



## Presentazione

Lo studio delle Autorità di regolazione dei mercati finanziari costituisce un privilegiato punto di osservazione per la comprensione di alcune dinamiche dei contemporanei ordinamenti giuridici: la dialettica pubblico-privato; la perimetrazione degli ambiti di intervento del soggetto pubblico e, di converso, lo spazio da riconoscersi all'autonomia privata; gli strumenti da preferire per garantire la tutela dei consumatori (e soprattutto di quella peculiare categoria di consumatori che sono i risparmiatori) ma anche l'efficienza e la stabilità del mercato; il rapporto politica-amministrazione; l'incidenza del processo di integrazione europea. Tutte queste problematiche trovano, nella disciplina delle autorità di regolazione dei mercati finanziari, dei formidabili "banchi di prova" che consentono di riflettere su alcune traiettorie degli ordinamenti contemporanei.

Il presente volume, che non ha pretese di completezza né di esaustività, intende fornire uno strumento didattico nel quale, alla finalità didattica (che è quella di consegnare ai discenti un quadro della disciplina vigente della materia) si è cercato di aggiungere una riflessione scientifica che intende mettere in luce le peculiarità del fenomeno delle autorità di regolazione dei mercati finanziari. Emerge così un quadro eterogeneo e composito, reso ulteriormente complesso dall'intervento delle normative europee, resesi peraltro necessarie in conseguenza dell'integrazione dei mercati finanziari ed in ragione di alcuni effetti negativi conseguenti alla crisi finanziaria del 2007-2008.

Se nell'ultimo decennio del secolo scorso la dottrina si era interrogata in particolare sulla natura delle autorità di regolazione e sulla ammissibilità di autorità dotate di significativi poteri normativi e sanzionatori, può rilevarsi che la concreta esperienza degli ultimi lustri ha confermato, nonostante i tanti aspetti da migliorare, la bontà e validità di tale strumento. Oggi la riflessione della dottrina si concentra soprattutto sull'operato di tali autorità e sulle forme della responsabilità delle medesime. Queste infatti risultano titolari di una funzione (quella di regolazione) che, quantunque da collocare all'interno del più ampio *genus* della funzione amministrativa, si presenta ricca di una propria, spiccata, caratterizzazione, che le rende particolarmente interessanti per lo studioso della contemporaneità.

Il processo di integrazione europea, con la costruzione e difesa di un mercato unico, ha inciso profondamente nella disciplina dei mercati finanziari e, prima ancora, ha inciso sullo stesso ruolo dello Stato nell'economia, avendo indirizzato la

cessione di sovranità statale (all'Unione Europea) nella direzione di una ritrazione del potere pubblico dalle dinamiche economiche. La crisi del 2007-2008 ha dimostrato i limiti di tale impostazione e, forse non a caso, la risposta europea alla crisi economica post pandemica è stata da subito di tenore esattamente opposto a quella registrata nel decennio precedente.

E, al di là di questi, quantunque importanti, aspetti, va aggiunto che la disciplina dei mercati finanziari incide su sfere di libertà costituzionalmente garantite, sicché, sullo sfondo, si pone la più generale questione della tutela delle libertà e di protezione dei soggetti “deboli” del mercato. E questa esigenza di tutela deve sempre essere ribadita e garantita.

Sulmona, 21 novembre 2021

F.P.

## Capitolo Primo

# **Le Autorità di regolazione dei mercati finanziari nell'ordinamento italiano. Assetti e competenze**

SOMMARIO: 1. Introduzione. Le Autorità di regolazione dei mercati finanziari nel quadro delle autorità indipendenti dell'ordinamento italiano. – 2. La Banca d'Italia. – 3. L'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (Ivass). Dall'Isvap all'Ivass. – 4. La Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob).

