

## **IL SISTEMA DELLE FONTI DEL DIRITTO BANCARIO E FINANZIARIO**

<b>1</b>	<b>Introduzione .....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Fonti internazionali .....</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Fonti comunitarie .....</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>Fonti nazionali primarie .....</b>	<b>4</b>
<b>5</b>	<b>Fonti nazionali secondarie.....</b>	<b>5</b>
<b>6</b>	<b>Norme Bancarie Uniformi .....</b>	<b>6</b>

## **1 Introduzione**

Le norme internazionali, comunitarie e nazionali regolano l'attività di vigilanza: un insieme in evoluzione, per la crescente integrazione dei mercati e degli operatori finanziari, spinta dall'internazionalizzazione della finanza e dalla sempre maggiore complementarità fra i prodotti bancari e finanziari.

La **gerarchia delle fonti** in materia bancaria e finanziaria si articola nel seguente modo:

- la **Costituzione e le fonti sovranazionali** (sia internazionali che comunitarie);
- le **leggi ordinarie**;
- i **regolamenti e gli atti amministrativi**;
- le **Norme Bancarie Uniformi**.

## **2 Fonti internazionali**

Un **quadro unitario di regole e tecniche di vigilanza** viene costantemente aggiornato con l'**obiettivo** di:

- promuovere la stabilità finanziaria;
- migliorare il funzionamento dei mercati;
- ridurre il rischio sistemico;
- promuovere lo scambio di informazioni e la cooperazione internazionale tra le autorità di vigilanza.

Gli organismi attivi in questo campo sono il **Financial Stability Board**, il **Comitato di Basilea** per la vigilanza bancaria e il **Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria (SEVIF)** che agiscono autonomamente su impulso del Gruppo dei Venti (G20), sede di dibattito sui temi finanziari ed economici fra i paesi più rilevanti sul piano economico. A partire dalla crisi finanziaria del 2007-2008, il G20 ha dedicato e continua a prestare particolare attenzione alle azioni necessarie per il continuo rafforzamento della regolamentazione e della supervisione sul sistema finanziario, inclusa la gestione delle crisi delle istituzioni finanziarie globalmente sistemiche.

### **3 Fonti comunitarie**

L'ordinamento del settore bancario e finanziario si fonda prima di tutto sulla disciplina europea.

Gli strumenti impiegati dall'Unione europea presentano caratteristiche diverse, a seconda della loro natura vincolante o non vincolante e delle loro modalità di applicazione negli Stati membri: regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri (ai sensi dell'articolo 288 TFUE).

I **regolamenti** hanno portata generale, sono obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente applicabili negli Stati membri senza necessità di atti di recepimento; sono pertanto lo strumento per realizzare l'armonizzazione piena e per ridurre gli spazi di discrezionalità nazionale, anche per evitare che differenze normative fra gli Stati membri possano determinare disparità concorrenziali fra gli operatori economici.

Le **direttive** vincolano gli Stati membri a raggiungere gli obiettivi in esse stabiliti, ma lasciano agli organi nazionali la scelta della forma e dei mezzi da utilizzare in concreto.

Nell'ordinamento bancario e finanziario, inoltre, assumono crescente rilievo le **norme tecniche di regolamentazione e di attuazione** dell'EBA. Esse mirano ad armonizzare i profili più complessi e specifici per realizzare un sistema di regole del mercato unico completo, omogeneo ed unitario.

Infine, un ruolo importante nella regolamentazione di vigilanza è giocato dai regolamenti, dalle decisioni e dagli orientamenti della BCE.

Per le materie che riguardano i compiti di vigilanza, i **principali riferimenti normativi** europei sono rappresentati da:

- il Regolamento CRR UE/575/2013;
- la Direttiva CRD IV 2013/36/UE;
- il Regolamento SSM UE/1024/2013;
- il Regolamento Quadro del SSM UE/468/2014;
- il Regolamento SRM UE/806/2014;
- la Direttiva BRRD 2014/59/UE;

## LE BANCHE E I GRUPPI BANCARI

<b>1</b>	<b>Introduzione .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>L'attività bancaria .....</b>	<b>6</b>
2.1	La raccolta del risparmio tra il pubblico .....	6
2.2	L'esercizio del credito .....	8
2.3	Altre attività finanziarie .....	8
2.4	Attività connesse e strumentali .....	9
<b>3</b>	<b>L'autorizzazione all'attività bancaria .....</b>	<b>9</b>
3.1	Ammontare del capitale iniziale minimo.....	11
3.2	Programma di attività .....	11
<b>4</b>	<b>La libera prestazione di servizi.....</b>	<b>13</b>
<b>5</b>	<b>Le partecipazioni rilevanti o qualificate .....</b>	<b>13</b>
5.1	Partecipanti al capitale .....	19
<b>6</b>	<b>Gli esponenti aziendali .....</b>	<b>20</b>
<b>7</b>	<b>Modificazioni dello statuto.....</b>	<b>22</b>
<b>8</b>	<b>Fusioni e scissioni.....</b>	<b>23</b>
8.1	Fusioni .....	24
8.1.1	Procedura autorizzativa .....	25
8.1.2	Banche popolari e banche di credito cooperativo.....	25
8.2	Scissioni .....	26
8.2.1	Procedura autorizzativa .....	26
<b>9</b>	<b>Cessione di rapporti giuridici a banche .....</b>	<b>27</b>
9.1	Procedura autorizzativa .....	29

<b>10 Il gruppo bancario .....</b>	<b>30</b>
10.1 Capogruppo .....	31
10.2 Società del gruppo .....	32
10.3 Poteri della capogruppo e obblighi delle controllate .....	32
<b>11 Le banche cooperative .....</b>	<b>33</b>
11.1 Banche popolari.....	34
11.2 Banche di credito cooperativo .....	35
<b>12 Il Gruppo Bancario Cooperativo .....</b>	<b>38</b>
12.1 Contratto di coesione e garanzia in solido .....	40

## **1 Introduzione**

Nell'ordinamento italiano l'**attività bancaria** è definita come l'**esercizio congiunto** dell'**attività di raccolta di risparmio tra il pubblico** e dell'**attività di concessione del credito** (art. 10 TUB). La raccolta del risparmio presso il pubblico è prerogativa delle banche e viene definita come acquisizione di fondi con l'obbligo di rimborso, sia sotto forma di depositi sia sotto altra forma.

Coerentemente con l'ordinamento europeo, le banche possono esercitare oltre all'attività bancaria **ogni altra attività finanziaria**, fatte salve le riserve di attività previste dalla legge.

Ciò che distingue le banche dagli altri intermediari finanziari è la natura particolare delle loro passività (vale a dire, dei fondi che devono rimborsare a coloro che li hanno depositati): i clienti possono utilizzare le somme depositate sotto forma di conto corrente per effettuare "transazioni" (vale a dire i pagamenti) mediante strumenti di pagamento quali l'assegno, il bonifico o l'utilizzo di carte di debito.

Poiché i depositi costituiscono una delle componenti quantitativamente più rilevanti della moneta, le banche svolgono un ruolo fondamentale nella trasmissione della politica monetaria dalla Banca centrale all'intera economia.

Le banche raccolgono fondi attraverso i **depositi** ed emettendo **obbligazioni** (che consistono, in sostanza, nella promessa di rimborsare le somme ricevute, in una data stabilita e con un certo rendimento); mantengono una quota dei fondi raccolti in forma di cassa, per poter soddisfare le richieste di contante dei clienti, e investono la restante parte, concedendo prestiti e acquistando titoli. Infine, nei sistemi bancari moderni, le banche acquistano e vendono fondi sul mercato interbancario (ossia fra di loro).

La **principale funzione economica** svolta dalla banca consiste nel **trasferire risorse finanziarie** (il denaro) dai soggetti che ne dispongono a quelli che invece ne difettano, ponendosi come controparte di ciascuno di essi. Questa funzione, detta di intermediazione, è esercitata attraverso la raccolta di fondi dai risparmiatori e la

concessione di prestiti a imprese e famiglie, per le loro esigenze di investimento e consumo.

In un'economia senza intermediari finanziari un'impresa che ha bisogno di finanziamenti per un progetto di investimento dovrebbe raccogliere risorse finanziarie presso un grande numero di singoli risparmiatori, il che comporterebbe per l'impresa elevati costi.

A loro volta, i risparmiatori che eventualmente volessero investire le proprie risorse finanziarie direttamente, senza ricorrere all'ausilio di un intermediario finanziario, attraverso il finanziamento di un progetto di investimento di un'impresa, dovrebbero valutare individualmente la probabilità di successo del progetto stesso e la capacità del debitore di restituire il finanziamento (il c.d. **merito di credito**), seguire l'impresa nel corso della realizzazione dell'investimento e verificare il regolare andamento dei pagamenti degli interessi e la restituzione del capitale prestato.

La banca, in qualità di intermediario finanziario, si sostituisce a ciascun risparmiatore consentendo una riduzione dei costi di raccolta di informazioni, di valutazione e controllo. Inoltre, se il soggetto che chiede il prestito (detto anche fido) ha un deposito presso la banca, quest'ultima ha il vantaggio di poter acquisire informazioni sul merito di credito dell'impresa attraverso l'esame della movimentazione del conto corrente. Una volta concesso il fido, l'andamento della relazione di credito tra banca e cliente (o affidato) produrrà ulteriori informazioni che potranno essere utilizzate dalla banca per il rinnovo o la concessione di altri fidi. Le imprese, che hanno difficoltà ad accedere direttamente ai mercati finanziari, possono più facilmente ottenere finanziamenti dalle banche, proprio perché queste possono contare su un vasto patrimonio informativo derivante dalle loro relazioni con i clienti.

L'attività di intermediazione svolta dalle banche avviene tramite la cd. **trasformazione delle scadenze**. La banca raccoglie risorse in forma di depositi presso il pubblico, tipicamente rimborsabili "a vista", ossia su richiesta del depositante, e li trasforma in attività finanziarie meno liquide, come i prestiti, che, di solito, hanno durata superiore all'anno.

Poiché non tutti i depositanti prelevano contemporaneamente i loro fondi, la banca è in grado di utilizzare parte della raccolta per finanziare attività anche a più lunga durata, come i prestiti alle imprese e i mutui alle famiglie, e consente ai risparmiatori di effettuare pagamenti o prelievi di risorse in qualsiasi momento.

Rispetto ai singoli risparmiatori, la banca ha il vantaggio di poter diversificare maggiormente i rischi. Molti risparmiatori che dispongono di fondi limitati non vorrebbero investire tutti i propri risparmi in un prestito a una sola impresa, poiché il rischio sarebbe troppo elevato. Le banche hanno invece una dimensione sufficiente per poter effettuare prestiti a molte imprese (di settori e luoghi diversi) in modo da limitare la probabilità che tutte quante possano trovarsi contemporaneamente in difficoltà. Oltre a concedere prestiti a imprese e famiglie, le banche, acquistano attività finanziarie di varia natura: detengono titoli, effettuano operazioni interbancarie, concedono finanziamenti ad altri intermediari finanziari.

Le caratteristiche delle passività bancarie, in larga parte prelevabili a vista e utilizzabili per effettuare pagamenti, sono alla base della **fragilità intrinseca** dei sistemi bancari. Se i depositanti decidono contemporaneamente di prelevare integralmente i loro fondi le banche possono trovarsi in difficoltà. Se questo accade a una singola banca, il resto del sistema può fornire la liquidità necessaria; se vengono, invece, coinvolte più banche, la crisi potrebbe divenire sistemica.

Nei sistemi bancari moderni esistono alcuni strumenti che difendono la stabilità del sistema bancario, come l'assicurazione dei depositi o il ricorso alla Banca centrale come "prestatore di ultima istanza" (il che vuol dire che, in caso di mancanza di liquidità, le banche possono avere dei prestiti da parte della Banca centrale).

La fiducia dei risparmiatori nella capacità delle banche di rimborsare le somme depositate è connessa con la percezione da parte del pubblico di alcuni elementi che dipendono anche dalla loro sana e prudente gestione: la qualità del loro attivo (tanto maggiore quanto più alta è la redditività degli investimenti e più contenuto il livello di rischio ad essi connesso), la liquidità, la capacità di assorbire squilibri temporanei. Per questo motivo, l'attività delle banche è regolata da norme diverse da quelle che riguardano gli

altri intermediari: in particolare, tali norme regolano la costituzione dell'impresa bancaria e la gestione delle situazioni di crisi, la qualità degli attivi e la concentrazione dei rischi, il livello del patrimonio dell'impresa bancaria in rapporto ai rischi assunti.

## **2 L'attività bancaria**

Ai sensi dell'art. 10 TUB l'**attività bancaria** è costituita dall'**esercizio congiunto di raccolta del risparmio** tra il pubblico **E** di **esercizio del credito**. Essa ha carattere d'impresa. Le due attività devono essere svolte congiuntamente ma non è necessario che tra di esse sussista un collegamento funzionale: infatti, il risparmio raccolto può non essere utilizzato per l'erogazione del credito.

L'esercizio dell'attività bancaria è **riservato alle banche** le quali esercitano, in aggiunta, ogni altra attività finanziaria, secondo la disciplina propria di ciascuna, nonché attività connesse o strumentali. Sono salve le riserve di attività previste dalla legge.

### **2.1 La raccolta del risparmio tra il pubblico**

L'art. 11 TUB definisce la **raccolta del risparmio** tra il pubblico come l'**acquisizione di fondi con obbligo di rimborso**<sup>1</sup>, sia sotto forma di depositi sia sotto altra forma. Essa è **vietata ai soggetti diversi dalle banche** fatte salve le deroghe previste dall'art. 11, comma 4, TUB e la raccolta effettuata mediante emissione di strumenti finanziari secondo le modalità e i limiti di seguito previsti.

**NON** costituisce **raccolta del risparmio** tra il pubblico la ricezione di fondi:

1. connessa con l'emissione di moneta elettronica o da inserire in conti di pagamento utilizzati esclusivamente per la prestazione di servizi di pagamento;
2. connessa con l'emissione e l'acquisizione di strumenti di pagamento che possono essere utilizzati per acquistare beni o servizi solo nella sede utilizzata

---

<sup>1</sup> È, dunque, esclusa la raccolta di capitali di rischio.

## **GLI ORGANISMI INTERNAZIONALI ED EUROPEI DI REGOLAMENTAZIONE E VIGILANZA**

<b>1</b>	<b>Il Comitato di Basilea .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Il Financial Stability Board .....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>L'Autorità Bancaria Europea .....</b>	<b>3</b>
3.1	Ambito di intervento.....	4
3.2	Composizione .....	5
3.3	Compiti e poteri dell'EBA .....	5
3.4	Produzione normativa .....	7
3.4.1	Standards tecnici vincolanti .....	7
3.4.1.1	Norme tecniche di regolamentazione.....	8
3.4.1.2	Norme tecniche di attuazione .....	9
3.4.2	Soft law.....	11
3.4.2.1	Orientamenti e raccomandazioni .....	11
3.4.2.2	Single european rulebook.....	12
3.5	Pareri .....	13
3.6	Domande e risposte.....	13
3.7	Violazione del diritto dell'Unione.....	14
3.8	Intervento in situazioni di emergenza.....	15
3.9	Risoluzione delle controversie tra Autorità nazionali competenti in situazioni transfrontaliere.....	16
3.10	Emanazione di disposizioni generali sul rischio sistemico .....	17
3.11	Procedure di risanamento e di risoluzione delle crisi.....	18

3.12 Sistema europeo per la risoluzione delle crisi nel settore bancario e modalità di finanziamento .....	19
<b>4 La Banca Centrale Europea .....</b>	<b>19</b>
4.1 Il Consiglio Direttivo .....	20
4.2 Il Consiglio di vigilanza .....	20
4.3 Il Comitato esecutivo .....	21
4.4 La Commissione amministrativa del riesame .....	22
4.5 I Gruppi di vigilanza congiunti .....	23
4.6 La responsabilità istituzionale della BCE .....	24
4.7 La sottoposizione al sindacato di legittimità della CGUE .....	24
4.8 Compiti .....	25
4.8.1 Vigilanza prudenziale .....	25
4.8.2 Competenze esclusive .....	25
4.8.3 Produzione normativa .....	27

## **1 Il Comitato di Basilea**

Il **Comitato di Basilea** è un'**organizzazione internazionale** istituita nel 1974 su iniziativa dei Governatori delle Banche centrali dei paesi appartenenti al G10 ed è formato dai rappresentanti delle autorità di vigilanza bancaria e delle Banche centrale dei Paesi aderenti.

Il Comitato stabilisce **standards di vigilanza** e **linee guida** che fissano le **migliori pratiche** per gli **operatori bancari** (ad esempio gli accordi sul capitale c.d. Basilea 1, Basilea 2, Basilea 3).

Tali standards normativi hanno il compito di **creare un sistema di regole omogenee** fra i Paesi ad economia avanzata ma essi **non hanno carattere vincolante** (c.d. **soft law**).

## **2 Il Financial Stability Board**

È un **organismo internazionale** nato da una iniziativa del G20 nel 2009.

Ha il compito di fissare **standard regolamentari comuni** ai Paesi del G20 e di **verificarne la corretta applicazione** nonché il compito di creare un **sistema di "preallarme"** per avvisare la comunità internazionale del formarsi di condizioni di instabilità finanziaria.

Gli standards e i principi regolamentari del FSB costituiscono **soft law non vincolante**.

## **3 L'Autorità Bancaria Europea**

L'**EBA** è l'**Autorità europea di vigilanza sulle banche**, istituita dal Regolamento UE 1093/2010, facente parte del Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria (SEVIF).

### 3.1 Ambito di intervento

L'EBA opera nel settore di attività degli enti creditizi, dei conglomerati finanziari, delle imprese di investimento, degli istituti di pagamento e degli istituti di moneta elettronica. Ai sensi dell'art. 1 Reg. 1093/2010 l'**obiettivo** dell'EBA è **proteggere l'interesse pubblico** contribuendo alla **stabilità** e all'**efficacia** a breve, medio e lungo termine **del sistema finanziario**, a beneficio dell'economia dell'Unione, dei suoi cittadini e delle sue imprese.

L'EBA contribuisce a:

1. migliorare il funzionamento del mercato interno, con particolare riguardo a un livello di regolamentazione e di vigilanza valido, efficace e uniforme;
2. garantire l'integrità, la trasparenza, l'efficienza e il regolare funzionamento dei mercati finanziari;
3. rafforzare il coordinamento internazionale in materia di vigilanza;
4. impedire l'arbitraggio regolamentare e promuovere pari condizioni di concorrenza;
5. assicurare che il rischio di credito e altri rischi siano adeguatamente regolamentati e oggetto di opportuna vigilanza;
6. aumentare la protezione dei consumatori;
7. prevenire l'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

A tali fini, l'EBA contribuisce ad assicurare l'**applicazione uniforme, efficiente ed efficace** degli **atti dell'UE**, favorisce la convergenza in materia di vigilanza, fornisce pareri al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione ed effettua analisi economiche dei mercati.

Nell'esecuzione dei suoi compiti l'EBA presta una speciale attenzione a qualsiasi rischio sistemico posto dagli istituti finanziari il cui fallimento è suscettibile di pregiudicare il funzionamento del sistema finanziario o dell'economia reale.

