiche e finanziarie, onde valutare il livello di esposizione delle singole banche e prendere provvedimenti cautelativi in via anticipata.

La seconda modalità di controllo è quella delle ispezioni presso gli operatori (on-site), ed è chiaramente uno strumento "intrusivo" in quanto comporta l'approfondimento fino a livello delle contabilità e delle unità organizzative elementari interne alle aziende di tutti gli elementi utili a dimostrare lo stato dei rischi, il rispetto della regolamentazione e l'adeguatezza dell'assetto di governo e dei controlli interni.<sup>80</sup>

In realtà, le due predette modalità sono intimamente legate. Infatti, le attività on-site, così come altri strumenti di intervento mirato, sono di norma programmate attraverso "piani ispettivi" predisposti sulla base delle risultanze delle attività off-site che specificano le esigenze di vigilanza in base alle condizioni di ciascun intermediario. Più in generale, le analisi di vigilanza (soprattutto l'esercizio SREP già ricordato), determinano il tipo e l'intensità di intervento dell'Autorità competente europea o nazionale.

A quest'ultimo riguardo, è importante evidenziare come, sul piano operativo, l'esercizio della vigilanza sia diversificato in relazione alle dimensioni delle banche vigilate e, soprattutto, in base alle conseguenze che una loro eventuale crisi avrebbe su tutto il settore finanziario.

Le banche di maggiore dimensione (c.d. Significant Institutions) sono infatti sottoposte, nell'ambito del Meccanismo di Vigilanza Unico (Single Supervisory Mechanism, SSM) co-gestito dalla BCE e dalle Autorità

---

<sup>79</sup> D.Rakić, *La Banca Centrale Europea (BCE)*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/13/la-banca-centrale-europea-bce-> (accesso 21 giugno 2022)

<sup>80</sup> Banca d'Italia, *Funzione ed Obiettivi*, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/funzioni-obiettivi/2019-funzioni-obiettivi/BancadItalia-funzioni-obiettivi\\_2ed.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/funzioni-obiettivi/2019-funzioni-obiettivi/BancadItalia-funzioni-obiettivi_2ed.pdf) (accesso 10 giugno 2022)

Nazionali (per l'Italia la Banca d'Italia), a una supervisione accentrata, cioè con un ruolo chiave assegnato a dei Team di vigilanza congiunti (c.d. Joint Supervisory Team, JST) coordinati da responsabili designati in genere, direttamente, tra addetti della BCE. L'idea alla base di tale modello è di garantire la massima indipendenza della funzione di vigilanza rispetto alle banche dei singoli Paesi. Al contrario, per le banche di dimensione più contenuta (c.d. Less Significant Institutions, LSI), la supervisione è esercitata in esclusiva dalle Competenti Autorità Nazionali (c.d. NCA, es. Banca d'Italia) sia pure nel quadro di un coordinamento complessivo sulle metodologie e i criteri adottati.

Pertanto, possiamo dire che nel nostro Paese la vigilanza è esercitata dalla Banca d'Italia sempre in sintonia con le logiche del SSM che, essendo formalmente un network, impongono sia all'autorità nazionale che alla BCE un reciproco obbligo o supporto informativo rispetto alle attività e ai programmi di supervisione intrapresi.<sup>81</sup>

Terreno comune, al di là della ripartizione dei compiti, è nella natura dei poteri di vigilanza riconosciuti sia alla Banca d'Italia, in quanto NCA, che alla BCE. Si tratta di poteri ispettivi, d'intervento e sanzionatori. Tra i poteri ispettivi possono farsi rientrare sia le richieste di informazioni ex art. 51 TUB - che possono essere rivolte senza limiti a tutti i soggetti interni a una banca (amministratori, sindaci, *manager*, dipendenti, terzi outsourcer) – sia le ispezioni in senso stretto ex art.54 TUB presso gli uffici di una banca e delle terze parti alle quali la banca ha esternalizzato alcune funzioni. Alla BCE sono assegnati poteri simili in base ai regolamenti istitutivi (artt. 10-13 del Regolamento SSM e art. 138-146 del relativo Framework di processo, c.d. SSMFR. I poteri di intervento sono volti a gestire situazioni di potenziale criticità emersi dall'esercizio SREP e hanno funzione correttiva e preventiva rispetto alle procedure già descritte (cfr. cap. 2) della BRRD e del SRM che, invece, attengono a situazioni di già conclamato deterioramento. Infine, i poteri sanzionatori sono attribuiti alla Banca d'Italia dagli artt. 130 e seguenti del TUB) e sono volti a punire le banche, i loro amministratori, sindaci, dirigenti, ecc. che violino la normativa bancaria ma anche a scoraggiare tali soggetti dall'intraprendere siffatte condotte, contribuendo pertanto in modo indiretto alla sana e prudente gestione. Tra essi si ricordano gli strumenti di c.d. “*cease and desist order*”, le sanzioni pecuniarie, l'interdizione dalle funzioni di amministratore o sindaco e la pubblicazione della sanzione. Anche la BCE è dotata di poteri sanzionatori pecuniarie ex art. 18 del Regolamento SSM.

La Vigilanza bancaria della BCE ha definito le sue priorità per il periodo 2022-2024 mettendo al centro dell'agenda le incerte prospettive post-pandemiche in termini di possibili nuovi flussi di non-performing loans e di modelli di business indeboliti dalla protratta fase di interesse bassi o addirittura negativi. Oltre a ciò, ha rilevato una forte espansione delle esposizioni creditizie speculative, sintomatica di un allentamento dei criteri di concessione. Il fenomeno non è isolato, segnalando piuttosto una crescente propensione al rischio soprattutto delle banche di grandi dimensioni che hanno incrementato le erogazioni nella forma del “leveraged

---

<sup>81</sup> Ibidem

finance” e del rischio di controparte verso entità che operano con leva finanziaria elevata come gli hedge fund, cercando rendimenti più elevati nel contesto generale di abbondante liquidità.

Anche connesso alla protratta stagione di tassi di interesse bassi è il rischio di mercato dovuto alla sensibilità a eventuali rialzi dei rendimenti, dati gli spread ridotti degli ultimi anni. Gli enti vigilati devono essere pronti a fronteggiare correzioni dei tassi, dotandosi di sistemi di gestione e avviando azioni correttive.

Una priorità ulteriore è rappresentata dalle strategie di digitalizzazione, fondamentali per consentire alle banche di conseguire una redditività sostenibile nel lungo periodo. Il processo di trasformazione digitale rappresenta una leva per il miglioramento dell’efficienza e la creazione di nuove possibilità di crescita dei ricavi. La sua gestione necessita di meccanismi adeguati di governance, risorse, competenze e nuove modalità di gestione dei rischi.

Sulla scia dei trend globali, la BCE ha poi individuato un tema rilevante nell’esposizione dei bilanci bancari ai rischi climatici e ambientali. La transizione verso un’economia eco-sostenibile comporta scelte strategiche quali la selezione dei settori rispetto ai quali diminuire il sostegno finanziario.

Infine, una vulnerabilità è stata vista nell’esternalizzazione dei servizi informatici e nella resilienza cibernetica, data la mancanza di accordi di servizio tutelanti a fronte delle crescenti minacce cibernetiche.