### **1. Introduzione. Le Autorità di regolazione dei mercati finanziari nel quadro delle autorità indipendenti dell'ordinamento italiano.**

Nell'ordinamento italiano il quadro delle discipline normative concernenti la finanza ed il credito è stato oggetto a partire dagli inizi degli anni novanta del secolo scorso di profonde trasformazioni ad opera soprattutto – ma non solo – del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385, d'ora innanzi Tub) e poi del testo unico della intermediazione finanziaria (d.lgs. n. 58/1998, d'ora innanzi Tuf) e da successive normative adottate in ragione sia dei vincoli europei che di vicende che hanno occupato l'attenzione anche dei mass-media per il grande risvolto economico e sociale (a partire dal *crack* della Parmalat, della Cirio, *Bond* argentini e altri) fino agli effetti successivi alla crisi finanziaria del 2008-2009 (ed alla conseguente crisi di diversi istituti bancari non solo in Italia).

In questi decenni numerose questioni si sono poste all'attenzione della dottrina e del legislatore in particolare con riguardo all'obiettivo della tutela dei risparmiatori e più in generale della trasparenza dell'operato degli attori che interagiscono nei mercati finanziari.

A questo proposito è indicativo ricordare che nel 2004 la Camera dei Deputati ha ritenuto di dover svolgere una "*Indagine conoscitiva sui rapporti tra il sistema delle imprese, i mercati finanziari e la tutela del risparmio*" e, più avanti (nella XVII legislatura), con la legge 12 luglio 2017, n. 107, è stata istituita la "*Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario*", con il compito di verificare: gli effetti sul sistema bancario italiano della crisi finanziaria globale e le conseguenze dell'aggravamento del debito sovrano; la gestione degli isti-

tuti bancari coinvolti in situazioni di crisi o di dissesto, destinatari anche in forma indiretta di risorse pubbliche o posti in risoluzione; l'efficacia delle attività di vigilanza sul sistema bancario e sui mercati finanziari; l'adeguatezza della disciplina legislativa e regolamentare nazionale ed europea sul sistema bancario e finanziario, nonché sul sistema di vigilanza, anche ai fini della prevenzione e gestione delle crisi bancarie.

Nella relazione conclusiva, approvata a maggioranza, la Commissione parlamentare di inchiesta ha formulato alcune proposte, auspicando: un aggiornamento del quadro normativo del sistema di vigilanza e controllo con l'attribuzione di maggiori poteri investigativi alla Banca d'Italia; l'introduzione di limiti più stringenti alla possibilità di assunzione e di ottenere incarichi presso gli enti vigilati e il rafforzamento della collaborazione tra autorità competenti; un rafforzamento della *governance* degli istituti bancari, con un maggior rigore nella prevenzione e nel contrasto al conflitto di interessi ed una maggiore attenzione alla *governance* degli istituti in crisi; una gestione più efficace dei crediti deteriorati, affidandone il *management* ad un organismo pubblico che agisca, a livello nazionale, entro un sistema di regole stabilite in sede europea (*bad bank*); una riforma della normativa penalistico-economica, prevedendo la creazione di nuove fattispecie penali che sanzionino le condotte di gestione fraudolenta e di truffa di mercato, anche in mancanza di declaratoria di insolvenza; con riferimento alla tutela del risparmio, la semplificazione dei prospetti informativi, una più netta separazione tra attività bancaria e finanziaria, nonché la promozione delle iniziative di educazione finanziaria.

Ed anche nella XVIII legislatura è stata istituita, con la legge 26 marzo 2019, n. 28, una Commissione parlamentare bicamerale di inchiesta sul sistema bancario e finanziario.

Da rilevare che, in occasione della promulgazione di tale legge, il Presidente della Repubblica, in una lettera inviata ai Presidenti di Camera e Senato, ha espresso alcune considerazioni sull'oggetto dell'attività di indagine della Commissione di inchiesta e sui relativi poteri.