Nello svolgimento dei suoi compiti, l'EBA agisce in maniera indipendente e obiettiva nell'interesse esclusivo dell'Unione.

L'EBA collabora regolarmente e strettamente con il ESRB e con l'EIOPA e l'ESMA attraverso il Comitato congiunto, assicurando la coerenza intersettoriale delle attività e raggiungendo posizioni comuni nel settore della vigilanza dei conglomerati finanziari e su altre questioni intersettoriali.

### 3.2 Composizione

L'EBA è un **organismo dell'Unione** dotato di **personalità giuridica** e, ai sensi dell'art. 6 Reg. 1093/2010, è composta da:

- un consiglio delle Autorità di vigilanza;
- un consiglio di amministrazione;
- un presidente;
- un direttore esecutivo;
- una commissione di ricorso.

### 3.3 Compiti e poteri dell'EBA

Ex art. 8 Reg. 1093/2010 l'EBA svolge i seguenti **compiti**:

1. contribuisce all'**elaborazione di norme e prassi comuni di regolamentazione e vigilanza** di elevata qualità, in particolare fornendo pareri alle istituzioni dell'Unione ed elaborando orientamenti, raccomandazioni e progetti di norme tecniche di regolamentazione e di attuazione (BTS<sup>1</sup>);
2. elabora e mantiene aggiornato un **manuale di vigilanza dell'Unione** sulla vigilanza degli istituti finanziari nell'Unione che definisca le migliori prassi in materia di vigilanza e metodologie e processi di elevata qualità (c.d. **Single European Rulebook**);

---

<sup>1</sup> I BTS sono atti giuridici che specificano aspetti particolari di un atto legislativo dell'UE (direttiva o regolamento) e mirano a garantire un'armonizzazione coerente in settori specifici. I BTS sono sempre adottati definitivamente dalla Commissione Europea mediante regolamenti o decisioni. A quel punto diventano giuridicamente vincolanti e direttamente applicabili in tutti gli Stati membri. Ciò significa che, alla data della loro entrata in vigore, diventano parte del diritto nazionale degli Stati membri e la loro attuazione nel diritto nazionale non solo non è necessaria, ma anche obbligatoria.

## **IL MECCANISMO DI VIGILANZA UNICO**

<b>1</b>	<b>Dalla vigilanza armonizzata all'Unione Bancaria Europea .....</b>	<b>3</b>
1.1	Le criticità del modello di vigilanza nazionale armonizzata .....	3
1.1.1	Inadeguatezza del programma di armonizzazione .....	3
1.1.2	Inadeguatezza dell'attività di vigilanza rispetto al contesto sovranazionale.....	4
1.1.3	Competition in supervision laxity e regulatory arbitrage .....	4
1.1.4	Limiti intrinseci alla cooperazione tra autorità nazionali.....	4
1.1.5	Clima di scarsa coesione e sfiducia reciproca.....	5
1.2	Il "Gruppo di Larosière" e la nascita del SEVIF .....	5
1.3	L'Unione Bancaria Europea.....	6
<b>2</b>	<b>L'istituzione del Meccanismo di Vigilanza Unico .....</b>	<b>8</b>
2.1	Ambito di applicazione .....	10
<b>3</b>	<b>Il riparto di competenze tra BCE e ANC nell'ambito del SSM .....</b>	<b>12</b>
3.1	Competenze della BCE .....	12
3.1.1	Competenze della BCE nei confronti di tutti gli enti.....	12
3.1.2	Competenze della BCE nei confronti degli enti significativi.....	12
3.1.3	Competenze della BCE nei confronti degli enti meno significativi .....	13
3.1.4	Compiti e strumenti macroprudenziali .....	13
3.2	Competenze delle ANC .....	14
3.2.1	Competenze delle ANC nei confronti degli enti meno significativi .....	14

3.2.2	Competenze esclusive delle ANC .....	15
3.2.3	Compiti e strumenti macroprudenziali .....	15
<b>4</b>	<b>Le procedure comuni .....</b>	<b>16</b>
4.1	Autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria.....	16
4.2	Revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria .....	17
4.3	Acquisizione di partecipazione qualificate .....	18
<b>5</b>	<b>Il potere sanzionatorio.....</b>	<b>18</b>
5.1	L'esercizio del potere sanzionatorio da parte della BCE.....	19
5.2	L'esercizio del potere sanzionatorio da parte delle ANC .....	19

## **1 Dalla vigilanza armonizzata all'Unione Bancaria Europea**

Fino al 2010 l'allora sistema di vigilanza europeo era basato su un programma di armonizzazione della regolamentazione del settore bancario e finanziario (c.d. **modello della vigilanza nazionale armonizzata**).

La crisi finanziaria del 2007 aveva portato all'emersione di tutta una serie di limiti e criticità di tale sistema ed aveva indotto le Autorità europee ad un suo ripensamento che, dopo alcuni anni, avrebbe portato alla nascita dell'**Unione Bancaria Europea (UBE)**.

### **1.1 Le criticità del modello di vigilanza nazionale armonizzata**

I principali **limiti** del **modello di vigilanza nazionale armonizzata** messi in luce dalla crisi del 2007 riguardavano le seguenti aree:

1. inadeguatezza del programma di armonizzazione;
2. inadeguatezza dell'attività di vigilanza rispetto al contesto sovranazionale;
3. competition in supervision laxity e regulatory arbitrage;
4. limiti intrinseci alla cooperazione tra autorità nazionali;
5. clima di scarsa coesione e sfiducia reciproca.

#### ***1.1.1 Inadeguatezza del programma di armonizzazione***

Gli interventi di armonizzazione erano disomogenei, frammentari, scarsamente incisivi ed inadeguati a garantire una piena convergenza verso un modello omogeneo di vigilanza. Pertanto, permanevano vistose **eterogeneità** tra gli **ordinamenti nazionali** riguardo le regole vigenti, le prassi di vigilanza e le sanzioni. Inoltre, era consentito agli Stati membri di mantenere, in sede di recepimento degli atti comunitari, le specificità nazionali conducendo alla frammentazione della vigilanza bancaria in un mosaico di diverse prassi nazionali.

### **1.1.2 Inadeguatezza dell'attività di vigilanza rispetto al contesto sovranazionale**

La libera circolazione dei capitali unita all'adozione della moneta unica aveva condotto all'integrazione dei mercati finanziari ed all'espansione transfrontaliera dell'attività bancaria. Ciò aveva comportato il travalicamento, da parte dei gruppi transfrontalieri, dei poteri di vigilanza delle autorità nazionali, relegata alla sfera di competenza nazionale.

Il modello di vigilanza armonizzata era basato su:

- il **principio home country control**: la vigilanza spettava all'Autorità nazionale del paese che aveva autorizzato la banca all'esercizio dell'attività creditizia;
- il **principio del mutuo riconoscimento**: le banche potevano operare in tutto il territorio dell'UE, mediante succursali o prestazioni di servizi senza stabilimento, sulla base dell'autorizzazione del Paese di origine;
- il **principio del consolidating supervisor**: la vigilanza consolidata era affidata alle Autorità del Paese in cui era insediata la capogruppo.

### **1.1.3 Competition in supervision laxity e regulatory arbitrage**

L'utilizzo opportunistico della leva regolamentare in chiave competitiva al fine di attrarre capitali (offrendo più vantaggiose condizioni fiscali, normative e regolamentari) aveva portato ad una concreta **diminuzione** del livello di **tutela dei risparmiatori**.

### **1.1.4 Limiti intrinseci alla cooperazione tra autorità nazionali**

Il mercato europeo doveva essere unico ma l'**intervento pubblico** rimaneva un **monopolio nazionale**.

Da qui la necessità di promuovere la cooperazione tra le Autorità nazionali per sopperire alle carenze dell'armonizzazione. Tale cooperazione, però, era volontaria ed aveva modalità eccessivamente complesse.

### **1.1.5 Clima di scarsa coesione e sfiducia reciproca**

Il clima di **scarsa coesione** e **sfiducia reciproca** aveva indotto gli Stati membri e le Autorità di vigilanza nazionali a privilegiare il perseguimento di interessi prettamente nazionali. Ciò aveva portato allo smembramento dei gruppi bancari transfrontalieri lungo le linee nazionali per consentire alle Autorità nazionali di gestire le situazioni critiche con gli strumenti previsti dagli ordinamenti interni con conseguente tracollo dei flussi oltre confine dei gruppi transfrontalieri.

### **1.2 Il “Gruppo di Larosière” e la nascita del SEVIF**

Per imprimere nuova forza al processo di armonizzazione, la Commissione UE ha, quindi, istituito un gruppo “di alto livello”, presieduto da Jacques de Larosière (c.d. **Gruppo di Larosière**) che il 25 febbraio 2009 ha formulato talune importanti proposte di riforma, volte a delineare un percorso evolutivo basato sulla trasformazione dei preesistenti Comitati di livello 3<sup>1</sup> con poteri consultivi in altrettante autorità europee.

La **proposta di riforma** prevedeva come punto di arrivo un modello fondato su una ripartizione delle responsabilità di vigilanza sulla base delle finalità dei controlli, con la creazione di tre autorità responsabili per i profili di microstabilità e di vigilanza prudenziale aventi competenza per:

- il settore bancario;
- il settore assicurativo;
- la trasparenza, le regole di condotta e i mercati finanziari.

Nel settembre 2010 il Parlamento europeo ha, quindi, approvato un pacchetto legislativo che ha modificato sostanzialmente il controllo e la vigilanza su banche, imprese assicurative e mercato finanziario, istituendo, sulla base degli elementi principali contenuti nella relazione di Larosière, tre **autorità europee di vigilanza** (*European Supervisory Authorities - ESAs*):

---

<sup>1</sup> Si trattava del Comitato di vigilanza bancaria (CEBS), del Comitato di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali (CEIOPS) e del Committee of European Securities Regulators (CESR).

## GLI STRUMENTI DI VIGILANZA PRUDENZIALE

<b>1</b>	<b>La vigilanza prudenziale</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Gli strumenti di vigilanza prudenziale</b>	<b>8</b>
2.1	L'adeguatezza patrimoniale	8
2.1.1	Fondi propri	9
2.1.2	Riserve di capitale aggiuntive	10
2.1.3	Coefficiente di leva finanziaria	11
2.1.4	Processo di controllo prudenziale	12
2.2	Contenimento del rischio nelle sue diverse configurazioni	13
2.2.1.	Rischio di liquidità	13
2.2.2.	Rischio di credito	14
2.2.1	Grandi esposizioni	17
2.2.2	Operazioni con soggetti collegati	18
2.3	Partecipazioni detenibili	22
2.4	Governo societario	25
2.4.1	Organi con funzione di supervisione strategica e di gestione	28
2.4.2	Organo con funzione di controllo	29
2.4.3	Composizione e nomina degli organi sociali	31
2.4.4	Comitati endo-consiliari	32
2.4.4.1	Comitato nomine	33
2.4.4.2	Comitato rischi	33
2.4.4.3	Comitato remunerazioni	34
2.4.5	Autovalutazione degli organi	34

2.5	Controlli interni .....	35
2.5.1	Organo con funzione di supervisione strategica .....	36
2.5.2	Organo con funzione di gestione .....	37
2.5.3	Organo con funzione di controllo .....	37
2.5.4	Funzioni aziendali di controllo .....	38
2.5.4.1	Funzione di conformità alle norme (compliance).....	39
2.5.4.2	Funzione di controllo dei rischi (risk management) .....	40
2.5.4.3	Funzione di revisione interna (internal audit) .....	41
2.6	Sistemi di remunerazione ed incentivazione.....	41

## **1 La vigilanza prudenziale**

Il **modello di vigilanza prudenziale** è diretto a garantire la sana e prudente gestione degli intermediari.

La gestione è:

- **sana** quando è immune da conflitti di interessi;
- **prudente** quando la gestione è svolta secondo un consapevole apprezzamento dei rischi insiti nell'attività bancaria. Le banche devono assumere rischi coerenti con la loro situazione patrimoniale ed organizzativa.

Tale modello differisce dal **modello di vigilanza strutturale** che era basato su regole di specializzazione (es. temporale tra banche operanti a breve termine e banche operanti a medio-lungo termine), vincoli all'operatività (es. limiti alla costituzione di nuove banche e all'apertura di nuovi sportelli), separatezza tra banca e industria, l'autorizzazione sui principali atti gestionali. Queste regole miravano a limitare la concorrenza tra intermediari, ritenuta la fonte di possibili squilibri gestionali degli intermediari.

La vigilanza strutturale è stata sostituita, a partire dalla metà degli anni Ottanta, da misure di supervisione prudenziale volte a controllare l'assunzione i rischi da parte delle banche, imponendo livelli minimi di patrimonializzazione in rapporto all'operatività.

Gli strumenti di vigilanza prudenziale hanno avuto origine dall'accordo sottoscritto nel 1988 nell'ambito del Comitato di Basilea, il c.d. **accordo di Basilea**. Tale accordo contiene le linee guida in materia di requisiti patrimoniali delle banche, redatto allo scopo di perseguire la stabilità monetaria e finanziaria.

L'accordo c.d. di Basilea 1 del 1988 aveva l'obiettivo di introdurre una disciplina sui requisiti patrimoniali armonizzati delle banche dei paesi aderenti e ad esso fecero seguito:

- l'**accordo di Basilea 2** (2004) con il quale è stata introdotta una disciplina prudenziale improntata ai principi di gradualità e proporzionalità e orientata al mantenimento di condizioni di parità concorrenziale. La struttura della vigilanza prudenziale è basata sui cc.dd. **3 pilastri di Basilea**:

1. il **primo pilastro** è finalizzato alla misurazione dei requisiti patrimoniali. Esso fissa requisiti patrimoniali minimi per fronteggiare i rischi dell'attività bancaria e finanziaria, indicando metodologie alternative per il calcolo degli stessi;
  2. il **secondo pilastro** è diretto a definire le fasi del controllo prudenziale. Esso introduce un processo di controllo prudenziale (SRB) che si articola in due fasi:
    - ILAAP e ICAAP;
    - SREP.
  3. il **terzo pilastro** è rivolto al rafforzamento della disciplina del mercato. Esso Ha introdotto obblighi di informativa al pubblico riguardanti l'adeguatezza patrimoniale, l'esposizione ai rischi e le caratteristiche generali dei sistemi di gestione e controllo, al fine di rafforzare il controllo del mercato sull'attività delle banche (c.d. informativa pillar III);
- l'**accordo di Basilea 3** (2010) che ha introdotto nuove regole sull'adeguatezza patrimoniale e sulla liquidità, emanate per correggere i principali difetti della regolamentazione prudenziale messi in evidenza dalla crisi finanziaria del 2007.

In particolare, con l'accordo di Basilea 3 si è tentato di dare risposta ai problemi ritenuti all'origine della crisi finanziaria, ossia:

- livelli patrimoniali insufficienti a fronteggiare potenziali forti deterioramenti degli attivi delle banche. Sono stati, pertanto, previsti:
  1. requisiti di capitale più elevati;
  2. un **limite alla leva finanziaria**. Essa è un indice di indebitamento che individua quanto dell'esposizione di un ente è coperto dal capitale sociale. In altre parole, l'indice di leva finanziaria serve a determinare qual è il rapporto tra il capitale proprio e l'indebitamento dell'ente: tanto più l'ente sarà esposto verso il debito e tanto più esso sarà a rischio di fallimento;
  3. nuove regole sulla liquidità;

- necessità di maggiore resilienza delle banche più grandi (c.d. too big to fail). Agli enti finanziari a rilevanza sistemica sono state chieste **riserve di capitale aggiuntive** e ulteriori cuscinetti di passività sottoponibili a bail-in al fine di renderli risolvibili in caso di crisi, senza ripercussioni sulla stabilità finanziaria e sulle finanze pubbliche;
- dissociazione tra i soggetti che originano i rischi e quelli che li sopportano: si è chiesta la eliminazione di molti degli incentivi che hanno dato luogo all'assunzione di rischi eccessivi nelle operazioni di cartolarizzazione con l'introduzione di nuove **politiche e prassi di remunerazione**.

Gli standard definiti dall'accordo di Basilea 3 sono stati recepiti a livello europeo da:

- la **Direttiva CRD IV** (Capital Requirements Directive IV) 2013/36/UE, recepita in Italia con il d.lgs. 72/2015. Essa contiene la disciplina diretta agli enti creditizi e alle imprese di investimento in materia di:
  1. accesso all'attività bancaria;
  2. riserve patrimoniali aggiuntive;
  3. governo societario;
  4. controllo prudenziale;
- il **Regolamento CRR** (Capital Requirements Regulation) UE/575/2013, direttamente applicabile. Esso ha introdotto la disciplina rivolta agli enti creditizi e alle imprese d'investimento in materia di:
  1. requisiti patrimoniali;
  2. fondi propri;
  3. informativa al pubblico.

Il 7 giugno 2019 sono stati pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea i seguenti due provvedimenti:

- la **Direttiva 2019/878/UE** (c.d. CRD V) che modifica la direttiva 2013/36/UE (CRD IV) per quanto riguarda le entità esentate, le società di partecipazione finanziaria, le società di partecipazione finanziaria mista, la remunerazione, le misure e i poteri di vigilanza e le misure di conservazione del capitale;

- il **Regolamento UE/2019/876** (c.d. CRR 2) che modifica il regolamento UE/575/2013 (CRR) per quanto riguarda il coefficiente di leva finanziaria, il coefficiente netto di finanziamento stabile, i requisiti di fondi propri e passività ammissibili, il rischio di controparte, il rischio di mercato, le esposizioni verso controparti centrali, le esposizioni verso organismi di investimento collettivo, le grandi esposizioni, gli obblighi di segnalazione e informativa e il Regolamento UE/648/2012.

Il **pacchetto CRD V/CRR 2** rappresenta una revisione completa dell'attuale disciplina sul capitale delle banche contenuta nella Direttiva CRD IV e nel Regolamento CRR.

Il Regolamento 876/2019 e la Direttiva 878/2019 contengono le modifiche ai due testi della CRD IV e del CRR, che quindi continuano ad essere le normative a cui fare riferimento.

**Obiettivi della riforma** sono:

1. ridurre la leva finanziaria eccessiva;
2. fronteggiare il rischio di finanziamento a lungo termine;
3. fronteggiare i rischi di mercato aumentando la sensibilità al rischio dei requisiti esistenti e rafforzando la proporzionalità del quadro prudenziale;
4. contenere i costi di compliance per le banche piccole e non complesse senza compromettere la loro stabilità;
5. migliorare la capacità di impiego delle banche a sostegno della crescita economica in particolare per le PMI;
6. aumentare la capacità di assorbimento delle perdite e di ricapitalizzazione delle banche sistemiche.

Le **variazioni** apportate con il pacchetto CRD V/CRR 2 sono **raggruppabili** essenzialmente **in 3 aree**:

1. **requisiti di capitale e di liquidità**, secondo pilastro (ICAAP/SREP) e terzo pilastro (informativa al pubblico);
2. applicazione del **principio di proporzionalità**;
3. disposizioni riconducibili alla **disciplina sulla risoluzione delle banche**.