La vigilanza effettuata dalla Banca di Italia si estende anche agli intermediari finanziari non bancari, gli Istituti di Pagamento, gli Istituti di Moneta Elettronica, le Società di Intermediazione Mobiliare e gli Organismi di Investimento Collettivo del Risparmio; ciò avviene mediante meccanismi e procedure simili a quelle utilizzate per gli istituti bancari, dato l’obiettivo ultimo comune di garantire la stabilità patrimoniale e il contenimento dei rischi attraverso una sana e prudente gestione.

La vigilanza si esplica con modalità specifiche per ciascuna di queste tipologie di intermediari: è importante chiarire che, pur tenendo conto degli indirizzi delle autorità europee di settore (es. per gli OICR rilevano le indicazioni dell’European Securities and Markets Authority per i profili di trasparenza degli investimenti, per le SIM, Imel e IP sussistono linee guida dell’European Banking Authority), non vi è in questo caso un meccanismo comparabile all’SSM né sono state implementate forme di coordinamento, dunque la Banca d’Italia esercita i propri controlli nel quadro di una autonomia completa.

Nello specifico, nel caso delle SIM che non assumano rischi in proprio ma solo per conto della clientela, le verifiche sono volte ad accertare il presidio dei rischi operativi; in caso contrario, anche le esposizioni ai rischi di mercato e di credito formano oggetto di rilevazione off-site e di analisi on-site. I controlli sugli Istituti di Pagamento e di Moneta elettronica attengono soprattutto alla capacità dell’intermediario di garantire sicurezza tecnologica ai flussi finanziari e di evitare di essere coinvolto in attività di riciclaggio e/o di finanziamento al terrorismo.

Infine, un’area chiave di competenza della vigilanza bancaria riguarda la tutela dei clienti, aspetto centrale per garantire il consolidamento della fiducia su cui si regge un sistema finanziario. È infatti compito della Banca d’Italia per quanto stabilito dal Testo Unico Bancario, garantire che gli intermediari agiscano nel pieno rispetto dei requisiti di trasparenza e correttezza, consentendo agli utenti di compiere scelte consapevoli e nell’interesse

degli stessi, soprattutto considerando la posizione di svantaggio della clientela dal punto di vista delle competenze.<sup>82</sup> In questo campo i controlli della Banca d'Italia sono in analogia sia a distanza che ispettivi, ma sono fondamentali le interazioni dirette che l'Istituto ha con le associazioni dei consumatori e con la clientela delle banche. All'attività di vigilanza si affiancano infatti gli strumenti posti a disposizione dei singoli clienti, quali la presentazione di esposti alla Banca d'Italia e il ricorso all'Arbitro Bancario Finanziario (ABF). Tali strumenti, rimessi all'iniziativa dei clienti, sono complementari alle finalità affidate alla Banca: il contenuto degli esposti inoltrati alla stessa Banca d'Italia, i reclami pervenuti alle banche ed analizzati in sede ispettiva, e gli esiti dei ricorsi all'ABF consentono di integrare il quadro informativo di cui la Banca d'Italia dispone nello svolgimento della propria funzione normativa e di supervisione. L'azione di tutela si realizza anche attraverso l'imposizione a una banca dell'obbligo di restituire al cliente denaro indebitamente percepito; in presenza di violazioni rilevanti la Banca può irrogare sanzioni agli intermediari.

### 3.2 LE ALTRE AUTORITA' DI VIGILANZA EUROPEA

Oltre alla vigilanza bancaria in senso stretto, la cui finalità è garantire la sussistenza dei requisiti prudenziali imposti dagli accordi di Basilea sia per le banche significative che per le meno significative, diverse altre aree di rischio sia individuale che sistemico sono sottoposte all'attenzione di altre Autorità che, quindi, integrano il sistema di vigilanza.<sup>83</sup>

Tra esse, un posto di rilievo occupa l'Europea Systemic Risk Board, incaricato di coordinare la vigilanza macroprudenziale a presidio del rischio sistemico, e la costellazione di Autorità che formano il c.d. European Supervisory Authority e che si occupano, a diverso titolo, di aree di controllo microprudenziale.<sup>84</sup>

#### 3.2.1 EUROPEAN SYSTEMIC RISK BOARD

L'European Systemic Risk Board (ESRB) vigila su istituti finanziari di varia natura come assicurazioni, banche ed infrastrutture dei mercati finanziari.

Esso si occupa della vigilanza macroprudenziale, di forte interesse in quanto comporta un'attenzione al sistema finanziario nel suo insieme; infatti, la mancanza di stabilità del singolo intermediario finanziario, che riveste un ruolo importante, ad esempio, nei sistemi di pagamento, comporterebbe uno shock di varia natura nel sistema intero.

È dunque compito di questa tipologia di vigilanza individuare i "punti deboli" o di rischio che potrebbero minare la stabilità finanziaria, come tutti i comportamenti che vengono definiti nella dimensione "cross-sectional" tipica di questa analisi, e che riguarda le interdipendenze tra due o più intermediari.<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> Ibidem

<sup>83</sup> Banca Centrale Europea, *Guida alla Vigilanza Bancaria*, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervision201411.it.pdf> (accesso 15 giugno 2022)

<sup>84</sup> Banca d'Italia, *Funzione ed Obiettivi*, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/funzioni-obiettivi/2019-funzioni-obiettivi/BancadItalia-funzioni-obiettivi\\_2ed.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/funzioni-obiettivi/2019-funzioni-obiettivi/BancadItalia-funzioni-obiettivi_2ed.pdf) (accesso 15 giugno 2022)

<sup>85</sup> Banca d'Italia, *Compiti di Vigilanza*, <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/compiti-vigilanza/#2> (accesso 15 giugno 2022)

Il Comitato Europeo per il Rischio Sistemico è stato istituito su raccomandazione di Jacques de Larosière, incaricato dalla Commissione Europea durante la crisi del 2008, di aumentare la tutela dei cittadini europei, rafforzandone la fiducia nei confronti del sistema.

Infatti, nella premessa al regolamento (UE) n.1092/2010, modificato poi nel 2019, viene sottolineato come la vigilanza europea necessitasse di maggiore tutela a seguito della crisi finanziaria: *“La stabilità finanziaria è un presupposto necessario affinché l’economia reale fornisca posti di lavoro, credito e crescita. La crisi finanziaria ha messo in luce gravi lacune nella vigilanza finanziaria, che non è riuscita a prevedere gli sviluppi macroprudenziali avversi e ad evitare l’accumularsi di rischi eccessivi all’interno del sistema finanziario.”*<sup>86</sup>

In particolare, è compito dell’ESRB di classificare i rischi sistemici in base alla priorità, di segnalare quando questi assumano una certa gravità e di emettere poi, degli ordini correttivi ed informare, attraverso segnalazioni confidenziali, il Consiglio allorquando si verificano situazioni di emergenza.<sup>87</sup>

Gli strumenti di cui dispone il CERS non prevedendo sanzioni, richiedono ai destinatari (l’UE, uno o più stati membri dell’UE, una o più European Supervisory Authority, la Banca Centrale Europea, le autorità di vigilanza nazionali) di adeguarsi o, diversamente, di spiegare le ragioni per le quali non abbiano aderito alle raccomandazioni. Tutte le istituzioni finanziarie europee sono tenute a collaborare per garantire il maggior livello di tutela dei rischi sistemici.

