

## Normativa

- Obbligo iscrizione ad un **albo** sempre
- con **requisiti onorabilità e professionalità e organizzativi** e hanno
- obblighi di **trasparenza** verso clienti per tutti gli atti necessari.

## SPECIFICITA' BANCARIA

### = Perché la banca è così speciale rispetto ad altri intermediari?

Molti intermediari operano nel settore: banche, intermediari con propria regolamentazione, e altri intermediari non regolamentati (es. fino a poco fa, prima dell'adozione della normativa che regola i manager dei fondi alternativi: società di cartolarizzazione, fondi "private equity")

### HA ANCORA SENSO RIGIDITA' MAGGIORE NELLA NORMATIVA PER LE BANCHE?

Nel 800, la banca moderna era considerata "**impresa ordinaria**";

**Non erano soggette a disciplina speciale**, svolgevano attività economica anche se finanziaria.

Vigeva solo:

- Per auto imposizione "comportarsi bene"= "buona condotta bancaria";
- obbligo deposito situazione mensile.

**disciplina speciale solo per:**

- crediti agevolati: peschereccio... (per garantire condizioni di un certo tipo ai clienti)
- istituti pubblici (perché svolgevano un ruolo di interesse pubblico)
- casse di risparmio (per rendere più agevole la loro attività)
- monti di pietà (erogavano prestiti a condizioni favorevoli)

**Nel tempo**, quando le **banche di emissione** iniziarono a svolgere attività di pagamento e emissione delle c.d. "banco note, assunsero **rilievo pubblico** sempre maggiore;

le banconote erano accettate da tutti i soggetti, circolavano ampiamente e si sono trasformate nella nostra moneta corrente;

Lo stato individuò questi istituti come soggetti che potevano rendere instabile l'economia e con il controllo di funzioni essenziali che sono normalmente svolte dalle BC.

**Negli anni 20 la banca di Italia**, era una banca come le altre, assunse il **compito di emissione** delle banconote (ruolo pubblico) ed era fortemente regolamentata dallo stato.

**Nel 1926, dopo tutta la crisi** del credito mobiliare (banche che investivano nelle imprese), la **BI** viene individuata come "**banca centrale**" con **esclusività sull'emissione** delle banconote.

Con l'**obiettivo di tutelare il risparmio e garantire stabilità e funzionalità del mercato** le banche vengono sottoposte a diversi **obblighi** per controllarle più da vicino:

- autorizzazione
- comunicazioni periodiche
- capitale minimo
- riserve per eventuali restituzione di depositi su richiesta
- rapporto tra patrimonio e depositi raccolti

= si entra **nell'OTTICA DI IMPRESE SPECIALI** che devono essere sottoposte al controllo nazionale.

La **vigilanza sugli intermediari** - affidata **alla BI**

Inizialmente solo per le aziende di credito

!!!! che al contrario degli istituti di credito, raccolgono a breve termine e finanziano a ML termine: rischio panico e successiva corsa agli sportelli

\* **Osserva:** Non in tutti paesi l'autorità banca centrale e l'autorità di vigilanza sono lo stesso soggetto;

Quando si è creata la BCE ci si dubitò se questa potesse essere sia BC che autorità di vigilanza perché nella tradizione anglosassone si ritiene impossibile non vi siano conflitti di interesse tra le due attività.

In Italia la BI fa anche attività di vigilanza e risoluzione (controllo crisi delle banche)

**Negli anni 30**, (1936) dopo la crisi economica iniziata negli USA, riguardante anche la banca mista (Germania) e coincidenza con il regime fascista in Italia,

Si entra nell'**OTTICA** che la banca non solo è speciale ma svolge "**FUNZIONE DI INTERESSE PUBBLICO**" è necessario anche il controllo della sua proprietà da parte dello Stato.

**vigilanza discrezionale del governo:** lo Stato autorizza l'attività bancaria se ritiene ci siano delle motivazioni economiche;

*senza verificare requisiti oggettivi solo con fini di politica economica dell'autorità*

\* cambierà con influenza dell'UE, che stabilisce che in presenza di condizioni date dalla legge non può non essere concessa autorizzazione;

Infatti in assenza di rifiuto nell'arco di un periodo in automatico l'impresa può iniziare la sua attività.