## LA VIGILANZA NAZIONALE NEL SETTORE BANCARIO

<b>1</b>	<b>Le Autorità creditizie</b> .....	<b>2</b>
1.1	Il Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio .....	2
1.2	Il Ministro dell'economia e delle finanze .....	3
1.3	La Banca d'Italia .....	3
<b>2</b>	<b>Finalità e destinatari della vigilanza</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>La Banca d'Italia</b> .....	<b>4</b>
3.1	Funzioni .....	5
3.2	L'indipendenza della Banca d'Italia .....	6
3.3	L'assetto di governo.....	7
3.3.1	Assemblea dei partecipanti .....	7
3.3.2	Consiglio superiore .....	8
3.3.3	Collegio sindacale .....	9
3.3.4	Direttorio .....	10
3.3.5	Governatore .....	10
3.3.6	Direttore generale e Vice Direttori generali.....	10
3.4	La potestà regolamentare della Banca d'Italia .....	11
3.4.1	L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) .....	14
3.5	L'adeguamento agli Orientamenti e alle Raccomandazioni delle ESAs .....	16

## **1 Le Autorità creditizie**

Il **TUB** prevede un sistema di vigilanza sulle banche imperniato sull'esistenza di **tre Autorità creditizie**:

1. il **Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio (CICR)**;
2. il **Ministro dell'economia e delle finanze**;
3. la **Banca d'Italia**.

### **1.1 Il Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio**

L'art. 2 TUB stabilisce che il **Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio** ha l'**alta vigilanza** in materia di credito e di tutela del risparmio. Esso delibera nelle materie attribuite alla sua competenza dal TUB o da altre leggi. Il CICR è composto:

1. dal Ministro dell'economia e delle finanze, che lo presiede;
2. dal Ministro del commercio internazionale;
3. dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali;
4. dal Ministro dello sviluppo economico;
5. dal Ministro delle infrastrutture;
6. dal Ministro dei trasporti;
7. dal Ministro per le politiche comunitarie.

Alle sedute, inoltre, partecipa il Governatore della Banca d'Italia.

Il Presidente può invitare altri Ministri a intervenire a singole riunioni a fini consultivi. Agli stessi fini il Presidente può invitare i Presidenti delle altre Autorità competenti a prendere parte a singole riunioni in cui vengano trattati argomenti, attinenti a materie loro attribuite dalla legge, connessi a profili di stabilità complessiva, trasparenza ed efficienza del sistema finanziario.

Il CICR è validamente costituito con la presenza della maggioranza dei suoi membri e delibera con il voto favorevole della maggioranza dei presenti.

Per l'esercizio delle proprie funzioni il CICR si avvale della Banca d'Italia.

## 1.2 Il Ministro dell'economia e delle finanze

L'art. 3 TUB prevede che il **Ministro dell'economia e delle finanze**:

**sostituisca il CICR** in caso di urgenza;

**adotti** con decreto i **provvedimenti di sua competenza** previsti dal TUB (con facoltà di sottoporli preventivamente al CICR).

Tali provvedimenti riguardano:

1. i requisiti di onorabilità dei soci di un ente creditizio;
2. i requisiti di onorabilità, professionalità ed indipendenza degli esponenti aziendali;
3. la regolamentazione dell'accesso all'attività dei servizi di pagamento;
4. la regolamentazione dell'attività di microcredito;
5. i criteri di iscrizione dei confidi all'albo ex art. 106 TUB;
6. l'Amministrazione Straordinaria e la Liquidazione Coatta Amministrativa.

## 1.3 La Banca d'Italia

Ex art. 4 TUB la **Banca d'Italia**, nell'esercizio delle **funzioni di vigilanza**:

- **formula le proposte** per le deliberazioni di competenza del CICR;
- **emana regolamenti** nei casi previsti dalla legge;
- **impartisce istruzioni**;
- **adotta i provvedimenti** di carattere particolare di sua competenza;
- **determina e rende pubblici** previamente i **principi e i criteri dell'attività di vigilanza**;
- **stabilisce i termini per provvedere**, individua il **responsabile del procedimento**, indica i motivi delle decisioni;
- **pubblica** annualmente una **relazione** sull'attività di vigilanza.

## **2 Finalità e destinatari della vigilanza**

Ai sensi dell'art. 5 TUB le Autorità creditizie esercitano i poteri di vigilanza a esse attribuiti dal TUB, avendo riguardo:

1. alla **sana e prudente gestione** dei soggetti vigilati;
2. alla **stabilità complessiva**, all'**efficienza** e alla **competitività del sistema finanziario**;
3. all'**osservanza delle disposizioni in materia creditizia**.

La vigilanza si esercita nei confronti:

1. delle **banche**;
2. dei **gruppi bancari**;
3. degli **intermediari finanziari**;
4. degli **istituti di moneta elettronica**;
5. degli **istituti di pagamento**.

Le autorità creditizie esercitano altresì gli altri poteri a esse attribuiti dalla legge.

## **3 La Banca d'Italia**

La **Banca d'Italia** è la Banca centrale della Repubblica italiana; è un **istituto di diritto pubblico**, regolato da norme nazionali ed europee. È parte integrante dell'**Eurosistema**, composto dalle Banche centrali nazionali dell'area dell'euro e dalla Banca centrale europea. L'Eurosistema e le Banche centrali degli Stati membri dell'Unione europea che non hanno adottato l'euro compongono il **Sistema Europeo di Banche Centrali (SEBC)**.

## LA VIGILANZA DELLA BANCA D'ITALIA

<b>1</b>	<b>I poteri di vigilanza.....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>La vigilanza regolamentare .....</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>La vigilanza informativa o cartolare .....</b>	<b>4</b>
3.1	Sistemi interni di segnalazione delle violazioni .....	6
3.2	Bilancio dell'impresa e bilancio consolidato.....	8
3.2.1	Contenuto del bilancio.....	9
3.2.2	Lo stato patrimoniale.....	10
3.2.3	Il conto economico .....	11
3.2.4	Prospetto della redditività complessiva .....	11
3.2.5	Prospetto delle variazioni del patrimonio netto .....	11
3.2.6	Il Rendiconto finanziario .....	12
3.2.7	La nota integrativa.....	12
3.2.8	La relazione sulla gestione .....	13
<b>4</b>	<b>La vigilanza ispettiva .....</b>	<b>14</b>
4.1	Svolgimento degli accertamenti.....	15
<b>5</b>	<b>La vigilanza su base consolidata .....</b>	<b>17</b>
5.1	Vigilanza regolamentare .....	17
5.2	Vigilanza informativa .....	19
5.2.1	Il bilancio consolidato .....	20
5.3	Vigilanza ispettiva .....	21

## **1 I poteri di vigilanza**

Il TUB opera una tripartizione delle forme di vigilanza in:

1. **vigilanza regolamentare**: consiste nell'esercizio di una funzione normativa, di rango secondario, assegnata alla Banca d'Italia dalla legge, che ne limita la discrezionalità attraverso la definizione ex ante, in via generale e astratta, di principi ai quali tale funzione di vigilanza deve ispirarsi;
2. **vigilanza informativa o cartolare**: consente alla Banca d'Italia, con le modalità e nei termini dalla stessa stabiliti, di chiedere ai soggetti vigilati e a quelli indicati dalla legge la comunicazione di dati e notizie e la trasmissione di atti e documenti;
3. **vigilanza ispettiva**: si sostanzia nel potere della Banca d'Italia di inviare i propri funzionari presso i soggetti vigilati per effettuare accertamenti in loco rivolti a verificare l'osservanza delle regole di settore. Si tratta di una potestà, riconosciuto alla Banca d'Italia a garanzia di un interesse pubblico, identificabile, in ultima analisi, nella tutela del risparmio.

## **2 La vigilanza regolamentare**

La Banca d'Italia svolge un ruolo importante nella **regolamentazione secondaria** in materia di vigilanza. Difatti, ai sensi dell'art 4 TUB, la Banca d'Italia, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza:

1. emana **regolamenti** nei casi previsti dalla legge;
2. impartisce **istruzioni**;
3. adotta i **provvedimenti di carattere particolare** di sua competenza;
4. determina e rende pubblici previamente i principi e i criteri dell'attività di vigilanza.

Il fondamento dei poteri di vigilanza regolamentare in capo alla Banca d'Italia è l'**art. 53 TUB**, il quale stabilisce che la Banca d'Italia emana disposizioni di carattere generale aventi a oggetto:

1. l'adeguatezza patrimoniale;
2. il contenimento del rischio nelle sue diverse configurazioni;
3. le partecipazioni detenibili;
4. il governo societario, l'organizzazione amministrativa e contabile, nonché i controlli interni e i sistemi di remunerazione e di incentivazione;
5. l'informativa da rendere al pubblico sulle materie di cui ai numeri precedenti.

La **potestà regolamentare** della Banca d'Italia è disciplinata dall'**art. 23 della l. 262/2005** e dal regolamento della Banca d'Italia del 9 luglio 2019 recante la disciplina dell'adozione degli atti di natura normativa o di contenuto generale<sup>1</sup>.

Alle materie sopra indicate si aggiungono una serie di provvedimenti che la Banca d'Italia può assumere quando si verificano condizioni in grado di pregiudicare i criteri posti a fondamento dell'attività di vigilanza. Ai sensi dell'**art. 53-bis TUB** la Banca d'Italia può:

1. convocare gli amministratori, i sindaci e il personale delle banche e dei soggetti ai quali siano state esternalizzate funzioni aziendali essenziali o importanti;
2. ordinare la convocazione degli organi collegiali delle banche, fissandone l'ordine del giorno, e proporre l'assunzione di determinate decisioni;
3. procedere direttamente alla convocazione degli organi collegiali delle banche quando gli organi competenti non abbiano ottemperato a quanto previsto dal numero precedente;
4. adottare per le materie indicate nell'art. 53, comma 1, TUB provvedimenti specifici nei confronti di una o più banche o dell'intero sistema bancario riguardanti anche:
  - la restrizione delle attività o della struttura territoriale;
  - il divieto di effettuare determinate operazioni;
  - il divieto di distribuire utili o altri elementi del patrimonio;

---

<sup>1</sup> Sulla potestà regolamentare della Banca d'Italia si veda il par. 3.4 della dispensa "La vigilanza nazionale nel settore bancario".

- il divieto di pagare interessi;
  - la fissazione di limiti all'importo totale della parte variabile delle remunerazioni nella banca;
5. disporre, qualora la loro permanenza in carica sia di pregiudizio per la sana e prudente gestione della banca, la rimozione di uno o più esponenti aziendali; la rimozione non è disposta ove ricorrano gli estremi per pronunciare la decadenza ai sensi dell'art. 26 TUB, salvo che sussista urgenza di provvedere.

### **3 La vigilanza informativa o cartolare**

L'**acquisizione di elementi informativi** da parte della Banca d'Italia riveste particolare rilievo nell'esercizio dell'azione di vigilanza su banche e gruppi bancari. Essi consentono di verificare l'osservanza delle disposizioni da parte degli intermediari bancari e di valutarne la situazione.

Le banche e le capogruppo pongono, pertanto, in atto tutti gli interventi di natura organizzativo-contabile necessari a garantire la corretta compilazione delle **segnalazioni** e il loro puntuale invio alla Banca d'Italia, con le modalità e nei tempi stabiliti.

Sulla base degli elementi informativi acquisiti, la Banca d'Italia produce un **flusso informativo di ritorno** volto a permettere agli intermediari di analizzare la propria attività aziendale in raffronto con il resto del sistema.

L'art. 51 TUB dispone che le banche e i soggetti ai quali le banche abbiano esternalizzato funzioni aziendali essenziali inviino alla Banca d'Italia, con le modalità e nei termini da essa stabiliti, le segnalazioni periodiche (c.d. **segnalazioni di vigilanza**) nonché ogni altro dato e documento richiesto.

Tali segnalazioni comprendono tutte le informazioni riguardanti i principali aspetti tecnici della situazione aziendale dei soggetti vigilati e, in particolare, quelle relative:

- all'integrità e all'adeguatezza del patrimonio;
- alla redditività dell'impresa;
- alla rischiosità dell'attivo;

- alla efficacia dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dalla banca.

Lo strumento di base per la trasmissione alla Banca d'Italia delle segnalazioni periodiche su base individuale è la "**matrice dei conti**", così denominato perché è organizzato in righe (le "voci") e colonne (gli "attributi informativi"), come una matrice.

La matrice dei conti rappresenta uno strumento fondamentale attraverso il quale la Banca d'Italia raccoglie dati statistici e di vigilanza sull'operatività delle banche. Essa è suddivisa in **nove sezioni**:

- le prime otto contengono dati analitici di stato patrimoniale e conto economico, nonché informazioni integrative rilevanti ai fini di vigilanza;
- la nona riguarda le segnalazioni prudenziali relative al patrimonio di vigilanza, al coefficiente di solvibilità, ai grandi rischi e ai rischi di mercato.

Le banche trasmettono anche i **bilanci** con le modalità e nei termini stabiliti dalla Banca d'Italia.

Inoltre, esse devono comunicare alla Banca d'Italia:

1. la nomina e la mancata nomina del soggetto incaricato della revisione legale dei conti;
2. le dimissioni del soggetto incaricato della revisione legale dei conti;
3. la risoluzione consensuale del mandato;
4. la revoca dell'incarico di revisione legale dei conti, fornendo adeguate spiegazioni in ordine alle ragioni che l'hanno determinata.

Ai sensi dell'art. 7 TUB tutte le notizie, le informazioni e i dati in possesso della Banca d'Italia in ragione della sua attività di vigilanza sono coperti da **segreto d'ufficio** anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni, a eccezione del Ministro dell'economia e delle finanze. Il segreto non può essere opposto all'autorità giudiziaria quando le informazioni richieste siano necessarie per le indagini o i procedimenti relativi a violazioni sanzionate penalmente.

## GLI ALTRI SOGGETTI VIGILATI DALLA BANCA D'ITALIA

<b>1</b>	<b>Intermediari finanziari non bancari .....</b>	<b>2</b>
1.1	Vigilanza .....	5
<b>2</b>	<b>Gruppo finanziario .....</b>	<b>7</b>
2.1	Vigilanza su base consolidata.....	8
<b>3</b>	<b>Altri soggetti iscritti in appositi albi .....</b>	<b>10</b>
3.1	Intermediari di microcredito.....	10
3.2	Confidi .....	12
3.3	Società fiduciarie .....	15
3.4	Agenzie di prestito su pegno.....	16
<b>4</b>	<b>Istituti di moneta elettronica.....</b>	<b>17</b>
4.1	Vigilanza .....	19
<b>5</b>	<b>Istituti di pagamento.....</b>	<b>21</b>
5.1	Vigilanza .....	23
<b>6</b>	<b>Agenti in attività finanziaria e mediatori creditizi .....</b>	<b>25</b>
6.1	Agenti in attività finanziaria .....	25
6.2	Mediatori creditizi .....	26
6.3	Disposizioni comuni .....	28
6.3.1	Organismo per la gestione degli elenchi .....	29
6.3.2	Vigilanza .....	30

## **1 Intermediari finanziari non bancari**

Ai sensi dell'art. 106 TUB l'esercizio nei confronti del pubblico dell'**attività di concessione di finanziamenti** sotto qualsiasi forma è riservato (oltre che alle banche ex art. 10 TUB) agli intermediari finanziari autorizzati, iscritti in un apposito albo tenuto dalla Banca d'Italia.

In aggiunta all'esercizio nei confronti del pubblico dell'attività di concessione di finanziamenti gli intermediari finanziari possono:

1. **emettere moneta elettronica E prestare servizi di pagamento** a condizione che siano a ciò autorizzati ai sensi dell'art. 114–quinquies, comma 4, TUB e iscritti nel relativo albo;
2. **prestare SOLO servizi di pagamento** a condizione che siano a ciò autorizzati ai sensi dell'articolo 114–novies, comma 4, TUB e iscritti nel relativo albo;
3. **prestare servizi di investimento** se autorizzati ai sensi del TUF;
4. esercitare le **altre attività** a loro eventualmente consentite dalla legge nonché **attività connesse o strumentali**, nel rispetto delle disposizioni dettate dalla Banca d'Italia.

L'art. 107 TUB dispone che la Banca d'Italia autorizza gli intermediari finanziari ad esercitare la propria attività al ricorrere delle seguenti **condizioni**:

1. sia adottata la forma di società:
  - per azioni;
  - in accomandita per azioni;
  - a responsabilità limitata;
  - cooperativa;
2. la sede legale e la direzione generale siano situate nel territorio della Repubblica;
3. il capitale versato sia di ammontare non inferiore a quello determinato dalla Banca d'Italia;
4. venga presentato un programma concernente l'attività iniziale e la struttura organizzativa, unitamente all'atto costitutivo e allo statuto;

5. sussistano i presupposti per il rilascio dell'autorizzazione prevista dall'art. 19 TUB per i titolari delle partecipazioni qualificate;
6. i soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo siano idonei, secondo quanto previsto ai sensi dell'art. 110 TUB;
7. non sussistano, tra gli intermediari finanziari o i soggetti del gruppo di appartenenza e altri soggetti, stretti legami che ostacolino l'effettivo esercizio delle funzioni di vigilanza;
8. l'oggetto sociale sia limitato alle sole attività indicate dall'art. 106 TUB.

La Banca d'Italia nega l'autorizzazione quando dalla verifica delle condizioni indicate non risulti garantita la sana e prudente gestione.

Ai sensi dell'art. 113-ter TUB la Banca d'Italia, può disporre la **revoca dell'autorizzazione** quando:

1. risultino irregolarità eccezionalmente gravi nell'amministrazione, ovvero violazioni eccezionalmente gravi delle disposizioni legislative, amministrative o statutarie che regolano l'attività dell'intermediario;
2. siano previste perdite del patrimonio di eccezionale gravità;
3. la revoca sia richiesta su istanza motivata degli organi amministrativi, dell'assemblea straordinaria, dei commissari nominati dalla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 113-bis TUB o dei liquidatori.

Dell'intervenuta revoca l'intermediario finanziario deve dare idonea evidenza nelle comunicazioni alla clientela e in ogni altra opportuna sede.

La revoca dell'autorizzazione costituisce **causa di scioglimento della società**. Entro sessanta giorni dalla comunicazione del provvedimento di revoca, l'intermediario finanziario comunica alla Banca d'Italia il programma di liquidazione della società.

L'organo liquidatore trasmette alla Banca d'Italia riferimenti periodici sullo stato di avanzamento della liquidazione.

Ove la Banca d'Italia accerti, in sede di revoca dell'autorizzazione o successivamente, la mancata sussistenza dei presupposti per un regolare svolgimento della procedura di liquidazione, è disposta la liquidazione coatta amministrativa.

Inoltre, il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta della Banca d'Italia, può disporre con decreto la revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività e la liquidazione coatta amministrativa degli intermediari finanziari autorizzati all'esercizio dei servizi di investimento, anche quando ne siano stati sospesi gli organi di amministrazione e controllo o ne sia in corso la liquidazione, qualora:

1. risultino irregolarità eccezionalmente gravi nell'amministrazione, ovvero violazioni eccezionalmente gravi delle disposizioni legislative, amministrative o statutarie che regolano l'attività dell'intermediario;
2. siano previste perdite del patrimonio di eccezionale gravità;
3. la revoca e la liquidazione coatta amministrativa siano richieste su istanza motivata degli organi amministrativi, dell'assemblea straordinaria, dei commissari nominati dalla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 113-bis TUB o dei liquidatori;
4. sia stato accertato lo stato di insolvenza ai sensi dell'art. 82 TUB.