Il sistema ha subito profondi cambiamenti nel corso degli anni con l’introduzione di raccomandazioni e l’adozione di diversi trattati. L’European Systemic Risk Board nel 2011 ha introdotto la Raccomandazione sulle autorità macroprudenziali nazionali, che ha invitato i governi nazionali ad introdurre nel proprio quadro regolamentare una serie di elementi che concorrono alla formazione della tutela macroprudenziale del singolo Paese; viene richiesto infatti, agli Stati di indicare gli obiettivi macroprudenziali e di istituire un’autorità indipendente che vigili per il raggiungimento di questi ultimi.

Le Autorità competenti devono prevedere strutture specialistiche dedicate alla stabilità finanziaria e guidate dalla banca centrale. Nel caso specifico dell’Italia questa autorità macroprudenziale, benché formalmente non costituita come Autorità indipendente, è presente come unità organizzativa ad hoc in Banca d’Italia, non a caso in un’area di confine tra i dipartimenti di vigilanza e della ricerca economica.<sup>88</sup>

È interessante notare che le finalità macroprudenziali non necessariamente coincidono con quelle microprudenziali. Vi è infatti un potenziale conflitto di breve periodo tra i rispettivi obiettivi, dato che una banca che gode di ottima salute ed è in crescita può essere valutata positivamente nell’ottica microprudenziale; tuttavia, se la sua dinamica è parte di una espansione eccessiva del sistema che nasconde bolle speculative (ad. es. a livello di settore immobiliare) l’autorità macro-prudenziale può essere interessata ad intervenire per “raffreddare” l’economia, eventualmente con richieste di buffer patrimoniali alle banche del sistema che

---

<sup>86</sup>Parlamento Europeo e il Consiglio dell’Unione Europea, *Regolamento (UE) n. 1092/2010*, [https://www.esrb.europa.eu/shared/pdf/101216\\_ESRB\\_establishment.it.pdf?0a94bb9e7dc1e57e1a5277c05b9e838b](https://www.esrb.europa.eu/shared/pdf/101216_ESRB_establishment.it.pdf?0a94bb9e7dc1e57e1a5277c05b9e838b) (accesso 16 giugno 2022)

<sup>87</sup> Ibidem

<sup>88</sup> P. Angelini, *Le politiche macroprudenziali: una discussione dei principali temi*, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2015-0271/QEF\\_271\\_ITA.pdf?language\\_id=1](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2015-0271/QEF_271_ITA.pdf?language_id=1) (accesso 17 giugno 2022)

possono deprimerne la redditività e disincentivarne il sostegno alle imprese, con effetti negativi sulla qualità del credito erogato. Naturalmente, ed è qui che nascono difficoltà ed esigenze di coordinamento, su orizzonti sufficientemente lunghi prevalgono le sinergie. In ogni caso, lo spazio per eventuali conflitti si riduce nella misura in cui gli strumenti e le azioni sul rischio sistemico siano selettivi, settoriali e geograficamente definiti. Di converso, in ottica microprudenziale potrebbe essere preferibile, nel corso di una crisi, una politica monetaria restrittiva e pro-ciclica, al fine di contenere l'attività creditizia ed evitare nuovi rischi di insolvenza che possano compromettere la stabilità del singolo intermediario; per contro, in tale contesto l'approccio macro-prudenziale tende a privilegiare politiche espansive ad anticicliche, al fine di attenuare o invertire il ciclo negativo.

### 3.2.2 EUROPEAN SUPERVISORY AUTHORITIES

Il compito delle tre autorità di vigilanza europee (European Banking Authority, European Securities and Markets Authority ed European Insurance and Occupational Pensions Authority) è creare un sistema normativo comune ai vari Stati. Dal momento che non hanno poteri di vigilanza diretta, esse si occupano unicamente di interagire con le Autorità di Vigilanza Nazionali<sup>89</sup>, per finalità strettamente attinenti a questioni di natura microprudenziale, cioè relative alla gestione dei singoli intermediari finanziari.<sup>90</sup>

Le tre autorità in questione, con il Comitato Europeo per il Rischio Sistemico, compongono il Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria, all'interno del quale i poteri di vigilanza microprudenziale e macroprudenziale sono divisi tra questi istituti di supervisione su diversi livelli. In seguito alle crisi finanziarie succedutesi negli anni, è stato maggiormente evidente il bisogno di rendere più coeso il sistema di regolamentazione e vigilanza, dotandolo di una prospettiva più ampia che consentisse uno sguardo di insieme sull'intero settore.<sup>91</sup>

#### 3.2.2.1 EUROPEAN BANKING AUTHORITY

L'European Banking Authority (EBA) è un'autorità indipendente cui è affidato, dalla Commissione Europea ai sensi della CRR, il ruolo di formulare proposte integrative (c.d. technical standard) dei regolamenti europei o anche linee guida per dare impulso a una corretta gestione delle aziende bancarie, pur senza riferimento a specifici istituti.

L'EBA, oltre alla formulazione di un quadro normativo unico per tutto il settore bancario europeo, esegue autonomi esercizi di stress-test al fine di analizzare la vulnerabilità del sistema e, per tal via, indirizzare appropriati interventi da parte del SSM.

---

<sup>89</sup> M. De Poli, *Vigilanza bancaria, Vigilanza Prudenziale, e Supervisory review and Evaluation process*, <https://www.studiodepoli.eu/media/allegati/HX17a4scujhX2HACyo0Y.pdf>, CUA Business School, 28 ottobre 2020

<sup>90</sup> Banca d'Italia, *Funzione ed Obiettivi*, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/funzioni-obiettivi/2019-funzioni-obiettivi/BancadItalia-funzioni-obiettivi\\_2ed.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/funzioni-obiettivi/2019-funzioni-obiettivi/BancadItalia-funzioni-obiettivi_2ed.pdf) (accesso 15 giugno 2022)

<sup>91</sup> R. Parenti, *Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/84/sistema-europeo-di-vigilanza-finanziaria-sevif-> (accesso 16 giugno 2022)

Sono di competenza dell'EBA anche funzioni di tipo esecutivo; infatti, essa interviene quando gli Stati Membri non applicano completamente il diritto dell'Unione o se si generano conflitti interni tra le Autorità competenti di diversi paesi. Infine, essa è chiamata ad esprimere pareri al Parlamento e al Consiglio Europeo.<sup>92</sup>

Per quanto riguarda la struttura interna dell'EBA, essa prevede due organi direttivi collegiali ed un presidente. Il primo organo è il consiglio delle autorità di vigilanza, che può deliberare su molteplici questioni; il consiglio di amministrazione, altro organo direttivo, si assicura che l'European Banking Authority espleti le sue funzioni nel rispetto del proprio ruolo nell'Unione Europea e redige il bilancio annuale.

Il ruolo del presidente invece è vincolato a quello dei due consigli; infatti, si occupa di guidare le riunioni del consiglio delle autorità di vigilanza ed organizza le riunioni del cda, è il rappresentante dell'EBA all'esterno e ricoprendo la posizione di direttore esecutivo garantisce il quotidiano svolgimento delle attività.

Tutte le questioni affrontate dall'EBA ed i relativi documenti, sono sottoposti all'analisi da parte di commissioni formate da rappresentanti di tutti gli Stati Membri con competenze tecniche che assicurino coerenza ed una maggiore efficacia degli orientamenti bancari futuri.