**Con il crollo del regime fascista e l'adozione della costituzione**, vi era intenzione di fare grossi cambiamenti, che avverranno solo con l'avvento dell'UE

Controllo dell'economia, concezione della banca come soggetto quasi pubblico e non impresa e controllo ravvicinato, **non** sembrano **corrispondere agli ideali della società;**

**Due articoli** della costituzione interpretabili diversamente:

- **art. 47** "la Repubblica tutela il risparmio... disciplina coordina e controlla l'esercizio del credito";

!!! resta una buona influenza sullo svolgimento dell'attività di concessione dei finanziamenti, non è sancita totale libertà

- **art. 41 libertà di iniziativa economica** Ma non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale;  
*La legge determina programmi e controlli opportuni perché l'attività pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata ai fini sociali*;  
!!! Vi è comunque ottica di direzione non per obiettivi strategici dello Stato ma per fini sociali e indirizzo socio-politico;

= **La legge bancaria del 36 adottata nel regime fascista, non viene cambiata, e continua anche dopo la costituzione**

= **OTTICA** di banca come **“IMPRESA-FUNZIONE”**,  
soggetti a vigilanza pubblica per la tutela del risparmio e sviluppo del paese pur sacrificando la concorrenza

!!! non è più attività bancaria come servizio pubblico in senso oggettivo degli anni 70

**NB:** non per il piccolo risparmiatore → tutela del risparmio= stabilità e fiducia del sistema

**Vigilanza della Banca d'Italia** (autorità indipendente), ma comunque con funzione pubblica e perciò sottoposta a controlli stringenti.

### **Negli anni 90, a seguito dell'avvento dell'UE**

(prime direttive europee) - ideali di libera concorrenza e libertà economica

Ha inizio la **PRIVATIZZAZIONI**:

Banca è impresa in regime di concorrenza

\* non hanno più rilevanza le “esigenze economiche del mercato”

**AUTORIZZAZIONE ATTO DOVUTO:** in presenza di condizioni oggettive previste dalla legge

Nel TUB **obiettivi di vigilanza della BI - PRUDENZIALE** (=controllo dei rischi)

stabilità, efficienza e competitività e sana e prudente gestione, osservanza delle disposizioni in materia creditizia

\* non più discrezionale e libera ma basata su principi generali

!!! non più vigilanza strutturale: è sufficiente per l'autorizzazione: sufficienti risorse, capacità organizzativa per coprire i rischi inclusi nell'attività che si vuole svolgere

viene **eliminata** la **specializzazione** (istituti di credito per settore agricoli, industriali...)

### **Con crisi finanziaria (2007-2010) -**

**massiccio intervento pubblico a livello internazionale**

**MA** comunque misure straordinarie

Ci si rese conto che tutta questa libertà non era ottimale, ci sono stati difetti nella regolazione che hanno richiesto un intervento pubblico massiccio.

\*Gli Stati hanno dovuto investire fondi di risparmiatori (tributi) per salvare grosse banche il cui

fallimento avrebbe destabilizzato l'economia in generale.

**NB: misure straordinarie:** la logica continua a essere quella di concorrenza, ma vigono norme che permettono alle autorità di esercitare un controllo maggiore sulle banche.

## PERCHE' REGOLARE TANTO LE BANCHE?

### 1) PESO NELL'ECONOMIA

**Le banche ricoprono un ruolo fondamentale nel settore finanziario ed economico** rispetto agli altri intermediari.

A livello europeo e soprattutto italiano: finanziamenti a imprese 64% e famiglie per l'86%

### 2) RAGIONI ECONOMICHE

**Perché raccolgono depositi a breve termine** cui è implicito il rischio di “corsa agli sportelli”, causa di instabilità.

le banche per contratto devono restituire il denaro ai depositanti che lo richiedano ma perderebbe così le risorse per svolgere la sua attività

\* soluzione: **sistema di assicurazione sui depositi;**

MA con **rischio di “moral hazard”**= i manager delle banche svolgono attività sempre più rischiose, che hanno rendimento maggiore;

rischiando di perdere tutte le risorse con l'idea che ci sia chi rimedierebbe a una possibile insufficienza.

**!!! La normativa è volta a correggere questo effetto di azzardo morale e a risolvere altri problema di crisi coinvolgenti intero sistema o dovuto a interconnessioni tra banche**

**NB:** se le banche avessero a che fare solo con soggetti esperti che hanno molti depositi, non ci sarebbero problemi perché questi sanno controllare e monitorare le banche;

invece piccoli risparmiatori che depositano somme modeste di denaro non monitorano tutto quello che fanno le banche, non potrebbero neanche spendere il loro tempo in questo.