L'art. 110 TUB prevede dei rinvii a norme del TUB dettate in materia di banche. In particolare:

- agli intermediari finanziari si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni contenute negli artt. 19, 20, 21, 22, 23, 24, 47, 52, 61, commi 4 e 5, 62, 63, 64, 78 e 82 TUB. I provvedimenti previsti nell'art. 19 TUB sono adottati dalla Banca d'Italia;
- ai soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso intermediari finanziari si applica l'art. 26 TUB, ad eccezione del comma 3, lettere c) ed e);
- ai titolari delle partecipazioni qualificate ex art. 19 TUB in intermediari finanziari si applica l'art. 25 TUB, ad eccezione del comma 2, lettera b).

## 1.1 Vigilanza

L'art.108 TUB stabilisce che la **Banca d'Italia emana disposizioni di carattere generale** aventi a oggetto:

1. il governo societario;
2. l'adeguatezza patrimoniale;
3. il contenimento del rischio nelle sue diverse configurazioni;
4. l'organizzazione amministrativa e contabile;
5. i controlli interni;
6. i sistemi di remunerazione e incentivazione;
7. l'informativa da rendere al pubblico sulle predette materie.

La Banca d'Italia può adottare, ove la situazione lo richieda, provvedimenti specifici nei confronti di singoli intermediari per le materie suindicate.

Le disposizioni emanate ai sensi dell'art. 108 TUB sono contenute nella **Circolare** della Banca d'Italia **288/2015**, la quale prevede l'applicazione delle disposizioni del pacchetto CRR/CRD IV. Si tratta, pertanto, di un sistema di regole mutuato da quello applicato alle banche (c.d. **vigilanza equivalente**).

Ai sensi dell'art. 108 TUB la Banca d'Italia può:

1. convocare gli amministratori, i sindaci e i dirigenti degli intermediari finanziari e dei soggetti ai quali siano state esternalizzate funzioni aziendali essenziali o importanti per esaminare la situazione degli intermediari stessi;
2. ordinare la convocazione degli organi collegiali degli intermediari finanziari, fissandone l'ordine del giorno, e proporre l'assunzione di determinate decisioni;
3. procedere direttamente alla convocazione degli organi collegiali degli intermediari finanziari quando gli organi competenti non abbiano ottemperato all'ordine di convocazione suddetto;
4. adottare, ove la situazione lo richieda, provvedimenti specifici nei confronti di singoli intermediari finanziari, riguardanti:
  - la restrizione delle attività o della struttura territoriale;

## **LA DISCIPLINA DELLE CRISI DELLE BANCHE E DEGLI INTERMEDIARI FINANZIARI**

<b>SEZIONE PRIMA: LE CRISI BANCARIE NELL'ORDINAMENTO EUROPEO .....</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>Introduzione..... 5</b>
<b>2</b>	<b>Disposizioni generali..... 7</b>
<b>3</b>	<b>Ambito di applicazione ..... 7</b>
<b>4</b>	<b>Quadro istituzionale ..... 8</b>
4.1	Il Comitato di risoluzione unico..... 8
4.1.1	Composizione..... 9
4.1.2	Responsabilità ..... 9
4.1.3	Sessioni ..... 10
4.1.3.1	Comitato in Sessione Plenaria ..... 10
4.1.3.2	Comitato in Sessione Esecutiva..... 10
4.2	Le Autorità nazionali di risoluzione ..... 11
4.3	Il Fondo di risoluzione unico ..... 12
4.3.1	Dotazione finanziaria..... 12
4.3.1.1	Contributi ex ante ..... 13
4.3.1.2	Contributi straordinari ex post..... 13
4.3.1.3	Mezzi di finanziamento alternativi..... 14
4.3.1.4	Prestiti volontari fra meccanismi di finanziamento della risoluzione ..... 14
4.3.2	Ricorso al Fondo..... 15
4.4	La Commissione per i ricorsi ..... 15

<b>5</b>	<b>Ripartizione dei compiti nell'ambito dell'SRM .....</b>	<b>16</b>
<b>6</b>	<b>La risoluzione degli enti accentrati.....</b>	<b>18</b>
6.1	Accertamento delle condizioni di risoluzione.....	18
6.2	Predisposizione del programma di risoluzione.....	20
6.3	Approvazione del programma di risoluzione .....	23
6.4	Procedura di risoluzione .....	25
6.4.1	Valutazione ai fini della risoluzione .....	25
6.4.2	Sorveglianza da parte del SRB .....	26
6.4.3	Uso dei sistemi di garanzia dei depositi nel contesto della risoluzione.....	27
6.4.4	Poteri di indagine .....	27
6.4.5	Sanzioni.....	28
6.4.5.1	Sanzioni pecuniarie.....	28
6.4.5.2	Penalità di mora.....	29
6.4.5.3	Pubblicazione di sanzioni pecuniarie e penalità di mora ....	30
6.5	La risoluzione degli enti non accentrati.....	30
<b>SEZIONE SECONDA: LE CRISI BANCARIE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO.</b>		<b>31</b>
<b>1</b>	<b>Introduzione.....</b>	<b>31</b>
<b>2</b>	<b>Strumenti di pianificazione delle crisi .....</b>	<b>32</b>
2.1	I piani di risanamento .....	32
2.1.1	Piani di risanamento individuale .....	32
2.1.2	Piani di risanamento di gruppo.....	33
2.1.3	Valutazione dei piani di risanamento .....	33
2.2	Gli accordi di sostegno finanziario di gruppo .....	34

2.3	I piani di risoluzione individuali e di gruppo .....	36
2.3.1	Valutazione della risolvibilità.....	37
2.3.2	Rimozione degli impedimenti alla risolvibilità .....	37
<b>3</b>	<b>Strumenti di prevenzione delle crisi.....</b>	<b>38</b>
3.1	Le misure di intervento precoce .....	39
3.2	L'amministrazione straordinaria .....	40
3.2.1	Poteri e funzionamento degli organi straordinari.....	41
<b>4</b>	<b>Strumenti di gestione delle crisi.....</b>	<b>43</b>
4.1	Il write down risolutivo .....	43
4.2	La risoluzione.....	44
4.2.1	Obiettivi della risoluzione.....	44
4.2.2	Principi della risoluzione.....	45
4.2.3	Presupposti della risoluzione.....	46
4.2.4	Valutazione ex ante.....	47
4.2.5	Avvio della risoluzione.....	48
4.2.6	Misure di risoluzione .....	49
4.2.6.1	Cessione di beni e rapporti giuridici a un soggetto terzo ...	50
4.2.6.2	Cessione di beni e rapporti giuridici a un ente-ponte.....	50
4.2.6.3	Cessione di beni e rapporti giuridici a una società veicolo per la gestione delle attività (c.d. bad bank) .....	52
4.2.6.4	Bail-in.....	53
4.2.6.4.1	Tasso di conversione del debito in capitale.....	56
4.2.6.4.2	Piano di riorganizzazione aziendale .....	56
4.2.6.5	Valutazione ex post.....	56
4.2.7	Poteri di risoluzione .....	57

4.2.8	Fondi di risoluzione .....	58
4.2.9	Intervento dei sistemi di garanzia dei depositanti nel contesto della risoluzione .....	59
4.3	La liquidazione coatta amministrativa .....	60
4.3.1	Procedimento di liquidazione.....	61
<b>5</b>	<b>La crisi degli intermediari finanziari .....</b>	<b>62</b>
5.1	Intermediari finanziari iscritti all'albo di cui all'art. 106 TUB.....	62
5.2	Sim, gruppi di Sim, SGR, Sicav e Sicaf .....	64
5.2.1	Piani di risanamento.....	64
5.2.2	Sostegno finanziario di gruppo .....	65
5.2.3	Misure di intervento precoce .....	65
5.2.4	Rimozione collettiva dei componenti degli organi di amministrazione e controllo.....	65
5.2.5	Amministrazione straordinaria .....	66
5.2.6	Liquidazione coatta amministrativa.....	66
5.2.7	Sistemi di indennizzo .....	68
5.2.8	Piani di risoluzione .....	68
5.2.9	Risolvibilità .....	69
5.2.10	Risoluzione e altre procedure di gestione delle crisi.....	69

# SEZIONE PRIMA: LE CRISI BANCARIE NELL'ORDINAMENTO EUROPEO

## 1 Introduzione

Il dissesto della banca d'affari Lehman Brothers negli Stati Uniti e di altri intermediari di rilevanti dimensioni in alcuni paesi europei, quale conseguenza della crisi finanziaria globale, ha reso manifesta la sostanziale **inadeguatezza delle ordinarie procedure di insolvenza** ad evitare il propagarsi del contagio, specie nel caso di banche transfrontaliere. L'impossibilità di gestire le potenziali ripercussioni sistemiche di una banca di rilevanti dimensioni (c.d. "too big to fail") con le ordinarie procedure concorsuali ha indotto gli Stati a intervenire mediante l'erogazione di ingenti risorse pubbliche, con la conseguenza di far ricadere il costo del dissesto delle banche sui contribuenti.

Tale soluzione ha dato avvio al c.d. **doppio canale di contagio**:

1. **dalle banche allo Stato**: l'onere dei salvataggi bancari, oltre che ricadere sui contribuenti, compromette l'equilibrio dei conti pubblici innescando una crisi del debito sovrano, soprattutto negli Stati che già avevano un alto debito pubblico;
2. **dallo Stato alle banche**: la crisi del debito sovrano ha, a sua volta, pesanti ripercussioni sul sistema bancario significativamente esposto verso il debito pubblico domestico. Il default degli istituti di credito viene, perciò, evitato grazie a numerosi interventi pubblici a sostegno del sistema bancario, perpetuando il ciclo negativo di contagio.

Inoltre, l'utilizzo di risorse pubbliche incoraggia comportamenti di moral hazard da parte del management e degli azionisti, incentivati ad assumere rischi eccessivi nell'assunto che un'eventuale crisi sarebbe fronteggiata con un intervento dello Stato.

Inizìò, pertanto, ad affermarsi l'assunto in base al quale, per evitare gravi ripercussioni sui conti pubblici degli Stati, le banche devono essere sottoposte a liquidazione e/o risoluzione senza che la stabilità finanziaria ed economica del sistema nel suo complesso

sia posta in pericolo e senza che il costo del salvataggio debba gravare sul bilancio dello Stato. Corollario di questo principio è che la procedura di risoluzione debba essere finanziata in primo luogo da soggetti privati (azionisti, creditori, fondi mutualistici alimentati da risorse private, ecc.) e, solo in via eventuale e residuale, da capitali pubblici. In attuazione dei suddetti principi, nel 2014 le Istituzioni comunitarie hanno approvato due importanti provvedimenti legislativi: la Direttiva 2014/59/UE (**Bank Recovery and Resolution Directive** – Direttiva BRRD), che istituisce un quadro armonizzato a livello europeo in tema di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e il Regolamento UE/806/2014 (**Regolamento SRM**) che, per i soli Stati partecipanti al Single Supervisory Mechanism, fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e le imprese di investimento nell'ambito del **Meccanismo di risoluzione unico** (Single Resolution Mechanism - SRM) e del **Fondo di risoluzione unico** (Single Resolution Fund - SRF).

Le norme primarie sono state completate da norme attuative (Regulatory Technical Standards e Implementing Technical Standards), emanate dalla Commissione europea su proposta dell'EBA.

L'istituzione del SRM, secondo pilastro dell'Unione Bancaria Europea, ha, pertanto, come obiettivi:

- la creazione di un Fondo di risoluzione unico alimentato dagli intermediari per evitare che siano gli Stati a dover intervenire nel caso di banche in difficoltà;
- accentrare le decisioni di risoluzione con l'istituzione di un'autorità unica, il Comitato di risoluzione unico, che permetta di attuare strategie e politiche di risoluzione omogenee e realizzare un trattamento uniforme dei creditori.

## **2 Disposizioni generali**

Il Regolamento SRM stabilisce **regole e una procedura uniformi** per la **risoluzione degli intermediari** stabiliti negli Stati membri partecipanti.

Le regole e la procedura uniformi sono applicate dal Comitato di risoluzione unico, insieme al Consiglio e alla Commissione e alle autorità nazionali di risoluzione nell'ambito del Meccanismo di Risoluzione Unico istituito dallo stesso Regolamento SRM. L'SRM è sostenuto da un Fondo di risoluzione unico.

La **Direttiva BRRD** stabilisce norme e procedure uniformi per il risanamento e la risoluzione di banche ed imprese di investimento al fine di ottenere un'armonizzazione minima in materia di prevenzione e gestione delle crisi bancarie. Essa è stata **recepita in Italia** con:

1. il d.lgs. 180/2015 (c.d. **Decreto BRRD**) contenente le disposizioni riguardanti la risoluzione delle banche;
2. il d.lgs. 181/2015 (c.d. **Decreto modifiche**) il quale ha apportato delle modifiche al TUB.

## **3 Ambito di applicazione**

Il **Regolamento SRM** si applica:

1. gli enti creditizi stabiliti in uno Stato membro partecipante;
2. le capogruppo, comprese le società di partecipazione finanziaria e le società di partecipazione finanziaria mista, stabilite in uno Stato membro partecipante, ove siano soggette alla vigilanza su base consolidata svolta dalla BCE;
3. le imprese d'investimento e gli enti finanziari stabiliti in uno Stato membro partecipante ove rientrino nell'ambito della vigilanza su base consolidata della capogruppo svolta dalla BCE.

Gli Stati membri partecipanti al SSM sono considerati Stati membri partecipanti del SRM.

La **Direttiva BRRD** si applica ai seguenti intermediari stabiliti in uno Stato membro dell'UE:

1. gli enti creditizi;
2. le società di partecipazione finanziaria, società di partecipazione finanziaria mista e società di partecipazione mista;
3. le società di partecipazione finanziaria capogruppo in uno Stato membro, società di partecipazione finanziaria capogruppo, società di partecipazione finanziaria mista capogruppo, società di partecipazione finanziaria mista capogruppo;
4. enti finanziari facenti parte di un gruppo, avente per capogruppo un ente creditizio o di un'impresa di investimento o di una società di cui alle lettere c) o d), e soggetti alla vigilanza su base consolidata della capogruppo ai sensi del Regolamento CRR;
5. succursali di enti stabiliti o ubicati al di fuori dell'UE.

## **4 Quadro istituzionale**

Il Meccanismo di Risoluzione Unico si compone di:

1. un'autorità di risoluzione a livello dell'UE, il **Comitato di risoluzione unico**;
2. le **Autorità nazionali di risoluzione** dei Paesi partecipanti;
3. un **Fondo di risoluzione comune**, finanziato dal settore bancario;
4. una **Commissione per i ricorsi**.

### **4.1 Il Comitato di risoluzione unico**

Il Comitato di risoluzione unico (Single Resolution Board – SRB) è stato istituito dal Regolamento 806/2014/UE (Regolamento SRM). Esso è un'**agenzia dell'Unione europea** avente **personalità giuridica**.

Nello svolgimento dei compiti ad essi attribuiti dal Regolamento SRM, il Comitato e le autorità nazionali di risoluzione agiscono in piena indipendenza e nell'interesse generale.

#### **4.1.1 Composizione**

Ex art. 43 Reg. SRM, il Comitato è composto da:

- un presidente;
- quattro membri a tempo pieno;
- un membro nominato da ciascuno Stato membro partecipante in rappresentanza delle loro autorità nazionali di risoluzione.

La Commissione e la BCE designano ciascuna un rappresentante che ha il diritto di partecipare alle riunioni delle sessioni esecutive e delle sessioni plenarie in qualità di osservatore permanente, nonché il diritto di accesso a tutti i documenti.

Il mandato del presidente, del vicepresidente e dei membri a tempo pieno ha una durata di cinque anni e non è rinnovabile.

#### **4.1.2 Responsabilità**

L'art. 45 Reg. SRM stabilisce che il Comitato risponde al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione dell'attuazione del Regolamento SRM e trasmette al Parlamento europeo, ai parlamenti nazionali degli Stati membri partecipanti, al Consiglio, alla Commissione e alla Corte dei conti europea una relazione annuale sullo svolgimento dei compiti ad esso attribuiti dal Regolamento SRM stesso. Fatti salvi gli obblighi in materia di segreto professionale, tale relazione è pubblicata sul sito web del Comitato. Inoltre, il presidente può essere ascoltato dal Consiglio, su richiesta di quest'ultimo, sullo svolgimento dei compiti di risoluzione del Comitato.

I parlamenti nazionali degli Stati membri partecipanti possono chiedere al Comitato di rispondere ad eventuali osservazioni o quesiti da essi sottoposti a quest'ultimo con riferimento alle funzioni che gli sono attribuite ai sensi del Regolamento SRM e il Comitato è obbligato a rispondere per iscritto.

## **I SISTEMI DI GARANZIA DEI DEPOSITANTI E DEGLI INVESTITORI**

<b>1</b>	<b>Il sistema europeo di garanzia dei depositi.....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Sistemi di garanzia dei depositanti previsti dal TUB.....</b>	<b>5</b>
2.1	Dotazione finanziaria .....	5
2.2	Interventi .....	7
2.3	Depositi ammissibili al rimborso .....	8
2.4	Obblighi dei sistemi di garanzia .....	10
2.5	Poteri della Banca d'Italia .....	10
2.6	Esclusione .....	11
2.7	Prestiti fra sistemi di garanzia .....	11
2.8	Cooperazione fra sistemi di garanzia dei depositanti .....	12
2.9	Adesione ad altro sistema di garanzia .....	13
2.10	Interventi finanziati su base volontaria .....	13
2.11	Il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD) .....	13
2.12	Il Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo (FGD) .....	14
<b>3</b>	<b>Sistemi di indennizzo previsti dal TUF.....</b>	<b>15</b>
3.1	Dotazione finanziaria .....	16
3.2	Interventi .....	16
3.3	Crediti ammissibili al rimborso.....	17
3.4	Esclusione .....	18
3.5	Fondo nazionale di garanzia.....	19

3.6 Fondo per la tutela stragiudiziale dei risparmiatori e degli investitori  
..... 20

## **1 Il sistema europeo di garanzia dei depositi**

Il progetto dell'**Unione Bancaria Europea**, così come delineato nella *Road Map* del 2012, si fondava su 3 pilastri: il **Meccanismo unico di supervisione (SSM)**, il **Meccanismo unico di risoluzione (SRM)** e il **Sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS)**.

Mentre i primi due pilastri, il SSM e il SRM, sono stati istituiti, rispettivamente, nel 2013 e nel 2014, l'EDIS è ancora in fase di discussione, avendo incontrato, negli anni, molteplici battute d'arresto.

Il 22 giugno 2015 il presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, il presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, il presidente dell'Eurogruppo, Jeroen Dijsselbloem, il presidente della Banca centrale europea, Mario Draghi, e il presidente del Parlamento europeo, Martin Schulz, hanno presentato un piano per l'approfondimento dell'Unione economica e monetaria (il c.d. **Five Presidents Report**), proponendo concrete misure da adottare in ambito europeo quali l'introduzione di un sistema europeo di garanzia dei depositi.