L'attività però non è espletata solo all'interno dell'organo stesso; di prassi, l'EBA emette "consultation paper" attraverso i quali sollecita il parere delle banche e di tutti i soggetti interessati alle questioni bancarie. In tutti i casi, all'interno dell'EBA è previsto un organismo indipendente per esaminare in termini di costi e benefici (impact analysis) sul sistema bancario le deliberazioni dell'EBA, con parere rilasciato al consiglio delle autorità di vigilanza.<sup>93</sup>

Come detto, oltre ai technical standard predisposti ad integrazione del regolamento CRR, che hanno immediata attuazione, l'EBA emana orientamenti e linee guida al fine di integrare e chiarire alle banche e alle autorità nazionali le aspettative di supervisione su specifiche tematiche. Le autorità nazionali che intendono adeguarsi a tali orientamenti devono modificare il loro apparato normativo, in quanto gli orientamenti non sono immediatamente applicabili.<sup>94</sup>

### 3.2.2.2 EUROPEAN SECURITIES AND MARKETS AUTHORITY

L'European Securities and Markets Authority (ESMA) è l'autorità indipendente di riferimento nel settore dei servizi di investimento.

Anche l'ESMA è stato istituito su raccomandazione di Jacques de Larosière nel 2009, con l'obiettivo di dare completezza alla attività di vigilanza europea.

Tutte le attività di questa autorità sono interdipendenti tra di loro e sono funzionali le une alle altre, basti pensare che solo attraverso l'analisi olistica dei vari rischi si può comprendere in ottica unitaria come

---

<sup>92</sup> European Banking Authority, *EBA at a glance*, <https://www.eba.europa.eu/about-us/eba-at-a-glance> (accesso 16 giugno 2022)

<sup>93</sup> Ibidem

<sup>94</sup> European Banking Authority, *Orientamenti*,

[https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document\\_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-16%20GL%20on%20RBA%20to%20AML%20CFT/Translations/1029566/GL%20on%20RBA%20AML%20CFT\\_IT\\_COR.pdf](https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-16%20GL%20on%20RBA%20to%20AML%20CFT/Translations/1029566/GL%20on%20RBA%20AML%20CFT_IT_COR.pdf) (accesso 16 giugno 2022)

potenziare il sistema regolamentare senza ledere il progetto di convergenza verso un modello che non impatti sulla concorrenza a livello continentale.

L'apporto dell'Autorità Europea degli Strumenti Finanziari e dei Mercati per il completamento dell'unione di vigilanza consiste in primo luogo in un'attenta analisi dei rischi in cui incorrono gli investitori in strumenti finanziari, avendo presenti le possibili criticità sia a livello di singoli contratti che di infrastrutture di investimento (mercati finanziari). Un effetto non secondario della sorveglianza di settore, grazie a un sistema segnaletico diventato obbligatorio, è che è possibile esercitare interventi immediati su flussi anomali di investimento poco chiari o comunque rischiosi per la stabilità del mercato finanziario. Questo tipo di analisi richiede altresì l'integrazione con informazioni provenienti da altre Autorità di vigilanza, ad esempio dal Comitato Europeo per il Rischio Sistemico.

Con la raccolta di informazioni di vario genere, l'ESMA completa un database di dati per gli investitori che avendo la possibilità di accedervi ed acquisire ulteriori elementi necessari per agire con consapevolezza, vedranno accrescere il loro grado di tutela.

Inoltre, è compito dell'ESMA pubblicare delle raccomandazioni.<sup>95</sup> Un esempio è l'avvertimento pubblicato per proteggere gli investitori dai rischi dell'investimento online, elencando tutte le prassi da seguire per non incappare in rischi nascosti dietro la maschera di buoni investimenti, dando anche la possibilità agli utenti di mettersi in contatto con le autorità nazionali competenti per ricevere chiarimenti.<sup>96</sup> Ancora più rilevanti sono le indicazioni fornite agli operatori di mercato al fine di rendere equilibrato e trasparente il regime commissionale dei fondi di investimento, garantendo approcci non ingannevoli soprattutto a beneficio degli investitori retail.

Attraverso i risultati che si ottengono con tutte le proprie analisi, l'ESMA si impegna ad essere una guida per le autorità dei singoli stati nell'elaborazione di un corpus regolamentare unico per l'intera Unione Europea. Una regolamentazione chiara e unica garantisce la sicurezza dei mercati finanziari a vantaggio dei vari operatori ed è fondamentale per creare un sistema di vigilanza che sia coerente tra tutti i paesi membri, a beneficio dell'efficienza generale del settore finanziario. In sostanza per ottenere un sistema di vigilanza uniforme tra i vari stati, l'ESMA è molto attiva nel condividere *best practices* fornendo alle Autorità nazionali linee guida e servizi di Q&A.

Per quanto riguarda la funzione di vigilanza diretta, questa viene esercitata dall'ESMA sulle agenzie di rating del credito, sui veicoli di cartolarizzazione e sulle infrastrutture di negoziazione dei mercati regolamentati.<sup>97</sup>

La struttura di governance dell'European Security and Markets Authority è suddivisa in due organi direttivi, una figura che rappresenta l'autorità, il Presidente ed infine, un direttore esecutivo. Il primo organo direttivo è il consiglio delle autorità di vigilanza che ha potere decisionale su diversi aspetti, emana le linee guida e gli

---

<sup>95</sup> European Security and Markets Authority, *Informazioni sull'Esma*, [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/about\\_esma\\_it.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/about_esma_it.pdf) (accesso 18 giugno 2022)

<sup>96</sup> European Security and Markets Authority, *ESMA mette in guardia gli investitori al dettaglio sulle insidie dell'investimento online*, [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/investor\\_warning\\_-\\_it\\_0.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/investor_warning_-_it_0.pdf) (accesso 19 giugno 2022)

<sup>97</sup> European Security and Markets Authority, *Informazioni sull'Esma*, [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/about\\_esma\\_it.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/about_esma_it.pdf) (accesso 18 giugno 2022)

orientamenti, ed interviene per elaborare le decisioni finali del bilancio. I suoi lavori sono preparati dal presidente che ne guida anche le riunioni. Il consiglio di amministrazione, secondo organo direttivo, è incaricato di assicurarsi che l'ESMA persegua i propri obiettivi.

Durante la sua attività l'European Security and Markets Authority ha istituito diversi comitati con l'obiettivo di espandere il network a supporto del consiglio delle autorità di vigilanza. Il primo comitato è quello di vigilanza delle controparti centrali, funzionale al coordinamento sia interno all'Unione Europea che con le strutture di controlli di altre piazze finanziarie interdipendenti in ottica sistemica. Al suo interno sono membri senza diritto di voto le Banche centrali in qualità di emittenti, al fine di un opportuno raccordo su questioni di politica monetaria e rischi sistemici.

Vi sono poi comitati permanenti di esperti nazionali, diretti da membri del Consiglio e che cooperano con il consiglio delle autorità di vigilanza per l'approfondimento di temi di interesse generale della vigilanza europea. Detti comitati si avvalgono sovente di gruppi di lavoro consultivi, formati da rappresentanti di diverse Autorità ed organismi dei mercati finanziari.<sup>98</sup>

### 3.2.2.3 EUROPEAN INSURANCE AND OCCUPATIONAL PENSIONS AUTHORITY

L'European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) è l'autorità di riferimento per la vigilanza delle assicurazioni. È stata istituita nel 2011 su raccomandazione di Jacques de Larosiere per rafforzare il sistema finanziario europeo. Si profila come un'autorità indipendente che collabora con le istituzioni europee fornendo pareri e raccomandazioni. Nel dettaglio contribuisce a garantire la trasparenza dei mercati finanziari per coloro che fanno ricorso agli istituti assicurativi ed al sistema pensionistico.