In particolare il Presidente della Repubblica ha evidenziato che «L'ambito dei compiti attribuiti alla Commissione – a differenza di quella istituita nella precedente Legislatura – non riguarda l'accertamento di vicende e comportamenti che hanno provocato crisi di istituti bancari o la verifica delle iniziative assunte per farvi fronte, ma concerne – insieme al sistema bancario e finanziario nella sua interezza – tutte le banche, anche quelle non coinvolte nella crisi e che svolgono con regolarità la propria attività. Non è in alcun modo in discussione, ovviamente, il potere del Parlamento di istituire commissioni di inchiesta in settori della vita istituzionale, economica o sociale, tenendo conto, peraltro, dei limiti all'attività delle commissioni derivanti dalla Costituzione e puntualmente indicati dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale. Non può, tuttavia, passare inosservato che, rispetto a tutte le banche, e anche agli operatori finanziari, questa volta viene, tra l'altro, previsto che la Commissione possa “*analizzare la gestione degli enti cre-*

*ditizi e delle imprese di investimento*". Queste indicazioni, così ampie e generali, non devono poter sfociare in un controllo dell'attività creditizia, sino a coinvolgere le stesse operazioni bancarie, ovvero dell'attività di investimento nelle sue varie forme. Occorre considerare la natura privata degli enti interessati la cui attività costituisce esercizio della libertà di iniziativa economica riconosciuta e garantita dall'articolo 41 della Costituzione. L'eventualità che soggetti, partecipi dell'alta funzione parlamentare ma pur sempre portatori di interessi politici, possano, anche involontariamente, condizionare, direttamente o indirettamente, le banche nell'esercizio del credito, nell'erogazione di finanziamenti o di mutui e le società per quanto riguarda le scelte di investimento si colloca decisamente al di fuori dei criteri che ispirano le norme della Costituzione. Le previsioni della legge in questione pongono anche il tema di possibili interferenze delle attività della Commissione in ambiti di competenza di varie autorità di vigilanza. È possibile, naturalmente, che l'operato di queste sia oggetto di inchiesta parlamentare – laddove così il Parlamento dovesse deliberare – ma occorre evitare il rischio che il ruolo della Commissione finisca con il sovrapporsi – quasi che si trattasse di un organismo ad esse sopra ordinato – all'esercizio dei compiti propri di Banca d'Italia, Consob, Ivass, Covip, Banca Centrale Europea. Ciò urterebbe con il loro carattere di Autorità indipendenti, sancito, da norme dell'ordinamento italiano e da disposizioni dell'Unione Europea, vincolanti sulla base dei relativi trattati. Provocherebbe, inoltre, grande incertezza tra gli operatori sottoposti a vigilanza su quale sia l'organismo cui fare riferimento e quali le indicazioni da osservare, anche considerando che l'attività della Commissione è prevista per l'intera durata della Legislatura. Ricordo, tra l'altro, che né le banche centrali né, tantomeno, la Banca centrale europea possono sollecitare o accettare istruzioni dai governi o da qualsiasi altro organismo degli Stati membri. Va, in particolare, escluso che la Commissione, come potrebbe far temere un'erronea interpretazione dell'art. 3 della legge, possa svolgere attività che rientrino nella competenza di organismi dell'Unione Europea – come la Banca Centrale Europea e l'Esma – in base a norme non derogabili dal diritto interno. L'obiettivo della tutela del risparmio, a difesa dei cittadini, sancito dall'articolo 47 della Costituzione e che deve ritenersi ineludibile riguardo all'attività della Commissione d'inchiesta, richiede, infine, di prestare attenzione al delicato profilo delle informazioni detenute dalle autorità di vigilanza. L'ordinamento dell'Unione Europea, nel promuovere gli obblighi di collaborazione e gli scambi di informazioni per l'assolvimento delle rispettive funzioni tra autorità europee e nazionali, prevede che si osservino determinate cautele nella gestione delle informazioni sugli enti e gli istituti di credito in possesso delle autorità di vigilanza. Come espressamente definito dall'ordinamento dell'UE, anche in riferimento a informazioni trasmesse a commissioni di inchiesta parlamentari, è necessario, che *"le persone che hanno accesso alle informazioni siano soggette ad obblighi di segreto professionale"*. È evidente come tale obbligo – richiamato dall'art. 6 della legge – sia volto a scongiurare l'allarme che la diffusione indebita di informazioni relative alla gestione degli enti creditizi e delle società finanziarie può suscitare