Infatti, poiché il denaro è costituito in grande prevalenza da depositi bancari, esso può essere realmente unico solo se la fiducia nella sicurezza dei depositi bancari è la stessa, indipendentemente dallo Stato membro in cui la banca opera. Per tale motivo i cinque presidenti proposero il varo di un sistema europeo di garanzia dei depositi concepito come un sistema di riassicurazione a livello europeo dei regimi nazionali di garanzia dei depositi.

Nel novembre 2015 la Commissione europea ha proposto di istituire un **sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS – European Deposit Insurance Scheme)** per i depositi bancari nell'area dell'euro.

L'EDIS non è stato a tutt'oggi istituito. Esso si baserà sul complesso dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi (SGD) regolato dalla direttiva 2014/49/UE (Direttiva DGS - *Deposit Guarantee Schemes*) e da un **fondo europeo di assicurazione dei depositi (EDIF – European Deposit Insurance Fund)**.

L'EDIS fornirà un grado di copertura assicurativa più forte e più uniforme nell'area dell'euro al fine di ridurre la vulnerabilità dei DGS nazionali ai grandi shock, assicurando che il livello di fiducia dei depositanti in una banca non dipenda dall'ubicazione della banca e indebolendo il legame tra le banche e i loro sovrani nazionali.

L'EDIS dovrebbe applicarsi ai depositi inferiori a 100.000 euro di tutte le banche dell'Unione Bancaria Europea. Quando una di queste banche verrà posta in liquidazione o in risoluzione e sarà necessario rimborsare i depositi o finanziare il loro trasferimento ad un'altra banca, interverranno il DGS nazionale e l'EDIS.

Il **programma di costituzione** dell'EDIS si dovrebbe sviluppare in **3 diverse fasi**:

1. nella **prima fase della “riassicurazione”** l'EDIS dovrebbe fornire un importo specifico di assistenza alla liquidità e assorbire un importo specifico della perdita finale del SGD nazionale in caso di rimborso o di risoluzione;
2. nella **seconda fase della “coassicurazione”** non dovrebbe rendersi necessario esaurire il SGD nazionale prima di accedere all'EDIS. L'EDIS, in tale seconda fase, dovrebbe assorbire una quota progressivamente maggiore di perdite in caso di rimborso o di risoluzione, mentre i SGD nazionali ed europei cofinanzerebbero l'intervento;
3. nella **terza e ultima fase dell'“assicurazione completa”** l'EDIS sostituirà completamente i SGD nazionali diventando l'unico sistema di assicurazione dei depositi delle banche dell'area euro.

In attesa dell'istituzione dell'EDIS, il complesso dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi (SGD) regolato dalla direttiva 2014/49/UE (Direttiva DGS - *Deposit Guarantee Schemes*) garantisce che tutti i depositi fino a 100.000 euro siano protetti tramite i SGD nazionali in tutta l'UE.

La Direttiva DGS fissa norme e procedure relative all'istituzione e al funzionamento dei sistemi di garanzia dei depositi. Essa si applica:

1. agli SGD istituiti per legge;
2. agli SGD istituiti per contratto che sono ufficialmente riconosciuti quali SGD;
3. ai sistemi di tutela istituzionale che sono ufficialmente riconosciuti quali SGD;

4. agli enti creditizi affiliati ai sistemi di cui ai n° 1, 2 e 3.

La Direttiva DGS è stata recepita in Italia con il d.lgs. 30/2016 il quale ha inserito, all'interno della Sezione IV, rubricata "Sistemi di garanzia dei depositanti", del Capo I, Titolo IV, del TUB, gli articoli da 96.1 a 96-quater.4 TUB.

## **2 Sistemi di garanzia dei depositanti previsti dal TUB**

Ex art. 96 TUB, le **banche italiane aderiscono** a uno dei **sistemi di garanzia dei depositanti** istituiti e riconosciuti in Italia. Le succursali di banche extracomunitarie autorizzate in Italia aderiscono a un sistema di garanzia italiano salvo che partecipino a un sistema di garanzia estero equivalente almeno con riferimento al livello e all'ambito di copertura. I **sistemi di garanzia** hanno **natura di diritto privato**; le **risorse finanziarie** per il perseguimento delle loro finalità sono **fornite dalle banche aderenti**.

### **2.1 Dotazione finanziaria**

Ai sensi dell'art. 96.1 TUB, i sistemi di garanzia hanno una dotazione finanziaria proporzionata alle proprie passività e comunque pari **almeno allo 0,8 per cento dell'importo dei depositi protetti delle banche aderenti**. In fase di prima applicazione, il **livello-obiettivo** suindicato è raggiunto, in modo graduale, entro il 3 luglio 2024.

Il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Banca d'Italia, può prevedere, previa approvazione della Commissione europea, una dotazione finanziaria inferiore a quella indicata, e pari almeno allo 0,5 per cento dell'importo dei depositi protetti delle banche aderenti.

Se la **dotazione finanziaria si riduce** al di sotto del livello-obiettivo ivi indicato, essa è **ripristinata** mediante il **versamento di contributi periodici**.

La dotazione finanziaria costituisce un **patrimonio autonomo, distinto** a tutti gli effetti dal patrimonio del sistema di garanzia e da quello di ciascun aderente, nonché da ogni altro fondo istituito presso lo stesso sistema di garanzia. **Delle obbligazioni** contratte in relazione agli interventi e ai finanziamenti, **il sistema di garanzia risponde** esclusivamente

**LA TUTELA DELLA TRASPARENZA DELLE CONDIZIONI  
CONTRATTUALI E DELLA CORRETTEZZA DELLE RELAZIONI  
CON LA CLIENTELA**

<b>1</b>	<b>Definizione .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Finalità della disciplina sulla trasparenza .....</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Ragioni dell'introduzione della disciplina sulla trasparenza .....</b>	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>Principi generali.....</b>	<b>7</b>
<b>5</b>	<b>Ambito di applicazione .....</b>	<b>8</b>
<b>6</b>	<b>Destinatari della disciplina.....</b>	<b>10</b>
<b>7</b>	<b>Soggetti tutelati.....</b>	<b>10</b>
<b>8</b>	<b>Operazioni e servizi bancari e finanziari in generale.....</b>	<b>11</b>
8.1	Fase precontrattuale.....	11
8.1.1	Gli annunci pubblicitari.....	12
8.1.2	I fogli informativi .....	12
8.1.3	Documento di sintesi .....	13
8.2	Fase della stipula del contratto.....	13
8.2.1	Forma dei contratti.....	13
8.2.2	Contenuto dei contratti .....	13
8.3	Fase post contrattuale .....	14
8.3.1	Le comunicazioni periodiche .....	14
8.3.2	Lo ius variandi.....	14
8.3.3	Il diritto di recesso .....	18
8.3.4	Il calcolo degli interessi e l'anatocismo bancario .....	18

8.3.5	La remunerazione degli affidamenti e degli sconfinamenti.....	19
8.3.6	L'estinzione anticipata dei mutui immobiliari .....	20
8.3.7	La surrogazione nei contratti di finanziamento.....	20
<b>9</b>	<b>Credito ai consumatori .....</b>	<b>22</b>
9.1	Fase precontrattuale.....	23
9.1.1	La valutazione del merito di credito.....	24
9.2	Fase della stipula del contratto .....	31
9.3	Fase post contrattuale .....	32
9.3.1	Gli sconfinamenti.....	33
9.3.2	Il recesso.....	34
9.3.3	L'inadempimento del fornitore.....	35
9.3.4	Il rimborso anticipato .....	35
<b>10</b>	<b>Credito immobiliare ai consumatori.....</b>	<b>42</b>
10.1	Fase precontrattuale.....	43
10.1.1	La valutazione del merito di credito.....	45
10.1.2	La valutazione dei beni immobili .....	46
10.2	Fase della stipula del contratto .....	46
10.3	Fase post contrattuale .....	46
10.3.1	L'inadempimento del consumatore .....	46
10.3.2	La disciplina applicabile .....	48
<b>11</b>	<b>Servizi di pagamento .....</b>	<b>48</b>
11.1	Fase precontrattuale.....	49
11.2	Fase della stipula del contratto.....	50
11.3	Fase post contrattuale .....	51
11.3.1	Il recesso.....	52

<b>12 Conti di pagamento .....</b>	<b>52</b>
12.1 Il trasferimento dei servizi di pagamento connessi al conto di pagamento (c.d. portabilità) .....	55
12.2 Il conto di base.....	57
<b>13 Regole generali e controlli .....</b>	<b>59</b>
13.1 Offerta di prodotti e servizi bancari “fuori sede” o mediante tecniche di comunicazione a distanza .....	59
13.2 Product governance per i prodotti bancari destinati alla clientela al dettaglio .....	61
13.3 Procedure interne richieste dalla disciplina di trasparenza .....	63
13.4 Procedure in materia di gestione dei reclami.....	65
13.5 Controlli e sanzioni .....	66

## **1 Definizione**

Quando si parla di "trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari" si intende un **insieme di regole** volte ad assicurare ai clienti un'informazione corretta, chiara ed esauriente che agevoli la comprensione delle caratteristiche, dei rischi e dei costi dei prodotti finanziari offerti e ne consenta la facile confrontabilità con altre offerte.

Può accadere infatti che la documentazione elaborata dagli intermediari, sebbene completa nei contenuti, risulti difficile da leggere e capire, soprattutto per i soggetti poco esperti di credito o finanza, per la quantità di informazioni fornite, per la loro complessità e tecnicità o per l'uso di un linguaggio non sempre facilmente comprensibile.

La Banca d'Italia ha emanato disposizioni sulla "Trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari. Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti" anche con il contributo delle segnalazioni ricevute dall'utenza bancaria e finanziaria" (c.d. "**Provvedimento Trasparenza**" del 29 luglio 2009.).

Le previsioni definiscono **standard minimi e generali di redazione dei documenti informativi** predisposti per la clientela (struttura dei documenti, informazioni essenziali da fornire, scelte lessicali, standardizzazione di alcune tipologie di contratti più diffusi) e introducono per gli intermediari bancari e finanziari, anche per la commercializzazione dei servizi bancari tradizionali, **obblighi di natura organizzativa** ovvero **di controllo** per il rispetto della disciplina di trasparenza e la correttezza nei rapporti con l'utenza.

Le disposizioni di trasparenza si applicano all'acquisto di prodotti bancari e finanziari tradizionali e in **ogni fase del rapporto** tra intermediario e cliente: la **fase precontrattuale**, quella cioè che precede la sottoscrizione del contratto (documento sui diritti del cliente e foglio informativo, diffusione di indicatori sintetici di costo, prevenzione del contenzioso attraverso presidi organizzativi), la **fase di stipula del contratto** (documento di sintesi, forma dei contratti) e quella **post-contrattuale**, ossia la relazione tra intermediari e clienti (documentazione periodica, gestione del contenzioso). Le regole si affiancano a quelle previste da altri comparti dell'ordinamento in materia di trasparenza e correttezza dei comportamenti nei confronti della clientela, quali, ad

esempio, quelle relative all'offerta di servizi di investimento, disciplinata dal Testo Unico della Finanza (TUF), o di prodotti assicurativi o alle previsioni contenute nel Codice del Consumo.

Il rispetto di queste previsioni, oggetto di particolare attenzione nell'ambito dei controlli di vigilanza, apporta benefici al singolo cliente e al sistema bancario e finanziario nel suo complesso; informazioni chiare e comprensibili accompagnate da una adeguata diffusione della cultura finanziaria, consentono di effettuare scelte più ponderate e coerenti con le esigenze finanziarie, familiari e professionali.

La combinazione di efficaci presidi di tutela del consumatore, maggiore trasparenza e cultura finanziaria contribuisce allo sviluppo dei mercati finanziari in quanto aumenta il grado di fiducia che i consumatori ripongono nel settore e rende più probabile che nuovi soggetti divengano utilizzatori di prodotti finanziari.

## **2 Finalità della disciplina sulla trasparenza**

Le norme sulla trasparenza sono volte ad assicurare che al cliente vengano fornite informazioni corrette, chiare ed esaurienti che agevolino la comprensione delle caratteristiche, dei rischi e dei costi dei prodotti e dei servizi offerti, favorendo in tal modo anche la concorrenza nei mercati bancario e finanziario.

In base a quanto stabilito dal “Provvedimento Trasparenza”, la disciplina sulla trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari persegue l'**obiettivo di eliminare o, comunque, attenuare le asimmetrie informative** che caratterizzano i rapporti tra intermediario e cliente facendo sì che siano resi noti ai clienti gli elementi essenziali del rapporto contrattuale e le loro variazioni. Un'adeguata pubblicità delle condizioni contrattuali praticate, infatti, facilitando la confrontabilità di prezzi e condizioni praticate dai diversi operatori, favorisce la mobilità della clientela da un intermediario all'altro rafforzando, in tal modo, la concorrenza sul mercato bancario.

Il rispetto delle regole e dei principi di trasparenza e correttezza nei rapporti con la clientela, inoltre, attenua i rischi legali e reputazionali e concorrendo, pertanto, alla **sana e prudente gestione** dell'intermediario.

### **3 Ragioni dell'introduzione della disciplina sulla trasparenza**

L'esigenza di assicurare una tutela effettiva dei contraenti deboli che entrano in rapporto con le banche nasce dalla consapevolezza dell'**insufficienza delle norme** contenute nel **codice civile** in materia di contratti in serie (articoli 1341 e 1342 c.c.), che rimangono nell'ambito di una **tutela limitata e solo formale**.

La disciplina delle clausole vessatorie introduce un semplice formalismo che precede la conclusione del contratto agevolmente superato nella prassi attraverso l'imposizione di moduli contrattuali in calce ai quali il cliente si limita ad apporre una formale doppia firma. Il contraente debole spinto dall'esigenza di procurarsi beni e servizi non può che accettare il contenuto voluto dall'intermediario.

Pertanto, il legislatore è stato spinto dalla volontà di introdurre una disciplina che rendesse effettiva la tutela della clientela elaborando regole inderogabili finalizzate a determinare il contenuto dei contratti realizzando una **tutela di tipo sostanziale**.

La legge sulla trasparenza bancaria l. 154/1992 intitolata "Norme per la trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari" è stata introdotta con lo scopo di salvaguardare il mercato contro gli abusi della posizione dominante delle banche.

Si iniziò, con tale legge, a garantire al cliente una chiara e corretta informazione in materia di tassi, di prezzi e di altre condizioni praticate contenute nei contratti. Il titolo VI del TUB ha poi recepito la legge 154/1992, la quale è stata dallo stesso abrogata.

## **4 Principi generali**

Le regole, fissate dal TUB e dal “Provvedimento Trasparenza”, sono finalizzate al **rafforzamento della tutela della clientela** e al **miglioramento della correttezza dei rapporti** tra intermediari e clienti e si ispirano ai seguenti principi:

- **semplificazione della documentazione** messa a disposizione della clientela: ciò comporta semplificazione e snellimento dei contenuti e semplicità e chiarezza del linguaggio da adattare al livello di cultura finanziaria delle differenti fasce di clientela, anche in relazione al prodotto proposto.
- **correttezza, completezza e comprensibilità delle informazioni** da rendere: informazioni sintetiche, essenziali ed esaurienti consentono al cliente di capire le caratteristiche, i rischi e i costi del prodotto e forniscono la chiara illustrazione dei suoi diritti; l'introduzione di guide pratiche offre un supporto concreto per la comprensione dei prodotti e dei servizi più diffusi.
- **comparabilità delle offerte**: per rendere immediata ed effettiva la comparabilità, la struttura dei documenti riporta le informazioni in un ordine logico e di priorità adatto alle necessità informative del cliente e a facilitare la comprensione e il confronto con prodotti analoghi; per i costi, la raffrontabilità è agevolata dalla estensione agli affidamenti e ai conti correnti destinati alla clientela al dettaglio dell'uso di indicatori sintetici di costo. Per i prodotti più diffusi come i conti correnti e i mutui è prevista l'adozione di schemi “standard” predisposti dalla Banca d'Italia.

## I SISTEMI DI RISOLUZIONE DELLE CONTROVERSIE

<b>1</b>	<b>Introduzione .....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>L'ombudsman bancario .....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>L'Arbitro Bancario Finanziario – ABF.....</b>	<b>4</b>
3.1	Adesione degli intermediari all'ABF .....	5
3.2	Ambito di operatività dell'ABF .....	5
3.3	Composizione .....	6
3.4	Collegio di coordinamento.....	9
3.5	Procedura di reclamo.....	10
<b>4</b>	<b>L'Arbitro per le Controversie Finanziarie – ACF.....</b>	<b>11</b>
4.1	Adesione degli intermediari all'ACF .....	12
4.2	Ambito di operatività dell'ACF .....	12
4.3	Composizione del collegio .....	12
4.4	Procedura di reclamo.....	15
<b>5</b>	<b>Il conciliatore bancario-finanziario .....</b>	<b>17</b>
5.1	Mediazione .....	17
5.2	Arbitrato .....	18

## **1 Introduzione**

Le questioni relative all'interpretazione e alla validità dei contratti o di singole clausole sono rimesse ai rapporti tra banca e cliente e, in ultima analisi, alle valutazioni dell'autorità giudiziaria.

I clienti, però, per evitare lunghe e costose procedure giudiziarie possono anche rivolgersi a organismi conciliativi o arbitrali che aiutano a risolvere le controversie su questioni relative al rapporto con l'intermediario bancario o finanziario in tempi molto più contenuti.

In questo caso si parla di **risoluzione stragiudiziale delle controversie**. I sistemi stragiudiziali assumono rilievo per le finalità della vigilanza e, più in generale, per l'efficienza del sistema finanziario. Infatti, meccanismi efficaci di definizione delle liti incentivano il rispetto dei principi di trasparenza e correttezza nelle relazioni con la clientela; migliorano la fiducia del pubblico nei prestatori dei servizi bancari e finanziari; costituiscono un utile presidio dei rischi legali e reputazionali a beneficio della stabilità degli intermediari e del sistema finanziario nel suo complesso.

Per **risoluzione extragiudiziale** si intende una procedura che, a prescindere dalle specifiche modalità, porta alla conclusione delle liti fra consumatori e intermediari bancari e finanziari tramite l'intervento attivo di un organo di risoluzione di controversie che propone (conciliazione) o impone (arbitrato) una soluzione, diversa dai processi che si svolgono di fronte all'autorità giudiziaria.

La **conciliazione** è uno strumento di risoluzione delle controversie attraverso il quale due o più soggetti in lite si rivolgono volontariamente a un terzo imparziale, il conciliatore, che ha il compito di assistere le parti nella negoziazione, facilitando il raggiungimento di un'intesa.

Con la **clausola di arbitrato** le parti di un contratto si impegnano a deferire a uno o più arbitri la soluzione di determinate controversie per renderla più spedita e sollecita.

In via generale, questi organismi possono essere istituiti per legge o sulla base di accordi tra intermediari e associazioni di categoria (degli stessi intermediari o dei consumatori),

con iniziative di autodisciplina. L'adesione da parte degli intermediari a questi sistemi alternativi può essere obbligatoria o volontaria.