= **l'autorità bancaria si sostituisce in questo ruolo ai piccoli risparmiatori.**

### 3) sono lo **STRUMENTO per ATTIVITA' POLITICA svolta da BC**

= e infatti devono svolgere la propria attività rispettando le indicazioni date dalla BC

### 4) fenomeno di “**CREAZIONE DI LIQUIDITA'/MONETA**”

In base alla determinazione della BC le banche raccolgono depositi con la quale concedono finanziamenti;

Coloro che ricevono il denaro a loro volta lo depositano in altre banche il circolo si ripete;

= ciò significa che vengono concessi finanziamenti in percentuale ben superiore ai depositi;

\* **Soluzione:** utilizzo solo di parte dei depositi (perché una parte per normativa va in riserva)

Grazie a depositi e finanziamenti viene immesso nel sistema un quantitativo superiore di denaro

rispetto a quello concretamente esistente, che tornerà alla normalità solo una volta rimborsato il finanziamento perché vengono rimessi i soldi in cassa;

Resta un'attività rischiosa perché vi è il **rischio di insolvenza** di qualche soggetto finanziato.

4) **RUOLO CENTRALE NEI SISTEMI DI PAGAMENTO**: anche se non è attività essenziale, vi è **riserva bancaria su strumenti di pagamento e spendibilità generalizzata**;

5) concetto di **“OPACITA' DEL BILANCIO”**= le banche essendo universali possono svolgere tutte le attività finanziarie, e hanno bilanci comprensibili da pochi;

Il valore dei crediti e dei prestiti in bilancio, che hanno effettuato, all'esterno non è facile capire se il soggetto finanziato sia solido o no, comprendere l'andamento e la stabilità

\*opaco = I valori iscritti non è detto che corrispondono alla realtà;

la valutazione adottata dalla banca, del singolo soggetto non è visibile all'esterno

Sono perciò vigilate anche perché per loro natura hanno la caratteristica di avere bilanci opachi;

6) **PER PROTEGGERE IL DENARO PUBBLICO**: sono **presenti fondi di garanzia dei depositi a tutela dei risparmiatori** costituiti con denaro pubblico **ma è meglio evitarne l'utilizzo**;

**NB**: abbiamo visto che i fondi garanzia depositi soprattutto dopo la crisi finanziaria, non sono costituiti da denaro pubblico in realtà sono fondi creati con versamenti dalle banche stesse;

MA c'è il rischio comunque di rimetterci denaro pubblico!!!

A seguito della crisi gli Stati sono dovuti intervenire per salvare le banche di più grosse dimensioni.

\* BAIL IN: recente introduzione (con direttiva): (salvataggio dall'interno), ricerca di fondi per far fronte alle difficoltà delle banche in primis presso soggetti interni (azionisti, obbligazionisti...) e in ultimo presso il pubblico.

## CENTRALITA' DELLA FIDUCIA

La **fiducia** è **fondamentale** nel sistema bancario, **la normativa cerca di garantirla!!!**

\* **Osserva**: in America tutte le banche hanno una struttura “a tempio” simbolo di fiducia e solidità. Un altro simbolo di fiducia era la bilancia esposta in passato da coloro che compravano oro, per far vedere che la stessa veniva utilizzata sia per comprare che vendere e perciò aveva una tara corretta.

**Non è più solo la banca ad effettuare questa attività, e le banche non si limitano a raccolta depositi e erogazione credito** ma anche altre attività fino a quelle di tipo speculativo.

### **Espansione dell'attività degli enti creditizi**

Le banche sono partite da attività di credito e di raccolta del risparmio ma hanno iniziato a svolgere anche attività di servizi di investimento, attività rischiose, speculative.

**La tendenza attuale dell'UE** è favorire i FINANZIAMENTI ALTERNATIVI: sia a livello di investimenti che portali alternativi (crowdfunding);

Con lo scopo di rompere questo “monopolio” delle banche, che può aver conseguenze negative sull’economia reale

= **Disintermediazione**

= Nuovi intermediari svolgono attività simili a quelle bancarie;

Pur non essendo banche, raccogliono risparmio dal pubblico, oppure emettono passività utilizzabili come mezzi di pagamento e centro di liquidità. (titoli, leasing, factoring...)

**Anche gli intermediari non bancari hanno contribuito alla determinazione della crisi.**

## HA ANCORA SENSO LA NORMATIVA DISTINTA?

- in alcuni Paesi si è **estesa la disciplina** a operatori non bancari (Francia)

- in altri si è proposto di **ridimensionare la disciplina bancaria**

- o si è **creata normativa speciale** similibancaria (Italia)

**Comunque le banche restano considerate speciali**, e necessitano di controlli vicini e ad hoc dalle autorità nazionali e oggi anche europee.