Le sue funzioni assicurano protezione e stabiliscono criteri semplificati di accesso al mercato per i consumatori, oltre a una vigilanza volta ad evidenziare violazioni da parte dei soggetti vigilati. Inoltre, l'EIOPA garantisce che vi sia collaborazione e condivisione degli obiettivi a livello internazionale, con interscambi tra i rappresentanti dei consumatori e del settore industriale.

La struttura dell'EIOPA consiste in un consiglio delle autorità di vigilanza che ha potere decisionale, un consiglio di amministrazione un direttore esecutivo ed un presidente.<sup>99</sup>

L'European Insurance and Occupational Pensions Authority ha potere di regolamentazione tecnica ed attuativa per integrare le norme emanate dalla Commissione europea e, tramite le guidelines, facilitare l'attuazione e la comprensione delle Direttive.<sup>100</sup> Anche in questo caso le guidelines richiedono che le autorità emanino atti di recepimento secondo il principio del "comply or explain". Infine, vi sono le opinion, le decisioni ed i protocolli di collaborazione ecc. che sono volte solo ad implementare le metodologie e le azioni di vigilanza.<sup>101</sup>

---

<sup>98</sup> Ibidem

<sup>99</sup> Commissione Europea e Direzione generale della Comunicazione, *Autorità Europea della Assicurazioni e delle Pensioni aziendali o professionali*, [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/eiopa\\_it](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/eiopa_it) (accesso 18 giugno 2022)

<sup>100</sup> Ivass, *Normativa dell'Unione Europea*, <https://www.ivass.it/normativa/internazionale/internazionale-ue/index.html> (accesso 20 giugno 2022)

<sup>101</sup> Ivass, *Linee Guida e Documenti EIOPA*, <https://www.ivass.it/normativa/internazionale/internazionale-ue/linee-guida-eiopa/index.html?dotcache=refresh> (accesso 20 giugno 2022)

### 3.3 COMMISSIONE NAZIONALE PER LE SOCIETÀ E LA BORSA

La Consob è l'organo incaricato di controllare il mercato finanziario italiano, assicura che gli operatori agiscano con trasparenza senza intaccare il sistema finanziario nella sua stabilità e che agiscano nel pieno rispetto della normativa finanziaria. Ha poteri sanzionatori per contrastare e punire comportamenti disdicevoli che risultino essere pericolosi per il settore finanziario ed interviene nei mercati regolamentati per assicurarsi che vi sia chiarezza e trasparenza nelle contrattazioni.

La Consob ha il potere di emanare dei regolamenti per la organizzazione interna che vengono recepiti dal Presidente del Consiglio dei ministri. La sua struttura è formata da una Commissione con potere decisionale, affiancata da un Direttore generale che vigila sull'operato della stessa affinché adempia alle sue funzioni.<sup>102</sup>

La vigilanza di questo organo è rivolta alle società che operano sui mercati regolamentati ed agli stessi mercati, a tutte le piattaforme di negoziazione diverse da quelle regolamentate e, su tutte le società quotate e coloro che si interfacciano sui mercati finanziari.

La tutela degli investitori è il fine ultimo della Consob, come sancito dalla Costituzione, che quindi richiede il rispetto dei principi di trasparenza e correttezza nell'operato degli istituti, tutto questo con l'obiettivo di garantire la fiducia di tutti gli utenti. Per questo motivo è fondamentale che la supervisione sia idonea a smascherare comportamenti abusivi di soggetti che operano senza l'autorizzazione o senza possedere i requisiti idonei; nel qual caso la Consob provvede a rendere pubblica la notizia e garantire così la necessaria pubblicità, garantendo la trasparenza del settore. Ovviamente se pur questo sistema mira ad escludere queste eventualità, non sono pochi i casi che richiedono l'intervento tempestivo dell'organo di vigilanza; infatti, ai risparmiatori vengono messi a disposizione una serie di strumenti per denunciare e rendere noto comportamento abusivo, come inviare un esposto alla Consob o fare ricorso alle autorità competenti.<sup>103</sup>

Fondamentale per il corretto funzionamento del sistema di vigilanza è che la Consob possa disporre di tutte le informazioni necessarie attraverso la diffusione delle stesse ad opera degli stessi soggetti vigilati. Anche in questo caso la vigilanza viene esercitata attraverso diversi poteri, quello regolamentare, informativo e ispettivo, e quello sanzionatorio.

Inoltre, la vigilanza della Consob è diversificata in base ai diversi soggetti vigilati.

Nel caso degli intermediari finanziari gli obiettivi generali vengono definiti all'interno del TUF.

In questo caso la vigilanza della Consob si affianca a quella della Banca di Italia, perché la prima si occupa dei comportamenti mentre la seconda si assicura che la gestione avvenga nel rispetto dei requisiti prudenziali. Per la vigilanza degli intermediari è richiesta dunque la collaborazione tra le due autorità, che si impegnano a stipulare protocolli di intesa, il cui contenuto prevede che le attività di vigilanza siano coordinate tra loro e con la possibilità unire le informazioni di cui dispongono. La vigilanza è di tipo regolamentare, informativa,

---

<sup>102</sup> Consob, *Organizzazione*, <https://www.consob.it/web/area-pubblica/struttura-organizzativa-con-relative-funzioni> (accesso 22 giugno 2022)

<sup>103</sup> Consob, *Forme di Tutela*, <https://www.consob.it/web/investor-education/tutela> (accesso 23 giugno 2022)

ispettiva ed interventiva, a questa autorità spetta il compito di fornire le autorizzazioni necessarie ai soggetti che devono essere abilitati per poter operare in maniera conforme alle regole.<sup>104</sup>

Nel caso della vigilanza dei mercati questa è sia rivolta a garantire il buon funzionamento degli stessi che a tutelare gli utenti che operano a diverso titolo. L'obiettivo è, dunque, sempre quello della trasparenza e che la stessa fornisca tutti gli strumenti necessari a garantirne la concreta attuazione. Come conseguenza delle crisi finanziarie, la differenziazione tra mercati regolamentati e non, viene meno in tema di vigilanza, perché è evidente come questi macro-obiettivi siano tali in tutte le sedi di negoziazione. È necessario quindi che via un quadro normativo che regoli l'esecuzione delle operazioni affinché queste vengano svolte con trasparenza ed in forma chiara, che venga rafforzata la competizione tra i sistemi di negoziazione e che venga favorita l'adozione di mezzi di innovazione con l'obiettivo di abbattere i costi operativi, migliorandone la qualità.

Per poter raggiungere questi obiettivi, risulta fondamentale la collaborazione tra diverse autorità, quali: la Consob, la Banca di Italia e il Ministero per lo sviluppo economico. Come nel caso degli intermediari finanziari, alla Consob spetta il compito di vigilare sulla trasparenza e correttezza dell'operato, la Banca d'Italia si assicura che l'attività venga svolta limitando il rischio ed infine il MEF per quanto riguarda i Mercati all'Ingrosso e Titolo di Stato.