Rivolgersi a tali organismi non preclude, tuttavia, la possibilità, in un secondo momento, di percorrere le vie ordinarie legali mentre non è più possibile ricorrere a questi sistemi alternativi una volta scelta la via giudiziaria ordinaria.

## **2 L'ombudsman bancario**

Fin dal 1993, sulla scorta della positiva esperienza maturata nel mondo anglosassone, le banche e gli intermediari finanziari hanno costituito l'**Ombudsman bancario**, organismo indipendente, per consentire ai propri clienti di ottenere una soluzione rapida, efficace e gratuita alle controversie.

La parola Ombudsman è un termine che prende il nome da un ufficio di garanzia costituzionale istituito in Svezia nel 1809 e letteralmente significa «uomo che funge da tramite». Individua quindi un difensore civico, una figura di garanzia a tutela del cittadino, che ha il compito di valutare (ed eventualmente accogliere) i reclami non accolti in prima istanza dall'ufficio reclami del soggetto che eroga un servizio.

L'Ombudsman bancario è stato un **organismo collegiale di giudizio alternativo alla Magistratura Ordinaria**, cui potevano rivolgersi i clienti per risolvere gratuitamente le controversie con le banche e gli intermediari finanziari in materia di servizi di investimento.

L'ombudsman bancario era stato istituito nel 1993 su iniziativa dell'ABI, ossia dell'Associazione Bancaria Italiana, e ha cessato la sua attività dopo l'istituzione dell'ABF e dell'ACF.

Si trattava di un organo collegiale composto da 5 membri presieduto da un presidente nominato dal Governatore della Banca d'Italia.

Rientrava nella competenza dell'Ombudsman la richiesta di "risarcimento danni" per importi non superiori a 100 mila euro che non fosse già stata sottoposta all'esame dell'autorità giudiziaria o di un collegio arbitrale.

Il cliente, non oltre due anni dall'operazione contestata, doveva presentare un reclamo all'Ufficio Reclami della banca o dell'intermediario finanziario, che nel termine previsto (dalla banca o dall'intermediario finanziario stessi) doveva far sapere se avrebbe accolto o meno il reclamo. Qualora il cliente non fosse soddisfatto della risposta dell'Ufficio Reclami, o non avesse ricevuto risposta nei termini previsti, avrebbe potuto ricorrere all'Ombudsman.

Il ricorso all'Ombudsman era totalmente gratuito e non privava il cliente del diritto di rivolgersi in qualsiasi momento all'Autorità giudiziaria.

Il ricorso doveva essere presentato in forma scritta ed entro 90 giorni l'Ombudsman aveva l'obbligo di valutarlo ed emettere un giudizio vincolante per l'intermediario. Se l'intermediario non si fosse adeguato alla decisione, l'organo avrebbe potuto imporgli un termine per adeguarsi.

### **3 L'Arbitro Bancario Finanziario – ABF**

L'**Arbitro Bancario Finanziario** è un **sistema di risoluzione alternativa delle controversie** che possono sorgere tra i clienti e le banche e gli altri intermediari in materia di operazioni e servizi bancari e finanziari. Rappresenta un'opportunità di tutela più semplice, rapida ed economica rispetto a quella offerta dal giudice ordinario.

Ex art. 128 bis TUB gli **intermediari** bancari e finanziari **sono obbligati ad aderire a sistemi di risoluzione stragiudiziale** delle controversie con i clienti relative a operazioni e servizi bancari e finanziari. La disciplina deve assicurare l'imparzialità dell'organo decidente e la rappresentatività dei soggetti interessati; le procedure devono garantire la rapidità, l'economicità della soluzione delle controversie e l'effettività della tutela, senza pregiudicare per il cliente il ricorso, in qualunque momento, a ogni altro mezzo di tutela previsto dall'ordinamento.

A tal fine, è stato disciplinato un nuovo sistema di risoluzione stragiudiziale delle controversie relative a operazioni e servizi bancari e finanziari: l'Arbitro Bancario Finanziario (ABF).

All'Arbitro Bancario Finanziario possono essere sottoposte **controversie relative a operazioni e servizi bancari e finanziari** che non siano anteriori al sesto anno dalla presentazione del ricorso né già sottoposte all'autorità giudiziaria, rimesse a decisione arbitrale ovvero per le quali sia pendente un tentativo di conciliazione ai sensi di norme di legge. Le controversie sono rimesse alla cognizione di un organo decidente composto da cinque membri e articolato in sette collegi su base territoriale (Bari, Bologna, Milano, Napoli, Palermo, Roma e Torino).

L'ABF è disciplinato dalla delibera del CICR del 29 luglio 2008 e dal Regolamento della Banca d'Italia del 18 giugno 2009.

### **3.1 Adesione degli intermediari all'ABF**

L'**adesione all'ABF** da parte degli intermediari costituisce una **condizione** per lo **svolgimento dell'attività bancaria e finanziaria** e per la **prestazione di servizi di pagamento**.

L'adesione all'ABF è comunicata per iscritto alla Banca d'Italia secondo le seguenti modalità:

- le associazioni degli intermediari attestano alla Banca d'Italia la partecipazione all'ABF degli intermediari ad esse aderenti;
- gli intermediari non aderenti ad associazioni comunicano alla Banca d'Italia la propria adesione nonché l'associazione degli intermediari alla quale fare riferimento per l'individuazione del componente dell'organo decidente.

### **3.2 Ambito di operatività dell'ABF**

All'Arbitro Bancario Finanziario possono essere sottoposte dai clienti **controversie relative a operazioni e servizi bancari e finanziari**. Sono escluse le controversie attinenti ai servizi e alle attività di investimento e alle altre fattispecie non assoggettate al Titolo VI del TUB.

## I SERVIZI E LE ATTIVITÀ DI INVESTIMENTO

<b>1</b>	<b>I servizi di investimento in generale.....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>I soggetti abilitati.....</b>	<b>5</b>
2.1	L'autorizzazione alla prestazione di servizi e attività di investimento	7
2.1.1	Consob .....	7
2.1.2	Banca d'Italia.....	8
2.1.2.1	Banche e intermediari finanziari ex art. 106 TUB.....	8
2.1.2.2	Società di gestione del risparmio .....	9
2.1.2.3	Sicav e Sicaf .....	10
<b>3</b>	<b>I singoli servizi e attività di investimento .....</b>	<b>11</b>
3.1	Negoziazione per conto proprio .....	12
3.2	Esecuzione di ordini per conto dei clienti .....	13
3.3	Sottoscrizione e/o collocamento con o senza assunzione a fermo ovvero con assunzione di garanzia nei confronti dell'emittente .....	16
3.4	Gestione di portafogli (c.d. gestione patrimoniale).....	18
3.5	Ricezione e trasmissione di ordini.....	21
3.6	Consulenza in materia di investimenti .....	21
3.7	Gestione di sistemi multilaterali e di sistemi organizzati di negoziazione.....	23
3.8	Servizi accessori.....	24
<b>4</b>	<b>La gestione collettiva del risparmio .....</b>	<b>25</b>
4.1	Soggetti autorizzati.....	26
4.1.1	Società di gestione del risparmio (Sgr) .....	26

4.1.1.1	Fondi comuni di investimento .....	27
4.1.2	Società di investimento a capitale variabile (Sicav) e società di investimento a capitale fisso (Sicaf) .....	28
4.1.3	Depositario.....	30
4.1.4	Disposizioni comuni e deroghe.....	31
<b>5</b>	<b>La regolamentazione dei servizi di investimento.....</b>	<b>32</b>
5.1	Classificazione della clientela.....	35
5.1.1	Controparti qualificate .....	35
5.1.2	Clienti professionali.....	37
5.1.2.1	Clienti professionali di diritto.....	38
5.1.2.2	Clienti professionali pubblici su richiesta .....	38
5.1.2.3	Clienti al dettaglio up-graded .....	39
5.1.2.4	Controparti qualificate down-graded .....	40
5.1.3	Clienti al dettaglio .....	41
5.2	Regole di comportamento nella prestazione dei servizi di investimento.....	41
5.2.1.	Informazioni, comunicazioni pubblicitarie e promozionali, contratti .....	42
5.2.1.1	Informazioni sul servizio offerto .....	42
5.2.1.2	Informazioni sugli strumenti finanziari .....	43
5.2.1.3	Informazioni sui costi.....	43
5.2.1.4	Contratti .....	43
5.2.2	Adeguatezza, appropriatezza, execution only .....	52
5.2.2.1.	Adeguatezza.....	53
5.2.2.1	Appropriatezza .....	53

5.2.2.2	Mera esecuzione di ordini (execution only) .....	54
5.2.3	Pratiche di vendita abbinata.....	55
5.2.4	Incentivi .....	55
5.3	La gestione dei conflitti di interesse .....	56
5.3.1	Sistemi di remunerazione ed incentivazione .....	57
5.3.2	Politica sui conflitti di interesse.....	57
5.3.3	Comunicazione ai clienti.....	60
5.3.4	Registro dei servizi o delle attività che danno origine a conflitti di interesse pregiudizievoli.....	60
5.4	La product governance .....	61
5.4.1	Intermediari produttori.....	62
5.4.2	Intermediari distributori.....	64

## **1 I servizi di investimento in generale**

Il mercato finanziario in senso lato è l'insieme di istituzioni, strumenti e mercati la cui funzione è il trasferimento delle risorse economiche dalle unità in surplus (i risparmiatori) alle unità in deficit (gli operatori economici), al fine di consentirne un'allocazione efficiente di tali risorse e permettere la crescita e lo sviluppo economico.

Il mercato finanziario è suddiviso in **tre settori**:

1. il **settore bancario**: le banche sono imprese autorizzate all'esercizio dell'attività bancaria, il cui esercizio è ad esse riservato ex art. 10 TUB.

Le banche possono anche esercitare qualsiasi forma di attività di intermediazione finanziaria escluso:

- la gestione collettiva del risparmio;
- l'attività assicurativa.

2. il **settore mobiliare o finanziario in senso stretto**: settore del mercato finanziario dove vengono prodotti e/o scambiati prodotti finanziari e svolte attività relative ad essi. I prodotti finanziari sono naturalmente destinati alla circolazione e hanno la funzione di fornire agli operatori economici le risorse finanziarie necessarie e offrire risparmiatori una forma di impiego del risparmio;

3. il **settore assicurativo**.

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. u), TUF i prodotti finanziari sono gli strumenti finanziari e ogni altra forma di investimento di natura finanziaria.

L'art. 1, comma 5, TUF specifica che, per **servizi e attività di investimento** si intendono, quando hanno per oggetto strumenti finanziari:

1. la negoziazione per conto proprio;
2. l'esecuzione di ordini per conto dei clienti;
3. l'assunzione a fermo e/o collocamento sulla base di un impegno irrevocabile nei confronti dell'emittente;
4. il collocamento senza impegno irrevocabile nei confronti dell'emittente;
5. la gestione di portafogli;

6. la ricezione e trasmissione di ordini;
7. la consulenza in materia di investimenti;
8. la gestione di sistemi multilaterali di negoziazione;
9. la gestione di sistemi organizzati di negoziazione.

Tutti i servizi e le attività di investimento devono, dunque, avere ad oggetto “**strumenti finanziari**”, termine con il quale ci si riferisce ad azioni, obbligazioni, titoli di Stato, quote di fondi, contratti e strumenti derivati ecc., ossia quegli strumenti attraverso i quali è possibile effettuare investimenti di natura finanziaria.

## **2 I soggetti abilitati**

I **servizi di investimento** possono essere **prestati solo da soggetti** dotati di una **specificata autorizzazione** rilasciata, a seconda dei casi, dalla **Consob** o dalla **Banca d'Italia**.

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. r), TUF sono **soggetti abilitati** alla prestazione di servizi e attività di investimento:

1. le Sim: imprese di investimento aventi forma di persona giuridica con sede legale e direzione generale in Italia, diverse dalle banche e dagli intermediari finanziari ex art. 106 TUB, autorizzate a svolgere servizi o attività di investimento;
2. le Sgr: società per azioni con sede legale e direzione generale in Italia autorizzate a prestare il servizio di gestione collettiva del risparmio;
3. le Sicav: l'Oicr aperti costituiti in forma di società per azioni a capitale variabile con sede legale e direzione generale in Italia aventi per oggetto esclusivo l'investimento collettivo del patrimonio raccolto mediante l'offerta di proprie azioni;
4. le Sicaf: l'Oicr chiusi costituiti in forma di società per azioni a capitale fisso con sede legale e direzione generale in Italia aventi per oggetto esclusivo l'investimento collettivo del patrimonio raccolto mediante l'offerta di proprie azioni e di altri strumenti finanziari partecipativi;

5. gli intermediari finanziari ex art. 106 TUB. intermediari cui è riservato, ai sensi del TUB, l'esercizio nei confronti del pubblico dell'attività di concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma, iscritti in un apposito albo tenuto dalla Banca d'Italia;
6. le banche: imprese autorizzate all'esercizio dell'attività bancaria ai sensi del TUB.

L'art. 18 TUF stabilisce che:

1. l'esercizio professionale nei confronti del pubblico dei servizi e delle attività di investimento è riservato alle **Sim** e alle **banche**. Le Sim, inoltre, possono prestare professionalmente nei confronti del pubblico i servizi accessori e altre attività finanziarie, nonché attività connesse o strumentali, fatte salve le riserve di attività previste dalla legge;
2. le **Sgr** possono prestare professionalmente nei confronti del pubblico:
  - la gestione di portafogli;
  - la consulenza in materia di investimenti;
  - la ricezione e trasmissione di ordini, qualora autorizzate a prestare il servizio di gestione di FIA;
3. gli **intermediari finanziari ex art. 106 TUB** possono esercitare professionalmente nei confronti del pubblico, nei casi e alle condizioni stabilite dalla Banca d'Italia, sentita la Consob:
  - la negoziazione per conto proprio, limitatamente agli strumenti finanziari derivati;
  - l'esecuzione di ordini per conto dei clienti, limitatamente agli strumenti finanziari derivati;
  - l'assunzione a fermo e/o collocamento sulla base di un impegno irrevocabile nei confronti dell'emittente;
  - il collocamento senza impegno irrevocabile nei confronti dell'emittente.

## **2.1 L'autorizzazione alla prestazione di servizi e attività di investimento**

### **2.1.1 Consob**

L'art. 19 TUF stabilisce che la **Consob**, sentita la **Banca d'Italia**, autorizza l'esercizio dei servizi e delle attività di investimento da parte delle **Sim**, quando ricorrono le seguenti condizioni:

1. sia adottata la forma di società per azioni;
2. la denominazione sociale comprenda le parole "società di intermediazione mobiliare";
3. la sede legale e la direzione generale della società siano situate nel territorio della Repubblica;
4. il capitale versato sia di ammontare non inferiore a quello determinato in via generale dalla Banca d'Italia;
5. vengano fornite tutte le informazioni, compreso un programma di attività, che indichi in particolare i tipi di operazioni previste e la struttura organizzativa;
6. i soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo siano idonei ai sensi dell'art. 13 TUF;
7. i titolari delle partecipazioni rilevanti ai sensi dell'art. 15 TUF possiedano requisiti di onorabilità e soddisfino criteri di competenza e correttezza in modo da garantire la sana e prudente gestione della società partecipata e ricorrano condizioni atte a garantire una gestione sana e prudente dell'intermediario;
8. la struttura del gruppo di cui è parte la società non sia tale da pregiudicare l'effettivo esercizio della vigilanza sulla società stessa.

L'**autorizzazione è negata** quando dalla verifica delle condizioni indicate non risulta:

- garantita la sana e prudente gestione;
- assicurata la capacità dell'impresa di esercitare correttamente i servizi o le attività di investimento.

## **IL SISTEMA EUROPEO DI VIGILANZA FINANZIARIA**

<b>1</b>	<b>Introduzione .....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>L'European Systemic Risk Board .....</b>	<b>2</b>
2.1	Compiti .....	2
2.2	Struttura .....	4
<b>3</b>	<b>Le Autorità europee di vigilanza .....</b>	<b>4</b>
3.1	Struttura .....	5
<b>4</b>	<b>I poteri delle Autorità europee di vigilanza.....</b>	<b>7</b>
4.1	I poteri di proposta e di regolazione delegata .....	8
4.2	I poteri di soft law, di indirizzo e di "super-vigilanza" .....	10
4.3	I poteri di intervento d'urgenza .....	11
4.4	Il potere di risoluzione delle controversie tra autorità nazionali di vigilanza .....	11
4.5	Il potere sostitutivo .....	12
<b>5</b>	<b>Comitato congiunto delle Autorità europee di vigilanza .....</b>	<b>13</b>

## **1 Introduzione**

Il **Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria (SEVIF)** è un **network di supervisione micro e macroprudenziale**, privo di personalità giuridica.

Lo **scopo** principale del SEVIF è **garantire** che le **norme** applicabili al settore finanziario **siano attuate in modo adeguato a preservare la stabilità finanziaria, creare fiducia** nell'intero **sistema finanziario** e **assicurare** una sufficiente **protezione dei consumatori** di servizi finanziari.

Il SEVIF comprende:

1. *l'European Systemic Risk Board (ESRB)*, istituito con il Regolamento UE 1092/2010;
2. *l'EBA (European Banking Authority)*, autorità europea di vigilanza sul mercato bancario istituita con il Regolamento UE 1093/2010;
3. *l'EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority)*, autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali istituita con il Regolamento UE 1094/2010;
4. *l'ESMA (European Securities and Markets Authority)*, autorità europea per gli strumenti finanziari e i mercati istituita con il Regolamento UE 1095/2010;
5. il Comitato congiunto delle Autorità europee di vigilanza;
6. le Autorità nazionali di vigilanza degli Stati membri.

## **2 L'European Systemic Risk Board**

Il Regolamento UE 1092/2010 ha istituito *l'European Systemic Risk Board (ESRB)*, con funzioni di vigilanza macroprudenziale.

### **2.1 Compiti**

Ai sensi dell'art. 3 Reg. 1092/2010 l'ESRB è responsabile della **vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario** in seno all'Unione europea al fine di contribuire a prevenire o

attenuare i rischi sistemici<sup>1</sup> alla stabilità finanziaria nell'Unione che derivano da sviluppi interni al sistema finanziario, tenendo conto degli andamenti macroeconomici, in modo da evitare periodi di turbolenze finanziarie diffuse. Esso contribuisce al corretto funzionamento del mercato interno garantendo in tal modo che il settore finanziario contribuisca in maniera duratura alla crescita economica.

L'ESRB è incaricato di:

1. raccogliere ed analizzare tutte le informazioni rilevanti e necessarie per conseguire i suoi obiettivi;
2. identificare e classificare i rischi sistemici in base ad un ordine di priorità;
3. emettere segnalazioni qualora i rischi sistemici siano considerati;
4. emettere raccomandazioni per l'adozione di misure correttive in risposta ai rischi identificati;
5. quando l'ESRB ritiene che possa verificarsi una situazione d'emergenza, emettere una segnalazione di valutare la necessità di adottare una decisione destinata alle AEV che constati l'esistenza di una situazione di emergenza;
6. sorvegliare che sia dato il dovuto seguito a segnalazioni e raccomandazioni;
7. collaborare strettamente con tutte le altre parti del SEVIF;
8. fornire alle AEV le informazioni sui rischi sistemici necessarie per lo svolgimento dei loro compiti;
9. in collaborazione con le AEV, sviluppare un insieme comune di indicatori quantitativi e qualitativi (quadro operativo dei rischi) al fine di individuare e misurare il rischio sistemico;
10. partecipare, ove opportuno, al comitato congiunto;
11. coordinare le sue azioni con quelle delle organizzazioni finanziarie internazionali, in particolare con il FMI e con il FSB, nonché con gli organismi competenti dei paesi terzi in merito alle questioni di vigilanza macroprudenziale.