tra i risparmiatori e sui mercati. Il principio di non interferenza e quello di leale collaborazione vanno affermati anche nei rapporti tra inchiesta parlamentare e inchiesta giudiziaria. ... Sono certo che Ella, nell'esercizio delle Sue prerogative, ... seguirà con attenzione lo svolgimento dei lavori della Commissione affinché sia assicurato il rispetto dei limiti derivanti dalla Costituzione e dall'ordinamento della Unione Europea nonché il rispetto dei diversi ruoli e responsabilità».

In questa "Lettera" del Presidente della Repubblica sono magistralmente condensate numerose delle problematiche che ruotano attorno al ruolo e all'operato della autorità di regolazione dei mercati finanziari. E va parimenti ricordato che in dottrina si sono registrate già da tempo riflessioni che distinguono – all'interno del più ampio *genus* delle non poche autorità indipendenti presenti nel nostro ordinamento – quelle operanti nei settori del credito, della finanza e delle assicurazioni (*id est*, Banca d'Italia, Consob e Ivass) da quelle operanti a tutela della concorrenza e nei settori dei pubblici servizi (*id est*, Autorità garante della concorrenza e del mercato, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero; ecc.).

La dottrina si è posta diversi quesiti legati, da un lato, all'esatta delimitazione delle funzioni, dei poteri e delle caratteristiche di tali autorità e, dall'altro lato, alla compatibilità di tale figura con l'impianto dettato dalla Costituzione e, nello specifico, con i principi costituzionali in materia di pubblica amministrazione.

A quest'ultimo proposito va rilevato che nella Costituzione italiana si rinviene la contemporanea vigenza dei principi di subordinazione e di separazione dell'amministrazione dal potere politico, contemporanea vigenza che da un lato determina una vivace dialettica fra tali principi, ma che, dall'altro lato, conferisce al sistema amministrativo italiano un alto grado di elasticità che consente l'esistenza di strutture pubbliche in posizione di relativa indipendenza dall'autorità politica e, in particolare, sottratte alla diretta dipendenza dall'indirizzo governativo<sup>1</sup>.

E proprio questo costituisce l'elemento peculiare delle autorità di regolazione le quali vengono a porsi, da un lato, come un'importante manifestazione del principio – e dell'esigenza – di separazione tra pubblica amministrazione e organi politici e, dall'altro lato, come risposta all'incapacità delle tradizionali formule organizzative di assicurare efficienza e trasparenza ai mercati finanziari (per ottenere il quale risultato è necessario assicurare effettività al principio di separazione-distinzione tra politica ed amministrazione)<sup>2</sup>.

Le autorità di regolazione (quale *species* del più ampio *genus* delle autorità indipendenti) vengono così a configurarsi quali organi caratterizzati da un alto tasso di imparzialità e chiamati ad adottare decisioni fondate su una «neutralità» «tecni-

---

<sup>1</sup> Al riguardo v. N. LONGOBARDI, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, Torino, 2009; da ultimo v. N. LONGOBARDI, *Il declino italiano. Le ragioni istituzionali*, Firenze, 2021.

<sup>2</sup> N. LONGOBARDI, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, cit., 45.

ca e politica» nonché ad instaurare momenti di dialogo fra i differenti soggetti operanti nello specifico settore oggetto di regolazione.