La Consob vigila affinché anche la normativa sia adatta al raggiungimento degli obiettivi e per questo interviene qualora sia necessario, per integrare il quadro normativo.

Un ulteriore compito della Consob è relativo alla vigilanza prodromica che si esercita con il rilascio dell'autorizzazione per le società di gestione dei mercati regolamentati, ed ha poi il compito di raccogliere tutte le informazioni necessarie per verificare le modalità con cui operano le suddette società oltre che disporre delle ispezioni qualora i dati forniti non siano sufficienti; Al termine di queste analisi, la Consob, può procedere sanzionando il soggetto vigilato allorquando non abbia tutti i requisiti necessari o che abbia posto in essere condotte non rispettose della legge, punendo l'illecito e reprimendo le condotte illegali o illecite. Ci sono una serie di poteri di intervento che spettano alla Commissione, attraverso i quali la stessa può arrivare a sostituirsi alla società di gestione dei mercati per garantire il compimento di determinati atti ed operazioni.<sup>105</sup>

Infine, anche la vigilanza sugli emittenti spetta alla Consob con riguardo alla disciplina del pubblico risparmio in relazione agli investimenti, disinvestimenti e la disciplina relativa agli emittenti diffusi tra il pubblico.

Gli obiettivi convergono tutti verso la stessa direzione quello della trasparenza del mercato dei capitali e del controllo societario e per la tutela degli utenti.

I poteri della Consob consistono nell'emanare norme qualora sia necessario, di raccogliere informazioni ed effettuare ispezioni, di sanzionare i soggetti che non hanno condotte in linea con quelli che sono gli obblighi impostigli ed infine di intervenire ove necessario.<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> Consob, *La Vigilanza sugli Intermediari Finanziari*, <https://www.consob.it/web/investor-education/la-vigilanza-sui-intermediari-finanziari> (accesso 23 giugno 2022)

<sup>105</sup> Consob, *La Vigilanza sui Mercati*, <https://www.consob.it/web/investor-education/la-vigilanza-sui-mercati> (accesso 23 giugno 2022)

<sup>106</sup> Consob, *La Vigilanza sugli Emittenti*, <https://www.consob.it/web/investor-education/la-vigilanza-sugli-emittenti> (accesso 23 giugno 2022)

### 3.4 ISTITUTO PER LA VIGILANZA SULLE ASSICURAZIONI

L'IVASS vigila sulla sana e prudente gestione degli istituti assicurativi e si impegna a garantire protezione a tutti coloro che fanno ricorso alle prestazioni assicurative.

Questo istituto è subentrato all'ISVAP assorbendone tutte le funzioni ed integrandole con altre attraverso la legge 135 del 2012, che ha permesso una maggiore collaborazione tra l'istituto in questione e la vigilanza bancaria, data la stretta correlazione che può essere individuata tra il settore assicurativo e quello bancario.

Questa “collaborazione” si esplica nella ripartizione dei ruoli all'interno dell'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni; infatti, la carica di presidente è attribuita al Direttore Generale della Banca di Italia ed in linea generale si occupa di organizzare l'attività del Consiglio, il Consiglio che detiene il potere amministrativo ed un Direttorio integrato al quale spettano le decisioni strategiche, che sono formati rispettivamente dai membri del Direttorio della Banca e del Consiglio dell'IVASS.<sup>107</sup>

L'IVASS si occupa di autorizzare gli istituti a svolgere l'attività assicurativa e di vigilare sulla stessa e si esplica attraverso protocolli di varia natura.

Provvede a vigilare sul rispetto delle norme da parte degli intermediari assicurativi e riassicurativi, inoltre controlla che siano tutelati gli interessi dei consumatori attraverso la trasparenza degli elementi assicurativi, fornendogli mezzi per essere assistiti costantemente e potendo così raccogliere ed analizzare le segnalazioni.

Questo istituto ha il compito di recepire quanto viene affermato nel Codice delle Assicurazioni attraverso dei regolamenti, che affiancano le disposizioni direttamente applicabili e tutte le disposizioni emanate dalle altre autorità europea.

L'IVASS ha anche poteri sanzionatori che esercita quando vengono accertati e riscontrati comportamenti scorretti.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> Banca d'Italia, *Istituto l'IVASS*, <https://www.bancaditalia.it/media/notizia/istituto-l-ivass/> (accesso 24 giugno 2022)

<sup>108</sup> IVASS, *Compiti*, <https://www.ivass.it/chi-siamo/in-sintesi/compiti/index.html> (accesso 23 giugno 2022)

## CONCLUSIONI

La trattazione svolta ha permesso di mettere in evidenza come la regolamentazione e la vigilanza bancaria favoriscano il corretto funzionamento del sistema finanziario, intervenendo per correggere distorsioni individuali e di mercato e promuovendo l'innovazione virtuosa anche alla luce delle moderne tecnologie.

È risultato evidente, infatti, come il settore bancario italiano, parte sempre più integrante di un mercato unico europeo, sia stato sottoposto nel corso degli ultimi anni a una profonda revisione del quadro normativo e dell'assetto istituzionale delle Autorità di vigilanza.

In tale contesto, la presa d'atto di un meccanismo di trasmissione delle crisi oltre i confini delle singole nazioni ha portato a costruire un quadro regolamentare unitario per la loro prevenzione e gestione, grazie ad uno stretto controllo coordinato tra le varie istituzioni europee e nazionali. La coesione presente oggi tra le istituzioni è frutto di un lento processo, iniziato con la stesura del Single Rulebook per poi arrivare alla creazione dell'Unione Bancaria e, in prospettiva, a un unico mercato dei capitali. È stata pressoché completata l'integrazione delle funzioni di vigilanza nazionali nel consesso più ampio di quelle europee; aree di sviluppo sono ancora presenti, dato che ancora vige una supervisione esclusiva da parte delle Autorità nazionali in ambiti che pure hanno grande rilievo per comprendere l'esposizione al rischio complessivo degli intermediari (es. la materia del riciclaggio, ampie parti dei servizi di investimento, le assicurazioni).

L'evoluzione dell'accordo di Basilea, ora approdato alla terza fase di aggiornamento, testimonia di una presa forte di coscienza sui limiti di una vigilanza frammentaria e non uniformemente interpretata a livello globale, in special modo con riguardo all'uso dei modelli interni di misurazione dei requisiti patrimoniali e ai rischi emergenti dall'investment banking. Vincoli stringenti sono stati introdotti all'attività bancaria anche e soprattutto per evitare l'assunzione di rischi di liquidità sia nel breve che nel lungo termine, in un contesto di mercato che ha registrato nelle fasi critiche repentine chiusure degli scambi di funding interbancario.

L'obiettivo finale e comune delle Autorità domestiche e sovranazionali, sempre più coordinate in network operativi, è la stabilità del settore finanziario e della fiducia degli utenti, obiettivi congiuntamente conseguibili solo in un contesto di massima trasparenza e correttezza da parte degli enti creditizi e di tutti gli operatori del mercato finanziario.

Nel corso della ricerca, non sono mancate interessanti osservazioni in merito al fatto che non sempre le Autorità, nel perseguimento dei propri obiettivi istituzionali seguono logiche convergenti. In particolare, non è facile assicurare nel breve termine coerenza tra gli obiettivi microprudenziali e macroprudenziali, questione che richiede tuttora un maggiore sforzo di collaborazione tra l'European Systemic Risk Board e le European Supervisory Authorities.