---

<sup>1</sup> Il rischio sistemico è il rischio di perturbazione del sistema finanziario che può avere gravi conseguenze negative per il mercato interno e l'economia reale.

## 2.2 Struttura

L'art. 4 Reg. 1092/2010 stabilisce che l'ERSB è presieduto dal presidente della BCE ed è composto da un consiglio generale, un comitato direttivo, un segretariato, un comitato scientifico consultivo e un comitato tecnico consultivo.

Il consiglio generale adotta le decisioni necessarie a garantire l'assolvimento dei compiti affidati all'ERSB.

Il comitato direttivo assiste l'ERSB nel processo decisionale preparando le riunioni del consiglio generale, esaminando i documenti da discutere e sorvegliando l'andamento dei lavori in corso in seno all'ERSB.

Il segretariato è responsabile della gestione corrente dell'ERSB. Esso, sotto la direzione del presidente e del comitato direttivo, fornisce all'ERSB assistenza analitica, statistica, amministrativa e logistica di elevata qualità. Esso ricorre altresì alla consulenza tecnica delle Autorità Europee di Vigilanza, delle Banche centrali nazionali e delle Autorità nazionali di vigilanza.

Il comitato scientifico consultivo e il comitato tecnico consultivo forniscono consulenza e assistenza all'ERSB su questioni rilevanti per l'attività di quest'ultimo.

## 3 Le Autorità europee di vigilanza

Le **ESAs** sono **organismi dell'UE** aventi personalità giuridica chiamate a svolgere **compiti di vigilanza microprudenziale e di regolazione dei mercati di rispettiva competenza** al fine di garantirne la stabilità e l'efficienza, creare fiducia nel sistema finanziario e assicurare un sufficiente protezione dei consumatori dei servizi finanziari.

Le tre ESAs sono:

1. **l'EBA** (*European Banking Authority*), autorità europea di vigilanza sul mercato bancario istituita con il Regolamento UE 1093/2010;

2. **l'EIOPA** (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*), autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali istituita con il Regolamento UE 1094/2010;
3. **l'ESMA** (*European Securities and Markets Authority*), autorità europea per gli strumenti finanziari e i mercati istituita con il Regolamento UE 1095/2010.

### **3.1 Struttura**

I regolamenti istitutivi delle ESAs prevedono, per ciascuna di essa, cinque organi:

1. *il Board of Supervisors*;
2. *il Management Board*;
3. *il Chairperson*;
4. *l'Executive Director*;
5. *il Board of Appeal*.

Il *Board of Supervisors* è composto dal presidente di ciascuna ANC e da taluni componenti senza diritto di voto. Assolve la funzione di emanare gli atti indicati nei precedenti paragrafi e di adottare il *work programme* annuale e pluriennale e la relazione annuale sulle attività dell'ESA.

Il *Management Board* è composto dal *Chairperson* e da 6 membri eletti dal *Board of Supervisors* tra i suoi membri con diritto di voto, e ha il compito di proporre al *Management Board* l'adozione del programma di lavoro annuale e pluriennale ed esercita le competenze di bilancio.

Il *Chairperson*, che ha la rappresentanza dell'ESA, è designato dal *Board of Supervisors*, salvo opposizione del Parlamento europeo, e ha la funzione di preparare e di presiedere i lavori del *Board of Supervisors* e del *Management Board*.

L'*Executive Director*, nominato dal *Management Board*, previa conferma del Parlamento europeo, è responsabile dell'esecuzione del programma di lavoro annuale dell'ESA, sotto la guida del *Board of Supervisors* e sotto il controllo del *Management Board*, ed è, altresì, responsabile del funzionamento dell'ESA e dell'elaborazione del programma di lavoro pluriennale.

## **LE AUTORITÀ DI VIGILANZA DEL SETTORE FINANZIARIO**

<b>1</b>	<b>Regolazione e vigilanza nel settore finanziario .....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Le Autorità di vigilanza nazionali .....</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>La vigilanza regolamentare.....</b>	<b>4</b>
3.1	Banca d'Italia.....	4
3.2	Consob .....	6
<b>4</b>	<b>Vigilanza informativa .....</b>	<b>8</b>
4.1	Banca d'Italia.....	9
4.2	Consob .....	9
<b>5</b>	<b>Vigilanza ispettiva .....</b>	<b>9</b>
5.1	Consob .....	10
<b>6</b>	<b>Poteri di intervento sui soggetti abilitati .....</b>	<b>11</b>
6.1	Banca d'Italia.....	11
6.2	Consob .....	12
<b>7</b>	<b>Strumenti di vigilanza prudenziale .....</b>	<b>12</b>
7.1	Ambito di applicazione del pacchetto CRR/CRD IV alle SIM .....	13
7.1.1	Alcuni elementi di rilievo derivanti dal pacchetto CRR/CRD IV.	14
7.2	Gruppi di SIM .....	15
7.3	Disciplina applicabile e discrezionalità nazionali .....	15
7.4	SIM non incluse nell'ambito di applicazione del pacchetto CRR/CRD IV.....	16

## **1 Regolazione e vigilanza nel settore finanziario**

La regolazione del settore finanziario si suddivide in:

- **regolazione macroprudenziale:** essa ha come obiettivo il perseguimento della stabilità complessiva del sistema finanziario e il contenimento del rischio sistemico, ossia del rischio che il fallimento di un intermediario produca effetti negativi a catena sugli altri intermediari;
- **regolazione microprudenziale:** essa ha ad oggetto la stabilità ed il contenimento dei rischi dei singoli intermediari a tutela degli investitori.

A sua volta la vigilanza si suddivide in:

- **vigilanza macroprudenziale:** consiste nell'analisi volta a verificare il grado di rischio sistemico e la stabilità del sistema finanziario;
- **vigilanza microprudenziale:** mira a verificare la corretta applicazione da parte dei soggetti vigilati delle norme volte a garantire la sana e prudente gestione degli stessi nonché la loro stabilità.

## **2 Le Autorità di vigilanza nazionali**

Ai sensi dell'art. 5 TUF la vigilanza sulle attività dei soggetti abilitati ha per **obiettivi:**

1. la salvaguardia della fiducia nel sistema finanziario;
2. la tutela degli investitori;
3. la stabilità e il buon funzionamento del sistema finanziario;
4. la competitività del sistema finanziario;
5. l'osservanza delle disposizioni in materia finanziaria.

Per il perseguimento di tali obiettivi:

- la **Banca d'Italia** è competente per quanto riguarda il **contenimento del rischio**, la **stabilità patrimoniale** e la **sana e prudente gestione** degli intermediari;
- la **Consob** è competente per quanto riguarda la **trasparenza** e la **correttezza dei comportamenti**.

La Banca d'Italia e la Consob esercitano i poteri di vigilanza nei confronti dei soggetti abilitati e ciascuna vigila sull'osservanza delle disposizioni legislative e regolamentari secondo le proprie competenze. Esse operano in modo coordinato anche al fine di ridurre al minimo gli oneri gravanti sui soggetti abilitati e si danno reciproca comunicazione dei provvedimenti assunti e delle irregolarità rilevate nell'esercizio dell'attività di vigilanza. A tal fine stipulano un protocollo d'intesa<sup>1</sup>, avente ad oggetto:

- i compiti di ciascuna e le modalità del loro svolgimento, secondo il criterio della prevalenza delle funzioni;
- lo scambio di informazioni, anche con riferimento alle irregolarità rilevate e ai provvedimenti assunti nell'esercizio dell'attività di vigilanza.

Alla Banca d'Italia e alla Consob si affianca l'**Agcm** con competenze in materia di:

1. divieto di intese lesive della concorrenza;
2. abuso di posizione dominante;
3. divieto di operazioni di concentrazione che comportano l'eliminazione o la riduzione in modo sostanziale e durevole della concorrenza.

Da quanto esposto si evince chiaramente come, nel settore finanziario, la vigilanza si basi su un modello di c.d. **vigilanza per finalità** in cui l'attribuzione dei poteri di vigilanza fra le varie Autorità avviene a seconda dei fini che si vogliono perseguire con l'attività di vigilanza stessa (fini di stabilità dei soggetti vigilati o fini di trasparenza e tutela dei clienti). A tale modello di vigilanza se ne contrappone un altro, c.d. di **vigilanza settoriale o per soggetto**: in tale ipotesi i poteri di controllo vengono attribuiti ad una sola Autorità per un ogni settore, la quale svolgerà la sua attività sia ai fini di stabilità dei soggetti vigilati sia ai fini di trasparenza e tutela dei clienti. Tale modello si applica:

- al **settore assicurativo**: l'Autorità di vigilanza delle imprese assicurative è l'Ivass;
- al **settore dei fondi pensione**: l'Autorità di vigilanza dei fondi pensione è la Covip.

Infine, al **Ministro dell'economia e delle finanze** spetta il potere di emanare regolamenti, adottati sentite la Banca d'Italia e la Consob, al fine di individuare:

---

<sup>1</sup> Si veda il Protocollo d'intesa tra la Consob e la Banca d'Italia in materia di servizi e attività di investimento e di gestione collettiva del risparmio del 05/11/2019.

1. requisiti di onorabilità, professionalità, indipendenza e competenza degli esponenti aziendali;
2. i criteri di adeguata composizione degli organi aziendali;
3. i limiti al cumulo di incarichi per gli esponenti delle Sim;
4. le cause che comportano la sospensione temporanea dalla carica e la sua durata;
5. i requisiti di onorabilità, competenza e correttezza dei titolari di partecipazioni;
6. i clienti professionali pubblici;
7. i criteri di identificazione dei soggetti pubblici che su richiesta possono essere trattati come clienti professionali e la relativa procedura di richiesta;
8. gli altri contratti derivati aventi le caratteristiche degli strumenti finanziari derivati.

### **3 La vigilanza regolamentare**

L'art. 6 TUF stabilisce che, nell'esercizio dei poteri regolamentari, la Banca d'Italia e la Consob osservano i seguenti **principi**:

- valorizzazione dell'autonomia decisionale dei soggetti abilitati;
- proporzionalità, intesa come criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari;
- riconoscimento del carattere internazionale del mercato finanziario e salvaguardia della posizione competitiva dell'industria italiana;
- agevolazione dell'innovazione e della concorrenza.

#### **3.1 Banca d'Italia**

Ai sensi dell'art. 6, comma 1, TUF la **Banca d'Italia**, sentita la Consob, **disciplina con regolamento**:

1. gli **obblighi delle Sim e delle Sgr** in materia di adeguatezza patrimoniale, contenimento del rischio nelle sue diverse configurazioni e partecipazioni detenibili, nonché l'informativa da rendere al pubblico sulle stesse materie e sul

## **I CONGLOMERATI FINANZIARI E LA VIGILANZA SUPPLEMENTARE**

<b>1</b>	<b>I conglomerati finanziari.....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Finalità e destinatari della vigilanza supplementare .....</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Il coordinatore .....</b>	<b>4</b>
<b>4</b>	<b>Adeguatezza patrimoniale supplementare .....</b>	<b>6</b>
<b>5</b>	<b>Concentrazione dei rischi .....</b>	<b>6</b>
<b>6</b>	<b>Controlli interni e procedure di gestione del rischio .....</b>	<b>7</b>
<b>7</b>	<b>Poteri delle autorità di vigilanza .....</b>	<b>7</b>

## **1 I conglomerati finanziari**

Il d.lgs. 142/2005 ha dato attuazione alla Direttiva 2002/87/CE relativa alla vigilanza supplementare sugli enti creditizi, sulle imprese di assicurazione e sulle imprese di investimento appartenenti ad un conglomerato finanziario.

Ai sensi dell'art. 3 d.lgs. 142/2005 costituisce un conglomerato finanziario qualsiasi gruppo che soddisfi le seguenti condizioni:

1. qualora a **capo del gruppo** vi sia un'**impresa regolamentata**:
  - questa sia un'impresa madre di un'altra impresa del settore finanziario, oppure un'impresa che detiene una partecipazione in altra impresa del settore finanziario, oppure un'impresa legata a un'impresa del settore finanziario da una relazione che comporti l'assoggettamento a direzione unitaria in virtù di accordi o clausole statutarie o in cui gli organi di amministrazione, direzione e controllo sono costituiti in maggioranza dalle stesse persone;
  - almeno una delle imprese del gruppo operi nel settore assicurativo e almeno una operi nel settore bancario o nel settore dei servizi di investimento;
  - le attività consolidate o aggregate delle imprese del gruppo che operano nel settore assicurativo e le attività consolidate o aggregate delle imprese che operano nel settore bancario e nel settore dei servizi d'investimento siano entrambe significative;
2. qualora a **capo del gruppo non** vi sia un'**impresa regolamentata**:
  - le attività del gruppo si svolgano principalmente nel settore finanziario;
  - almeno una delle imprese del gruppo operi nel settore assicurativo e almeno una operi nel settore bancario o nel settore dei servizi di investimento;
  - le attività consolidate o aggregate delle imprese del gruppo che operano nel settore assicurativo e le attività consolidate o aggregate delle imprese che operano nel settore bancario e nel settore dei servizi d'investimento siano entrambe significative.

L'art. 1 d.lgs. 142/2005 stabilisce che, ai fini del d.lgs. 142/2005, si intende per:

- **impresa regolamentata**: una banca, un'impresa di assicurazione, un'impresa di riassicurazione, un'impresa di investimento, una società di gestione patrimoniale o un gestore di FIA autorizzati in Italia o in un altro Paese dell'Unione europea;
- **impresa madre**: un'impresa che controlla un'altra impresa;
- **impresa figlia**: un'impresa soggetta al controllo di un'altra impresa.

L'art. 3 d.lgs. 142/2005 stabilisce che:

- le **attività** di un gruppo di imprese sono considerate **principalmente di carattere finanziario** se il rapporto tra il totale dello stato patrimoniale delle imprese, regolamentate o meno, operanti nel settore finanziario e appartenenti al gruppo e il totale dello stato patrimoniale del gruppo nel suo complesso è superiore al 40 per cento.
- le **attività**, svolte nei diversi settori finanziari, si considerano **significative** se, per ciascun settore finanziario, il valore medio del rapporto tra il totale dello stato patrimoniale di quel settore finanziario e il totale dello stato patrimoniale delle imprese di tutti i settori finanziari appartenenti al gruppo e del rapporto tra i requisiti di solvibilità del medesimo settore finanziario, calcolati in conformità delle pertinenti norme settoriali, e il totale dei requisiti di solvibilità delle imprese di tutti i settori finanziari appartenenti al gruppo è superiore al 10 per cento.

Ai sensi dell'art. 11 d.lgs. 142/2005 i soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso le società di partecipazione finanziaria mista devono possedere i requisiti di onorabilità e professionalità determinati ai sensi del regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze applicabile al settore di maggiori dimensioni del conglomerato finanziario.

Il difetto dei requisiti determina la decadenza dall'ufficio.

## LE SANZIONI E LA PROCEDURA SANZIONATORIA

<b>1</b>	<b>Premessa .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Principi generali .....</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Ambito di applicazione e destinatari della disciplina .....</b>	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>La procedura sanzionatoria .....</b>	<b>7</b>
4.1	Accertamento delle violazioni.....	8
4.2	Contestazione delle violazioni.....	8
4.3	Presentazione delle controdeduzioni ed eventuale audizione personale.....	9
4.4	Valutazione del complesso degli elementi istruttori .....	10
4.5	Proposta al Direttorio di irrogazione delle sanzioni o di archiviazione del procedimento .....	10
4.6	Trasmissione della proposta agli interessati ed eventuale presentazione di ulteriori osservazioni al Direttorio .....	11
4.7	Adozione del provvedimento sanzionatorio o archiviazione del procedimento da parte del Direttorio.....	11
4.8	Notifica e pubblicazione del provvedimento.....	11
<b>5</b>	<b>Sanzioni irrogabili dalla Banca d'Italia .....</b>	<b>12</b>
5.1	Sanzioni amministrative agli esponenti o al personale.....	12
5.2	Sanzione amministrativa accessoria dell'interdizione temporanea dall'esercizio di funzioni presso gli intermediari .....	13
5.3	Ordine di eliminare le infrazioni.....	14
5.4	Dichiarazione pubblica.....	14

<b>6</b>	<b> Criteri per la determinazione delle sanzioni .....</b>	<b>14</b>
<b>7</b>	<b> Opposizione alle sanzioni .....</b>	<b>16</b>
<b>8</b>	<b> Le sanzioni penali .....</b>	<b>16</b>
8.1	Abusivismo bancario e finanziario .....	16
8.2	Abuso di denominazione .....	17
8.3	Tutela dell'attività di vigilanza bancaria e finanziaria .....	18
8.4	Reati societari .....	19
8.5	Obbligazioni degli esponenti bancari .....	19
8.6	Ricorso abusivo del credito e mendacio bancario .....	19
8.7	Aggiotaggio bancario .....	21
8.8	Abuso di informazioni privilegiate.....	21
8.9	Omessa comunicazione del conflitto di interessi .....	22

## **1 Premessa**

La **disciplina sanzionatoria** risponde all'esigenza di **censurare il mancato rispetto delle norme** poste a presidio:

- della sana e prudente gestione dell'attività bancaria e finanziaria;
- della correttezza e trasparenza dei comportamenti;
- della prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo.

La disciplina e l'attività sanzionatoria tendono ad assicurare l'effettività delle regole; le sanzioni hanno carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo.

La Direttiva CRD IV ha dettato, tra l'altro, disposizioni armonizzate relative al regime sanzionatorio, in un'ottica tesa a rafforzarne l'efficacia. In particolare, la CRD IV:

- prevede l'applicabilità di sanzioni sia nei confronti delle persone fisiche sia nei confronti delle persone giuridiche;
- fissa i limiti massimi edittali per le sanzioni pecuniarie;
- affianca alla tradizionale sanzione pecuniaria altre misure di natura non patrimoniale.

La legge prevede l'applicazione di **sanzioni amministrative** nei confronti delle **società o enti** e, in presenza di specifici presupposti, delle **persone fisiche** responsabili delle violazioni; per i casi di maggiore gravità, prevede altresì l'applicazione alle persone fisiche dell'interdizione dall'assunzione di cariche in intermediari bancari, finanziari, assicurativi o presso fondi pensione.

La **Banca d'Italia accerta le violazioni, conduce l'istruttoria, irroga le sanzioni** ovvero comunica agli interessati di non avere dato seguito alla procedura sanzionatoria avviata nei loro confronti.