Nell'ordinamento giuridico italiano l'espansione del fenomeno delle autorità indipendenti è avvenuta secondo due differenti linee di sviluppo: da un lato vi è stato un ampliamento del numero dei settori sottoposti al controllo di siffatte autorità (dalla borsa alle assicurazioni, dall'esercizio del diritto di sciopero alla concorrenza, dal trattamento dei dati personali al settore delle comunicazioni, dai servizi di pubblica utilità agli appalti pubblici, ecc.), dall'altro le diverse autorità hanno sempre affermato – e difeso – la propria autonomia esercitando in maniera “piena” i poteri loro conferiti dalla legge.

L'esame del diritto positivo consente di poter affermare l'estrema difficoltà di individuazione di un unico «modello» di autorità indipendente, riscontrandosi dietro siffatta espressione numerose figure tra loro eterogenee<sup>3</sup>. Ma va ribadito che l'elemento peculiare delle autorità di regolazione è quello dell'indipendenza, che deve essere loro assicurata in ragione della funzione da esse svolta. L'indipendenza è infatti assicurata a tali autorità affinché le stesse possano adeguatamente svolgere la funzione di regolazione di settori economicamente e socialmente rilevanti in funzione di protezione di interessi collettivi. E nell'adempimento di tale funzione è necessario che l'autorità agisca in maniera «indipendente», e cioè senza alcun condizionamento ad opera né del potere politico, né di gruppi privati.

L'essenza del fenomeno delle autorità di regolazione – quale *species* del *genus* delle autorità indipendenti – è da ravvisare nell'espletamento delle funzioni di *administrative regulation* e cioè espressione di una funzione amministrativa non intesa quale mera esecuzione di scelte compiute dal potere politico bensì quale struttura soggetta alla legge ed operante a tutela dei diritti dei singoli. Questa visione, così in linea con la Costituzione, dimostra il fondamento costituzionale delle autorità di regolazione di cui peraltro bisogna individuare anche i limiti di intervento e le forme di tutela del singolo.

L'elemento peculiare delle autorità di regolazione è rappresentato – come detto – dalla *indipendenza* di tali organi. Indipendenza significa capacità di determinare la propria azione nell'esercizio dei poteri attribuiti dalla legge. Conseguentemente deve affermarsi la sottrazione, sia sul piano organizzativo che su quello funzionale, di tali autorità ad ogni ingerenza dell'esecutivo.

E per lo svolgimento della funzione di regolazione loro assegnata, le autorità di regolazione dispongono di poteri regolamentari e sanzionatori, poteri che saranno oggetto di specifico esame nei capitoli secondo e terzo e che si presentano particolarmente significativi per la determinazione del concreto ruolo svolto da tali autorità.

Ma prima di approfondire nello specifico i poteri normativi e sanzionatori delle autorità in esame, appare necessario illustrare la struttura e le competenze delle singole autorità di regolazione dei mercati finanziari presenti nel nostro ordinamento.

---

<sup>3</sup> Vedi già F. POLITI, *Regolamenti delle autorità amministrative indipendenti*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXVI, Roma, 1995 (cui *adde* aggiornamento del 2002).

## 2. La Banca d'Italia

La Banca d'Italia<sup>4</sup> svolge funzioni di regolamentazione bancaria, di vigilanza e di gestione delle crisi. In ragione del processo di integrazione europea (ed in particolare con l'introduzione dell'euro e con l'avvio dell'Unione bancaria), la Banca d'Italia condivide oggi i propri obiettivi – stabilità monetaria e stabilità finanziaria – con le banche centrali degli altri Stati aderenti all'euro e con le competenti autorità europee.

La Banca d'Italia è oggi parte integrante dell'*Eurosistema*, composto dalla *Banca centrale europea* (BCE) e dalle banche centrali nazionali degli Stati aderenti all'euro.

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).

A livello dell'ordinamento europeo, la Banca d'Italia è l'autorità nazionale competente nell'ambito del "*Meccanismo di vigilanza unico*" (*Single Supervisory Mechanism*, SSM) sulle banche ed è autorità nazionale di risoluzione nell'ambito del "*Meccanismo di risoluzione unico*" (*Single Resolution Mechanism*, SRM) delle banche e delle società di intermediazione mobiliare (al riguardo v. *infra*, capitolo quarto).