Il messaggio ultimo della tesi è che, viste in ottica positiva, le crisi possono stimolare in senso positivo la realtà del settore finanziario, inducendo gli attori di mercato a promuovere profonde innovazioni in ottica di

efficienza ed efficacia del business. La tecnologia offre, da questo punto di vista, un utile supporto se inquadrata in una solida e lungimirante regolamentazione.

## BIBLIOGRAFIA

- Mishkin F.S., S.G. Eakins, E. Beccalli, *Istituzioni e mercati finanziari*, Milano, Torino, Pearson Italia, 2019;
- Pallini A., *Manuale di economia dei mercati e degli intermediari finanziari*, Bari, Cacucci Editore, 2020;
- Pellegrini M., *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Cedam Wolters Kluwer, 2016;

- Angelini P., *Le politiche macroprudenziali: una discussione dei principali temi*, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2015-0271/QEF\\_271\\_ITA.pdf?language\\_id=1](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2015-0271/QEF_271_ITA.pdf?language_id=1) (accesso 17 giugno 2022);
- Associazione Nazionale Enciclopedia della Banca e della Borsa, *Testo Unico delle disposizioni in materia di intermediazione Finanziaria*, [https://www.bankpedia.org/termine.php?c\\_id=22766](https://www.bankpedia.org/termine.php?c_id=22766) (accesso 5 giugno 2022);
- Banca Centrale Europea, *Il Meccanismo di Vigilanza Unico*, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.it.html> (accesso 22 giugno 2022);
- Banca centrale Europea, *La missione della BCE*, <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/ecb-mission/html/index.it.html> (accesso 20 giugno 2022);
- Banca Centrale Europea, *Politica Monetaria*, <https://www.ecb.europa.eu/mopo/html/index.it.html> (accesso 20 giugno 2022);
- Banca Centrale Europea, *Quadro Normativo*, <https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/html/index.it.html> (accesso 21 giugno 2022)
- Banca Centrale Europea, *Trasparenza*, <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/transparency/html/index.it.html> (accesso 20 giugno 2022);
- Banca Centrale Europea, *What are non-performing loans?*, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/npl.en.html> (accesso 2 luglio 2022);
- Banca d'Italia, *Come sono gestite le crisi bancarie*, <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2015/gestione-crisi-bancarie/index.html> (accesso 5 giugno 2022);
- Banca d'Italia, *Compiti di Vigilanza*, <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/compiti-vigilanza/#2>(accesso 15 giugno 2022);
- Banca d'Italia, *Dagli anni Cinquanta a Maastricht*, <https://www.bancaditalia.it/chi-siamo/storia/anni-cinquanta/index.html> (accesso 3 giugno 2022);
- Banca d'Italia, *Dal Testo unico bancario all'Unione bancaria: tecniche normative e allocazione di poteri*, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni-giuridici/2014-0075/Quaderno\\_n-75.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni-giuridici/2014-0075/Quaderno_n-75.pdf) (accesso 3 giugno 2022);
- Banca d'Italia, *Funzioni ed Obiettivi*, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/funzioni-obiettivi/2019-funzioni-obiettivi/BancadItalia-funzioni-obiettivi\\_2ed.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/funzioni-obiettivi/2019-funzioni-obiettivi/BancadItalia-funzioni-obiettivi_2ed.pdf) (accesso 11 maggio 2022);
- Banca d'Italia, *Funzione ed Obiettivi*, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/funzioni-obiettivi/2019-funzioni-obiettivi/BancadItalia-funzioni-obiettivi\\_2ed.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/funzioni-obiettivi/2019-funzioni-obiettivi/BancadItalia-funzioni-obiettivi_2ed.pdf) (accesso 10 giugno 2022);
- Banca d'Italia, *Funzioni ed Obiettivi*, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/funzioni-obiettivi/2019-funzioni-obiettivi/BancadItalia-funzioni-obiettivi\\_2ed.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/funzioni-obiettivi/2019-funzioni-obiettivi/BancadItalia-funzioni-obiettivi_2ed.pdf) (accesso 22 giugno 2022);

- Banca Centrale Europea, *Guida alla Vigilanza Bancaria*, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervision201411.it.pdf> (accesso 15 giugno 2022);
- Banca d'Italia, *Canale Fintech*, <https://www.bancaditalia.it/focus/fintech/index.html> (accesso 3 luglio 2022);
- Banca d'Italia, *Il ruolo dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia*, <https://uif.bancaditalia.it/sistema-antiriciclaggio/uif-italia/index.html> (accesso 6 giugno 2022);
- Banca d'Italia, *Istituto l'IVASS*, <https://www.bancaditalia.it/media/notizia/istituto-l-ivass/> (accesso 24 giugno 2022);
- Banca d'Italia, *La vigilanza nell'Unione europea e nell'eurozona*, <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/unione-europea/index.html> (accesso 27 maggio 2022);
- Banca d'Italia, *Normativa*, <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/index.html> (accesso 27 maggio 2022);
- Banca d'Italia, *PSD2 e Open Bankig: nuovi modelli di business e rischi emergenti*, <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/analisi-sistema/approfondimenti-banche-int/2021-PSD2-Open-Banking.pdf> (accesso 3 luglio 2020);
- Banca d'Italia, *Strumenti di pagamento*, <https://www.bancaditalia.it/compiti/sispaga-mercati/strumenti-pagamento/> (accesso 3 luglio 2022);
- Banca d'Italia, *Testo Unico Bancario*, <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/intermediari/Testo-Unico-Bancario.pdf> (accesso 4 giugno 2022);
- Banca di Italia, *Vigilanza sul Sistema Bancario e Finanziario*, <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/> (accesso 22 giugno 2022);
- Borsa Italiana, *Glossario Finanziario*, <https://www.borsaitaliana.it/borsa/glossario/testo-unico-sull-intermediazione-finanziaria.html> (accesso 4 giugno 2022);
- Camera dei deputati, *Normativa europea in materia bancaria e recepimento in Italia*, <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/FI0440c.pdf> (accesso 7 giugno 2022);
- Castaldi G., *Normativa antiriciclaggio: convegno sull'evoluzione del quadro regolamentare e i connessi aspetti procedurali e operativi*, <https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi/documenti/Convegno-castaldi-Sassari.pdf> (accesso 6 giugno 2022);
- Ciocca P., *Testo Unico della disciplina in materia di intermediazione finanziaria*, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2002/Tuf\\_giugno\\_2002.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2002/Tuf_giugno_2002.pdf) (accesso 5 giugno 2022);
- Commissione Europea e Direzione generale della Comunicazione, *Autorità Europea della Assicurazioni e delle Pensioni aziendali o professionali*, [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/eiopa\\_it](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/eiopa_it) (accesso 18 giugno 2022);
- Consob, *Forme di Tutela*, <https://www.consob.it/web/investor-education/tutela> (accesso 23 giugno 2022);