La disciplina e l'attività sanzionatoria sono ispirate a un approccio:

- dissuasivo, tale da scoraggiare la violazione delle regole e la reiterazione del comportamento anomalo;

- proporzionale, al fine di graduare l'intervento sanzionatorio in relazione a ogni circostanza rilevante;
- oggettivo, per assicurare omogeneità di giudizio nella concreta valutazione delle diverse fattispecie;
- trasparente, nei confronti dei soggetti interessati.

## **2 Principi generali**

La regolazione e la supervisione prudenziale nei confronti delle banche e degli altri intermediari finanziari è un'azione di natura pubblicistica, che presuppone poteri autoritativi per la Vigilanza della Banca d'Italia. Essa è, perciò, strettamente regolata dai principi fondamentali che delimitano i pubblici poteri negli ordinamenti democratici, i quali sono:

1. **principio di tassatività dei poteri:** la Vigilanza può assumere solo le misure amministrative previste per legge; qualora si trovi di fronte a ipotesi di irregolarità di competenza di altre autorità o a ipotesi di illeciti penali trasmette le informazioni alle altre autorità o alla magistratura inquirente;
2. **principio di trasparenza:** in linea generale l'attività amministrativa deve essere pienamente trasparente nei confronti dei soggetti interessati. È, quindi, consentito l'accesso agli atti amministrativi ai soggetti portatori di legittimi interessi tutelati, destinatari dell'azione di vigilanza. La legge, tuttavia, limita l'accesso di terze parti, a tutela delle informazioni sensibili relative alle attività economiche sottoposte alla funzione di vigilanza. L'ordinamento prevede inoltre il segreto d'ufficio, che può essere superato, in caso di indagini penali, solo nell'ambito della collaborazione fra la Vigilanza e la magistratura;
3. **principio di proporzionalità:** gli interventi di vigilanza, incluse le sanzioni, devono essere dosati in funzione delle diverse situazioni in cui si trovano gli intermediari sottoposti a supervisione. La Vigilanza è, pertanto, tenuta ad assumere misure di intensità e portata proporzionali alla gravità dei casi. I contenuti dei provvedimenti

amministrativi vanno adeguatamente esposti e il relativo livello di incisività deve trovare adeguata motivazione nel rispetto del generale principio di motivazione degli atti amministrativi;

4. **principio del contraddittorio:** i provvedimenti di vigilanza limitano le libere azioni economiche di soggetti privati, possono imporre misure di contenuto patrimoniale anche molto significativo e irrogare sanzioni pecuniarie. Pertanto, l'ordinamento ha progressivamente rafforzato le regole che tutelano il diritto dei destinatari dei provvedimenti di far valere le proprie ragioni, non solo con l'accesso agli atti, ma anche con note scritte o personalmente con apposite audizioni;
5. **principio della separazione dell'istruttoria dalla decisione:** un'ulteriore garanzia per i destinatari dell'azione amministrativa è la netta separazione fra la fase in cui le strutture della Vigilanza valutano la situazione dell'intermediario, tengono conto delle sue ragioni e propongono di adottare provvedimenti (fase istruttoria) e quella in cui si decidono le misure da assumere (fase decisoria). Tale separazione si realizza non solo fra le persone fisiche responsabili delle due fasi, ma soprattutto nelle procedure interne, e assicura ai destinatari che l'organo chiamato a decidere sia in posizione di piena terzietà rispetto alle proposte formulate in esito all'istruttoria, permettendo così una decisione serena ed equilibrata;
6. **principio del controllo giurisdizionale:** per disposizione costituzionale tutti gli atti della pubblica amministrazione, inclusi quindi i provvedimenti della Vigilanza, sono sottoposti al vaglio del giudice su ricorso di chi ne ha interesse.

# IL SISTEMA DI PREVENZIONE E CONTRASTO DEL RICICLAGGIO E DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO INTERNAZIONALE

<b>PARTE PRIMA: SISTEMI DI PREVENZIONE E CONTRASTO DEL RICICLAGGIO .....</b>	<b>6</b>	
<b>1</b>	<b>Introduzione .....</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>La nozione di riciclaggio .....</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Destinatari della disciplina.....</b>	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>Autorità di vigilanza.....</b>	<b>11</b>
4.1	Ministero dell'economia e delle finanze .....	11
4.2	Comitato di sicurezza finanziaria .....	13
4.3	Unità di informazione finanziaria.....	14
4.4	Autorità di vigilanza di settore.....	16
4.5	Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.....	17
4.6	Nucleo speciale di polizia valutaria.....	18
4.7	Guardia di finanza.....	18
4.8	Direzione investigativa antimafia .....	19
4.9	Pubbliche amministrazioni .....	19
4.10	Organismi di autoregolamentazione .....	20
<b>5</b>	<b>Organizzazione internazionale .....</b>	<b>20</b>
5.1	Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale .....	20
5.2	Gruppo Egmont .....	22
5.3	Moneyval.....	23
5.4	Organismi dell'Unione Europea .....	23

5.4.1	Expert Group on Money Laundering and terrorist financing....	23
5.4.2	Piattaforma delle Financial Intelligence Unit dell'Unione europea .....	24
5.4.3	La rete FIU.NET .....	25
<b>6</b>	<b>Cooperazione nazionale e internazionale .....</b>	<b>25</b>
6.1	Cooperazione tra autorità nazionali .....	25
6.2	Cooperazione internazionale.....	26
6.3	Cooperazione tra UIF e altre FIU.....	27
6.4	Cooperazione tra le Autorità di vigilanza di settore degli stati membri.....	27
<b>7</b>	<b>Analisi e valutazione del rischio .....</b>	<b>28</b>
7.1	Analisi nazionale del rischio.....	28
7.2	Valutazione del rischio da parte dei soggetti obbligati .....	29
7.3	Procedure di mitigazione del rischio.....	30
<b>8</b>	<b>Obblighi dei destinatari .....</b>	<b>30</b>
8.1	L'obbligo di adeguata verifica della clientela .....	30
8.1.1	Criteri generali di valutazione concernenti il cliente .....	32
8.1.2	Criteri generali di valutazione concernenti il rapporto o l'operazione.....	33
8.1.3	Profilatura della clientela.....	34
8.1.4	Contenuto degli obblighi di adeguata verifica della clientela...	34
8.1.5	L'identificazione del cliente e dell'esecutore .....	36
8.1.6	L'identificazione del titolare effettivo .....	37
8.1.7	La c.d. adeguata verifica semplificata .....	38
8.1.7.1	Misure semplificate di adeguata verifica .....	40

8.1.8	La c.d. adeguata verifica rafforzata.....	41
8.1.8.1	Misure rafforzate di adeguata verifica.....	44
8.1.8.2	Modalità di esecuzione degli obblighi di adeguata verifica rafforzata.....	47
8.1.9	La c.d. adeguata verifica di terzi.....	49
8.1.9.1	Modalità di esecuzione degli obblighi di adeguata verifica da parte di terzi .....	50
8.1.10	Obblighi del cliente.....	53
<b>9</b>	<b>Obblighi di conservazione.....</b>	<b>53</b>
<b>10</b>	<b>Obblighi di segnalazione .....</b>	<b>54</b>
10.1	Obblighi di segnalazione delle operazioni sospette .....	54
10.2	Le Segnalazioni AntiRiciclaggio Aggregate (S.A.R.A.).....	61
<b>11</b>	<b>Obbligo di astensione .....</b>	<b>62</b>
<b>12</b>	<b>Obblighi di comunicazione.....</b>	<b>62</b>
12.1	Comunicazioni oggettive .....	63
12.2	Sistemi interni di segnalazione delle violazioni .....	64
<b>13</b>	<b>Misure ulteriori .....</b>	<b>65</b>
13.1	Limitazioni all'uso del contante e dei titoli al portatore.....	65
13.2	Disposizioni specifiche per i prestatori di servizi di gioco.....	66
<b>14</b>	<b>Organizzazione, procedure e controlli interni .....</b>	<b>69</b>
14.1	Destinatari.....	69
14.2	Approccio basato sul rischio .....	70
14.3	Presidi organizzativi minimi .....	70
14.4	Assetti organizzativi a salvaguardia dei rischi di riciclaggio.....	71
14.4.1	Organo con funzione di supervisione strategica .....	72

14.4.2	Organo con funzione di gestione .....	73
14.4.3	Organo con funzione di controllo .....	75
14.5	L'assetto dei presidi antiriciclaggio .....	76
14.5.1	La funzione antiriciclaggio .....	76
14.5.2	Il responsabile della funzione .....	79
14.5.3	Il responsabile delle segnalazioni di operazioni sospette .....	79
14.5.4	La funzione di revisione interna .....	81
14.6	Presidi in materia di rete distributiva e mediatori .....	81
14.7	Disposizioni applicabili ai gruppi .....	82
14.7.1	La funzione antiriciclaggio nei gruppi .....	82
14.7.2	La segnalazione delle operazioni sospette nei gruppi. ....	83
14.8	L'autovalutazione dei rischi di riciclaggio .....	84
14.9	Individuazione delle vulnerabilità .....	85
<b>15</b>	<b>Disposizioni sanzionatorie .....</b>	<b>86</b>
15.1	Sanzioni penali .....	86
15.1.1	Obblighi di adeguata verifica .....	86
15.1.2	Obblighi di conservazione .....	86
15.1.3	Divieti di comunicazione .....	87
15.2	Sanzioni amministrative .....	87
15.2.1	Inosservanza degli obblighi di adeguata verifica e dell'obbligo di astensione .....	87
15.2.2	Inosservanza degli obblighi di conservazione .....	87
15.2.3	Inosservanza delle disposizioni relative all'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette .....	87

15.2.4	Inosservanza degli obblighi di comunicazione da parte dei componenti degli organi di controllo dei soggetti obbligati.....	87
15.2.5	Inosservanza degli obblighi informativi nei riguardi dell'Unità di informazione finanziaria e degli ispettori del Ministero dell'economia e delle finanze .....	88
15.3	Procedimento sanzionatorio .....	88
15.4	Misure ulteriori .....	89
15.4.1	Ordine di porre termine alle violazioni .....	89
15.4.2	Pubblicazione del decreto di irrogazione delle sanzioni.....	89
15.5	Criteri per l'applicazione delle sanzioni .....	90
<b>PARTE SECONDA: SISTEMA DI PREVENZIONE E CONTRASTO DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO INTERNAZIONALE .....</b>		<b>92</b>
<b>1</b>	<b>Introduzione.....</b>	<b>92</b>
<b>2</b>	<b>Normativa internazionale.....</b>	<b>92</b>
2.1	Nazioni Unite.....	92
2.2	Normativa comunitaria .....	94
2.3	Raccomandazioni del GAFI .....	95
2.4	Normativa nazionale .....	96
<b>3</b>	<b>Misure di contrasto al finanziamento del terrorismo .....</b>	<b>99</b>

## **PARTE PRIMA: SISTEMI DI PREVENZIONE E CONTRASTO DEL RICICLAGGIO**

### **1 Introduzione**

Il sistema antiriciclaggio persegue l'**obiettivo** di prevenire l'ingresso nel sistema legale di risorse di origine criminale; esso contribuisce, quindi, a preservare la stabilità, la concorrenza, il corretto funzionamento dei mercati finanziari e, più in generale, l'integrità dell'economia complessivamente intesa. Nel contempo, l'azione di prevenzione è un importante complemento dell'attività di repressione dei reati, in quanto intercetta e ostacola l'impiego e la dissimulazione dei relativi proventi. L'apparato antiriciclaggio, per la sua capacità di individuare e ricostruire condotte criminali, è utilizzato anche per contrastare il finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa.

L'ordinamento italiano in materia si è sviluppato in coerenza con gli standard internazionali e le direttive europee. La cornice legislativa antiriciclaggio è rappresentata dal **d.lgs. 231/2007** che ha recepito le direttive europee in materia e, per i profili di contrasto del finanziamento del terrorismo e dell'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, dal **d.lgs. 109/2007**. Questi testi normativi sono stati modificati, da ultimo, dal d.lgs. 125/2019 recante alcuni interventi correttivi e disposizioni di recepimento della quinta direttiva antiriciclaggio (UE/2018/843). Ulteriori modifiche al regime dell'utilizzo del contante sono state apportate dal d.l. 124/2019, convertito con modificazioni dalla legge 157/2019.

Il sistema di prevenzione del riciclaggio si fonda sulla collaborazione tra operatori, autorità amministrative, organi investigativi e autorità giudiziaria.

Le **finalità** della disciplina antiriciclaggio sono:

- la prevenzione e il contrasto dell'uso del sistema economico e finanziario a scopo di riciclaggio;

- prevenzione e contrasto dell'uso del sistema economico e finanziario a scopo di finanziamento del terrorismo.

Il decreto detta misure volte a tutelare l'integrità del sistema economico e finanziario e la correttezza dei comportamenti degli operatori tenuti alla loro osservanza.

Le misure sono proporzionate al rischio: infatti, principio cardine della disciplina antiriciclaggio è l'approccio basato sul rischio (**risk based approach**), che deve informare l'azione delle autorità e il comportamento dei soggetti obbligati. La valutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo consente di calibrare i presidi adottati ai fini di prevenzione, favorendo una migliore allocazione delle risorse.

## **2 La nozione di riciclaggio**

In conformità alla disciplina comunitaria, l'art. 2, comma 4, del d.lgs. 231/2007 ha adottato una **nozione di riciclaggio** che comprende anche le attività di autoriciclaggio, vale a dire l'impiego in attività economiche o finanziarie dei proventi illeciti da parte di coloro che hanno commesso o concorso a commettere il reato presupposto. Nel sistema di repressione penale, invece, l'autoriciclaggio è stato considerato per lungo tempo come un post-factum non punibile. Solo la legge 186/2014 ha introdotto, all'art. 648 ter.1 c.p., uno specifico reato nell'ordinamento penale italiano.

Pertanto, ai fini del d.lgs. 231/2007, si intende per riciclaggio<sup>1</sup>:

1. la conversione o il trasferimento di beni, effettuati essendo a conoscenza che essi provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi o di aiutare

---

<sup>1</sup> Si noti come la definizione di riciclaggio del d.lgs. 231/2007 sia diversa da quella fornita dall'art. 648-bis c.p., il quale recita: "Fuori dei casi di concorso nel reato, chiunque sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa da euro 5.000 a euro 25.000. La pena è aumentata quando il fatto è commesso nell'esercizio di un'attività professionale. La pena è diminuita se il denaro, i beni o le altre utilità provengono da delitto per il quale è stabilita la pena della reclusione inferiore nel massimo a cinque anni. Si applica l'ultimo comma dell'art. 648".

chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni;

2. l'occultamento o la dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o dei diritti sugli stessi, effettuati essendo a conoscenza che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività;
3. l'acquisto, la detenzione o l'utilizzazione di beni essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività;
4. la partecipazione ad uno degli atti di cui ai n° 1, 2 e 3, l'associazione per commettere tale atto, il tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterlo o il fatto di agevolarne l'esecuzione.

Il riciclaggio è considerato tale anche se le attività che hanno generato i beni da riciclare si sono svolte **fuori dai confini nazionali**.

La conoscenza, l'intenzione o la finalità, che debbono costituire un elemento delle azioni, possono essere dedotte da circostanze di fatto obiettive.

### **3 Destinatarî della disciplina**

Ai sensi dell'art. 3 d.lgs. 231/2007 le disposizioni del decreto medesimo si applicano a:

1. intermediari bancari e finanziari, ossia:
  - le banche;
  - Poste italiane S.p.a.;
  - gli istituti di moneta elettronica come definiti dall'art.1, comma 2, lett. h-bis), TUB;
  - gli istituti di pagamento come definiti dall'art. 1, comma 2, lett. h-sexies), TUB;
  - le società di intermediazione mobiliare, come definite dall'art. 1, comma 1, lett. e), TUF;

- le società di gestione del risparmio, come definite dall'art. 1, comma 1, lett. o), TUF;
  - le società di investimento a capitale variabile, come definite dall'art. 1, comma 1, lett. i), TUF;
  - le società di investimento a capitale fisso, mobiliare e immobiliare, come definite dall'art. 1, comma 1, lett. i-bis), TUF;
  - gli agenti di cambio di cui all'art. 201 TUF;
  - gli intermediari iscritti nell'albo previsto dall'art. 106 TUB;
  - Cassa depositi e prestiti S.p.a.;
  - le imprese di assicurazione, che operano nei rami di cui all'art. 2, comma 1, CAP;
  - gli intermediari assicurativi di cui all'art. 109, comma 2, lett. a), b) e d), CAP, che operano nei rami di attività di cui all'art. 2, comma 1, CAP;
  - i soggetti eroganti micro-credito, ai sensi dell'art. 111 TUB;
  - i confidi e gli altri soggetti di cui all'art. 112 TUB;
  - le società fiduciarie iscritte nell'albo previsto ai sensi dell'art. 106 TUB;
  - le succursali insediate di intermediari bancari e finanziari aventi sede legale e amministrazione centrale in un altro Stato membro o in uno Stato terzo;
  - gli intermediari bancari e finanziari aventi sede legale e amministrazione centrale in un altro Stato membro, stabiliti senza succursale sul territorio della Repubblica italiana;
  - i consulenti finanziari di cui all'art. 18-bis TUF e le società di consulenza finanziaria di cui all'art. 18-ter TUF;
2. altri operatori finanziari, ossia:
- le società fiduciarie, diverse da quelle iscritte nell'albo previsto ai sensi dell'art. 106 TUB, di cui alla l. 1966/1939;
  - i mediatori creditizi iscritti nell'elenco previsto dall'art. 128-sexies TUB;

- gli agenti in attività finanziaria iscritti nell'elenco previsto dall'art. 128-quater, commi 2 e 6, TUB;
  - i soggetti che esercitano professionalmente l'attività di cambio valuta, consistente nella negoziazione a pronti di mezzi di pagamento in valuta;
3. professionisti, ossia:
- i soggetti iscritti nell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili e nell'albo dei consulenti del lavoro;
  - notai e gli avvocati quando, in nome o per conto dei propri clienti, compiono qualsiasi operazione di natura finanziaria o immobiliare e quando assistono i propri clienti nella predisposizione o nella realizzazione di operazioni riguardanti:
    1. il trasferimento a qualsiasi titolo di diritti reali su beni immobili o attività economiche;
    2. la gestione di denaro, strumenti finanziari o altri beni;
    3. l'apertura o la gestione di conti bancari, libretti di deposito e conti di titoli;
    4. l'organizzazione degli apporti necessari alla costituzione, alla gestione o all'amministrazione di società;
    5. la costituzione, la gestione o l'amministrazione di società, enti, trust o soggetti giuridici analoghi;
  - i revisori legali e le società di revisione legale con o senza incarichi di revisione legale su enti di interesse pubblico o su enti sottoposti a regimi intermedio;
6. altri operatori non finanziari, ossia:
- i soggetti che esercitano attività di commercio di cose antiche, i soggetti che esercitano il commercio di opere d'arte o che agiscono in qualità di intermediari nel commercio delle medesime opere;
  - gli operatori professionali in oro di cui alla legge 17 gennaio 2000, n. 7;
  - i soggetti che esercitano l'attività di custodia e trasporto di denaro contante e di titoli o valori a mezzo di guardie particolari giurate, in presenza della licenza di cui all'art. 134 TULPS;