**Qualche ripensamento dei principi c’è stato;**

la disciplina bancaria è stata inasprita in certi aspetti e corretta in altri, sono state previste discipline per intermediari alternativi ed innovazioni finanziarie (per contenere i rischi), si è creata base per normativa più globale (vigilanza unica a livello europeo e internazionale...)

## QUALCHE DIFFERENZA TRA I PAESI

**USA:** raccolta di depositi ma impiego solo a BT, riserve al 100%, no prestiti e sono titoli liquidi e sicuri

si è anche proposta una ri-separazione: una sorta di specializzazione tra investment e commercial/ retail banks/ raccolta depositi e investimento (anche in regno unito)

## AUTORITA’ DI VIGILANZA ITALIANE

**Compito:** assicurare applicazione delle regole, controllo, mettere in atto sanzioni in caso di inosservanza della normativa.

\* cambiamenti negli ultimi anni, con l’avvento UE

## CICR - comitato interministeriale per il Credito e Risparmio

\* delibera per appello al pubblico risparmio presso il pubblico con il quale (insieme a BI) sono state fissate condizioni perché l’attività svolta da imprese non bancarie non sia violazione della normativa bancaria del TUB

E’ un comitato interministeriale:

**E’ organo di indirizzo politico**

- formato da ministri: vertici dei dicasteri a carattere economico (dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico...
  - presieduto dal Ministro dell'economia e delle finanze: poteri di convocazione e proposta
  - Governatore della BI: partecipa consuntivamente alle riunioni
  - non ha struttura amministrativa utilizza la BI
- !!! **Per questo non è per l'autorità di eccellenza** per il controllo del settore bancario, non può prendere decisioni in contrasto con la BI;  
(non vi devono essere ragioni politiche o economiche, ma condizioni oggettive);

### **Il TUB riconosce comunque funzione di alta vigilanza**

= fissazioni di principi generali in materia regolamentare;

Essendo scelte che richiedono valutazioni tecniche **ha competenze limitate**;

Oggi, **dopo meccanismo di vigilanza unico**, stabilisce

solo criteri generali su:

- raccolta del risparmio
- la trasparenza delle condizioni contrattuali
- attività negoziate da banche

Prima in generale deliberava su principi in materia di regolamentare su proposta della BI;

Fini agli anni 30 in cui ci fu l'indirizzo politico del settore bancario, in presenza di regime totalitario per indirizzare l'economia il CICR ebbe un ruolo maggiore.

Al termine della guerra la logica è cambiata, le banche restano imprese speciali, ma comunque imprese che operano in regime di concorrenza con decisioni prese in base a valutazioni economiche di mercato e non per ragioni politiche.

C'è stato il passaggio verso vigilanza alla BI (ente amministrativo indipendente)

\*che poi comunque vengono specificate dalla BI

## **MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLA FINANZA**

Per gli stessi motivi (è organo politico), ha **poteri regolamentari circoscritti e limitati**;

Sostituisce il comitato **in caso di urgenza** tramite decreto del ministero dell'economia

\* meglio il comitato perché riunisce diversi dicasteri ed è organo collegiale

**Nel TUB** è formalmente ancora previsto

**che il decreto di questo ministro sia necessario per dichiarare aperta la liquidazione coatta amministrativa**

\* crisi della banca che determina la dismissione di tutte le attività e la ripartizione tra i creditori (come un fallimento ma nell'ambito bancario)

**NB: è solo una formalità** che sia il ministero dell'economia ad aprire la procedura.

Decreto non ha in realtà valore decisorio, si apre la procedura solo se ci sono le condizioni previste dalla legge e su proposta della BI

determinare i **requisiti esponenti** (onorabilità, professionalità, indipendenza, competenza, correttezza e limiti cumulo);

E onorabilità, competenza e correttezza dei **soci**.

**autorizzazione delle banche e intermediari** finanziari diversi (condizioni per la licenza)

**NB:** sempre con parere del Consiglio di Stato

**BANCA DI ITALIA:** autorità per eccellenza, BC e organo di vigilanza bancaria

**Autorità amministrativa:** non ha orientamento **politico**

## **VIGILANZA**

**tecnica** per questo dovrebbe essere più esperta e specializzata rispetto agli altri organi

**informativa:** potere di richiedere informazioni e fare ispezioni nelle banche

Si **distingue dalle altre** autorità in quanto **INDIPENDENTE;**

**garantito da:**

PASSATO: inamovibilità del governatore;

il governatore nominato con DL non poteva essere rimosso, era una carica a vita o fino a dimissioni.