- Consob, *I servizi di investimento*, <https://www.consob.it/web/investor-education/i-servizi-di-investimento> (accesso 2 luglio 2022);
- Consob, *La Vigilanza sugli Emittenti*, <https://www.consob.it/web/investor-education/la-vigilanza-sugli-emittenti> (accesso 23 giugno 2022);
- Consob, *La Vigilanza sugli Intermediari Finanziari*, <https://www.consob.it/web/investor-education/la-vigilanza-su-intermediari-finanziari> (accesso 23 giugno 2022);
- Consob, *La Vigilanza sui Mercati*, <https://www.consob.it/web/investor-education/la-vigilanza-sui-mercati> (accesso 23 giugno 2022);
- Consob, *Organizzazione*, <https://www.consob.it/web/area-pubblica/struttura-organizzativa-con-relative-funzioni> (accesso 22 giugno 2022);
- D'Ambrosio R., *Quaderni di Ricerca Giuridica*, <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni-giuridici/2016-0081/QRG-81.pdf>, (accesso 28 maggio 2022);
- D'Ambrosio R., *Scritti sull'Unione Bancaria*, <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni-giuridici/2016-0081/QRG-81.pdf> (accesso 17 giugno 2022);
- De Poli M., *Vigilanza bancaria, Vigilanza Prudenziale, e Supervisory review and Evaluation process*, <https://www.studiodepoli.eu/media/allegati/HX17a4scujhX2HACyo0Y.pdf>, CUA Business School (28 ottobre 2020);
- De Vecchis P., Carriero G., *Banca Universale*, [https://www.bankpedia.org/termine.php?c\\_id=18662](https://www.bankpedia.org/termine.php?c_id=18662) (accesso 3 giugno 2022);
- Divisione Tutela del Consumatore Ufficio Relazioni con il Pubblico, *Testo Unico della Finanza*, [https://www.consob.it/documents/46180/46181/dlgs58\\_1998.pdf/e15d5dd6-7914-4e9f-959f-2f3b88400f88](https://www.consob.it/documents/46180/46181/dlgs58_1998.pdf/e15d5dd6-7914-4e9f-959f-2f3b88400f88) (accesso 5 giugno 2022);
- European Banking Authority, *EBA at a glance*, <https://www.eba.europa.eu/about-us/eba-at-a-glance> (accesso 16 giugno 2022);
- European Banking Authority, *Orientamenti*, [https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document\\_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-16%20GL%20on%20RBA%20to%20AML%20CFT/Translations/1029566/GL%20on%20RBA%20AML%20CFT\\_IT\\_COR.pdf](https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-16%20GL%20on%20RBA%20to%20AML%20CFT/Translations/1029566/GL%20on%20RBA%20AML%20CFT_IT_COR.pdf) (accesso 16 giugno 2022);
- European Central Bank, *Business Model*, [https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/srep/2022/html/ssm.srep202202\\_supervisormethodology2022.it.html#toc27](https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/srep/2022/html/ssm.srep202202_supervisormethodology2022.it.html#toc27) (accesso 30 giugno 2022);
- European Security and Markets Authority, *Informazioni sull'Esma*, [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/about\\_esma\\_it.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/about_esma_it.pdf) (accesso 18 giugno 2022);
- European Security and Markets Authority, *ESMA mette in guardia gli investitori al dettaglio sulle insidie dell'investimento online*,

- [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/investor\\_warning\\_-\\_it\\_0.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/investor_warning_-_it_0.pdf) (accesso 19 giugno 2022);
- Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT> (accesso 20 giugno 2022)
  - Ivass, *Normativa dell'Unione Europea*, <https://www.ivass.it/normativa/internazionale/internazionale-ue/index.html> (accesso 20 giugno 2022);
  - IVASS, *Linee Guida e Documenti EIOPA*, <https://www.ivass.it/normativa/internazionale/internazionale-ue/linee-guida-eiopa/index.html?dotcache=refresh> (accesso 20 giugno 2022);
  - IVASS, *Compiti*, <https://www.ivass.it/chi-siamo/in-sintesi/compiti/index.html> (accesso 23 giugno 2022)
  - Gazzetta Ufficiale, *Decreto Legislativo 16 novembre 2015 n.180*, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/11/16/15G00195/sg> (accesso 5 giugno 2022);
  - La Cava D., *FinTech pronto a raccogliere l'assist da Covid-19: per Consob verso rapida evoluzione di domanda e offerta*, «Wall Street Italia», 2020, <https://www.wallstreetitalia.com/fintech-pronto-a-raccogliere-lassist-da-covid-19-per-consob-verso-rapida-evoluzione-di-domanda-e-offerta/>;
  - Lefterov A., *European Central Bank*, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scplps/ecblwp15.en.pdf> (accesso 28 maggio 2022);
  - Nouy D., *Aspettative di vigilanza su ICAAP e ILAAP e raccolta armonizzata delle relative informazioni*, [https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/160108letter\\_nouy.it.pdf](https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/160108letter_nouy.it.pdf) (accesso 7 giugno 2022);
  - Parenti R., *Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/84/sistema-europeo-di-vigilanza-finanziaria-sevif-> (accesso 16 giugno 2022);
  - Parlamento Europeo e il Consiglio dell'Unione Europea, *Regolamento (UE) n. 1092/201*, [https://www.esrb.europa.eu/shared/pdf/101216\\_ESRB\\_establishment.it.pdf?0a94bb9e7dc1e57e1a5277c05b9e838b](https://www.esrb.europa.eu/shared/pdf/101216_ESRB_establishment.it.pdf?0a94bb9e7dc1e57e1a5277c05b9e838b) (accesso 16 giugno 2022);
  - Racugno G., *L'impresa bancaria e l'intermediazione finanziaria*, [http://www.ildirittodegliaffari.it/upload/articoli/20140721092649\\_Impresa\\_bancaria.pdf](http://www.ildirittodegliaffari.it/upload/articoli/20140721092649_Impresa_bancaria.pdf) (accesso 7 giugno 2022);
  - Rakić D., *La Banca Centrale Europea (BCE)*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/13/la-banca-centrale-europea-bce-> (accesso 21 giugno 2022);
  - Rakić D., *Politica Monetaria Europea*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/86/politica-monetaria-europea> (accesso 20 giugno 2022);
  - Single Resolution Board, *Quadro di risoluzione*, <https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2018%20resolution%20Q%26%20%28IT%29.pdf> (accesso 5 giugno 2022);

- Tarantola A.M., *La revisione delle regole prudenziali: i possibili effetti su banche ed imprese*, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2010/AUDIZIONE\\_Tarantola\\_71010.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2010/AUDIZIONE_Tarantola_71010.pdf) (accesso 7 giugno 2022)
- Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, *Eur-lex*, <https://eur-lex.europa.eu/content/welcome/about.html> (accesso 30 maggio 2022);
- Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, *Eur-lex*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex%3a32013L0036#d1e930-338-1> (accesso 30 maggio 2022);
- Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, *Eur-lex*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex%3A32014L0059> (accesso 30 maggio 2022);
- Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, *Eur-lex*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:02014L0049-20140702> (accesso 30 maggio 2022);
- Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, *Eur-lex*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex%3A32015L0849> (accesso 1° giugno 2022);
- Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, *Eur-lex*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX%3A32015L2366> (accesso 1° giugno 2022);
- Visco I., *Banche e finanza dopo la crisi: lezioni e sfide*, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2018/Visco\\_16042018\\_trentennale\\_economia\\_tor\\_vergata.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2018/Visco_16042018_trentennale_economia_tor_vergata.pdf) (accesso 7 giugno 2022);