---

<sup>4</sup>In dottrina v. M. NIGRO, *Profili pubblicistici del credito*, Milano, 1972; F. MERUSI, *Per uno studio sui poteri della banca centrale nel governo della moneta*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 1425 ss.; ID., *La posizione costituzionale della banca centrale in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 1081 ss.; S. ORTINO, *Banca d'Italia*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. IV, Roma, 1988; L. TORCHIA, *Il controllo pubblico della finanza privata*, Padova, 1992; S. AMOROSINO (a cura di), *Le banche. Regole e mercato*, Milano, 1994; F. CAPRIGLIONE, *L'ordinamento finanziario verso la neutralità*, Padova, 1994; ID. (a cura di), *Commentario al T.U. delle leggi in materia bancaria e creditizia*, Padova, 1994; T. PADOA SCHIOPPA, *La vigilanza bancaria in un mercato globale*, in *Bancaria*, 1995, n. 2, 6 ss.; AA.VV., *La nuova disciplina dell'impresa bancaria*, vol. I, *I soggetti e i controlli*, Milano, 1996; A. PREDIERI, *Il potere della Banca centrale: isola o modello?*, Firenze, 1997; M. CERA, *La regolazione dei soggetti finanziari nell'attività normativa delle autorità*, Milano, 2002; M. CLARICH, *Per uno studio sui poteri normativi della Banca d'Italia*, in *Banca, impresa e società*, 2003, n. 1; G.B. PITTALUGA, *Democrazia e banche centrali*, Milano, 2004; C. GIANNINI, *L'età delle banche centrali*, Bologna, 2004; A. FINOCCHIARO-A.M. CONTESSA, *La Banca d'Italia e i problemi del governo della moneta*, Roma, 2004; F. CAPRIGLIONE (a cura di), *L'ordinamento finanziario italiano*, Milano, 2005; G. MINERVINI, *La Banca d'Italia, oggi*, in *Banca, borsa e tit. cred.*, 2006, 619 ss.; F. GIORDANO, *Storia del sistema bancario italiano*, Roma, 2007; G. DELLA CANANEA, *Una riforma "perversa": l'autonomia della Banca d'Italia e la legge n. 262 del 2005*, in *Diritto dell'economia*, 2007, 205 ss.; D. SICLARI, *Costituzione e autorità di vigilanza bancaria*, Padova, 2007; M. CONDEMI, *La Banca d'Italia*, in *Dizionario giuridico*, Milano, 2009; G. NAPOLITANO, *L'intervento dello Stato nel sistema bancario e i nuovi profili pubblicistici del credito*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, n. 4; G. CAMA, *La Banca d'Italia*, Bologna, 2010; R. COSTI, *L'ordinamento bancario*, Bologna, 2012; M. FORNASARI, *La banca, la borsa, lo Stato. Una storia della finanza*, Torino, 2019.

La Banca d'Italia, oltre agli altri compiti ad essa affidati dalla legge, assicura la stabilità e l'efficienza del sistema finanziario e persegue il mantenimento della stabilità dei prezzi (obiettivo principale dell'Eurosistema ai sensi del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, Tfeue). Questi compiti della Banca d'Italia trovano fondamento nel principio della tutela del risparmio posto dall'art. 47 della Costituzione secondo cui “*La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito*”.

L'assetto strutturale della Banca d'Italia è funzionale alla tutela dell'indipendenza della stessa da condizionamenti esterni. Ed infatti le norme – nazionali ed europee – che ne disciplinano l'assetto e le funzioni sono volte a garantirne l'autonomia necessaria nello svolgimento delle relative funzioni. La disciplina relativa alle competenze e all'assetto della Banca d'Italia trova oggi le proprie fonti, oltre che in normative statali<sup>5</sup>, integrate dallo Statuto della Banca d'Italia e dal “Regolamento generale” della stessa, da fonti europee in particolare, ma non solo, il Trattato sull'Unione europea (Tfeue) e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue).