\* Caso Antonveneta il problema fu che il governatore non voleva dimettersi nonostante le prove di collusione con i dirigenti di banca Antonveneta e diverse irregolarità compiute.

OGGI ha durata a tempo determinato, la normativa di ripartizione dei poteri e nomina nella BI è stata modificata

**TRASPARENZA** nelle sue attività:

- **pubblicizza** i principi e le azioni di vigilanza compiute

(dal 2015) è stato anche previsto che la BI debba pubblicare tutti i provvedimenti sul sito internet;

- **riferisce** periodicamente al Parlamento e al governo con relazione annuale (sullo stato della vigilanza e del settore);

**NB:** La sua attività è amministrativa è perciò sottoposta ai principi generali (normativa 241 del 90 per “attività amministrativa”: secondo principi di correttezza, trasparenza, pubblicità, nomina di un responsabile del procedimenti, ogni procedimento può essere impugnato e contestato dagli interessati..)

I **dipendenti** della BI hanno obbligo di **“SEGRETO DI UFFICIO”;**

Perché nello svolgimento delle proprie attività colgono informazioni che se divulgate al pubblico potrebbero essere **causa di corsa agli sportelli** (crisi sistemica/distorsione del mercato)

**NB:** obbligo per rischio crisi sistemica riguarda più la Consob.

Il segreto copre **notizie, informazioni, dati ed elaborazioni BI**

Es. la BI si rifiutò in passato di fornire ad associazioni consumatori i dati in suo possesso sulle



clausole di massimo scoperto= vessatorie per i clienti

**Eccezione al principio:** se si tratta dell'autorità giudiziaria sta indagando su un reato, le informazioni siano necessarie all'indagine o allo svolgimento dei procedimenti

= non è opponibile il segreto di ufficio

**MA i dipendenti** della BI qualora siano a conoscenza di **reati**, hanno **obbligo** di non **riferire in primis** all'autorità giudiziaria ma bensì **al governatore**.

Il governatore deciderà se non vi è rischio di creare incertezza e conseguenze sulla stabilità e quindi si può riferire immediatamente ad autorità giudiziaria, o sia meglio attendere.

!!! i dipendenti pubblici hanno obbligo di fare subito denuncia all'autorità giudiziaria dei reati di cui vengono a conoscenza

**Dipendenti e la BI** hanno **OBBLIGO di scambiare informazioni e collaborare con AUTORITA' degli ALTRI PAESI** (sistema di vigilanza unico), con la Consob, l'Antitrust.

## POTERI

- **IMPULSO:** assegnare compiti al CICR e al Ministero dell'economia  
(su proposta della BI)

- **REGOLAMENTARI a carattere** generale e speciale;

- **Generale**= emana istruzioni e disposizioni di carattere generale;

= attuazione a livello secondario delle norme primarie;

= specifica nel dettaglio le norme tecniche che in linea generale vengono prima definite da norme

**Es.** TUB dice che la BI può adottare una normativa secondaria in ambito di governo societario delle banche, e la BI specifica quali siano i comitati che le banche devono adottare, requisiti amministratori, componente CdA, valutazione dei rischi...

primarie

**!!! E' infatti organo tecnico**

Nelle norme generale per principio vi è obbligo di motivazione, relazione di impatto e proporzionalità, periodica revisione e pubblicità su bollettino;

prima della adozione è necessaria una consultazione pubblica e effettuare la c.d. "**relazione di impatto**" (effetto su mercato, stakeholders...)

**Speciali:** emana provvedimenti di carattere particolare e autorizzazioni (=nei confronti di specifici soggetti e non intero settore bancario)

Es. sostituire certi amministratori, dismettere un ramo che sta subendo perdite, innalzare il patrimonio di vigilanza...

!!! Nel rispetto dei principi sul procedimento amministrativo

- **SANZIONATORI:** **eroga sanzioni** verso banche, intermediari finanziari, IMEL, IP e anche a soggetti ad esse legate (amministratori, revisori, sindaci, dipendenti...);

**Nel rispetto dei principi di procedura sanzionatoria:** preceduta da istruttoria, trasparenza dell'indagine, in contraddittorio (potere di chi è coinvolto di esternare il proprio punto di vista e opporsi alle decisioni della BI), distinzione tra le funzioni istruttorie e decisorie.

**Obblighi di verbalizzazione:** per rendere possibile l'opposizione degli interessati

**- IN ambito CRISI BANCARIE:**

\* ancor più importante a seguito del recepimento della direttiva BRRD, che ha in generale potenziato i poteri di vigilanza e risoluzione

Può decidere quali siano le **procedure migliori** in caso di crisi di una banca, ed eventualmente