La Banca d'Italia ha un peculiare assetto istituzionale: è un istituto di diritto pubblico avente la struttura di una società per azioni, in cui i soci (i “*Partecipanti al capitale*”) non intervengono (né possono intervenire) sulle decisioni relative alle attività istituzionali, che sono invece di esclusiva competenza del Governatore e del Direttorio (composto dal Governatore, dal Direttore generale<sup>6</sup> e dai tre Vice Direttori generali).

Il *Governatore*<sup>7</sup> è nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio superiore della Banca d'Italia. Gli altri membri del Direttorio sono nominati dal Consiglio superiore, su proposta del Governatore; le nomine sono approvate con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'Economia, sentito il Consiglio dei ministri.

Gli altri organi di governo della Banca d'Italia – l'Assemblea dei Partecipanti, il Consiglio superiore, il Collegio sindacale – non dispongono di poteri decisionali e non ricevono informazioni sull'esercizio delle funzioni istituzionali.

---

<sup>5</sup> Vedi, ad es., legge n. 262/2005 e il d.l. n. 133/2013, conv. con modif. dalla legge n. 5/2014.

<sup>6</sup> Il Direttore generale coadiuva il Governatore nell'esercizio delle sue attribuzioni e attua le decisioni del Consiglio superiore.

<sup>7</sup> Il Governatore dispone dei poteri assegnati dalla legge, ma anche di quelli riservati ai membri degli organismi decisionali della Banca centrale europea (BCE) previsti dal Tfeue e dal Tfu e dallo Statuto del Sistema europeo di banche centrali (SEBC). In particolare, in qualità di componente del Consiglio direttivo della BCE, il Governatore della Banca d'Italia contribuisce a formulare la politica monetaria per l'area dell'euro e partecipa alle decisioni in materia di vigilanza bancaria nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico (*Single Supervisory Mechanism*, SSM). Al riguardo v. *infra*, capitolo quarto.

L'Assemblea dei Partecipanti<sup>8</sup> nomina i membri del Consiglio superiore e del Collegio sindacale, approva il bilancio e la ripartizione degli utili. Il *Consiglio superiore* – composto dal Governatore, che lo presiede, e da 13 Consiglieri, eletti dall'Assemblea dei Partecipanti tra personalità con significativa esperienza nel settore imprenditoriale, nell'attività libero-professionale, nell'insegnamento universitario o nell'alta dirigenza della pubblica amministrazione, in possesso di requisiti di onorabilità e indipendenza – esercita le funzioni di amministrazione generale e controlla l'andamento della gestione.

Nelle sue funzioni di autorità di regolazione, la Banca d'Italia sovrintende sul complessivo settore finanziario al fine di prevenire – o attenuare – i rischi di instabilità sistemica e, a questo fine, controlla l'operato degli intermediari bancari e finanziari gestendone anche le situazioni di crisi.

Le attività di regolazione della Banca d'Italia possono essere raggruppate in diverse macroaree:

- vigilanza sugli intermediari bancari e finanziari;
- gestione delle crisi delle banche;
- tutela della stabilità finanziaria e politiche macroprudenziali;
- prevenzione del riciclaggio e attività di Unità di informazione finanziaria (UIF) per l'Italia.

L'indipendenza della Banca d'Italia può essere declinata quale:

a) *indipendenza istituzionale* che si concretizza nella indipendenza della stessa da qualunque altra istituzione, con la conseguenza del divieto per la Banca d'Italia come istituzione e per gli organi ed i membri della stessa di sollecitare o accettare istruzioni da altre istituzioni o organismi sia nazionali che europei;

b) *indipendenza funzionale e operativa*: la Banca d'Italia individua e persegue autonomamente i propri obiettivi ed ha a disposizione le competenze tecniche e gli strumenti adeguati per conseguirli. A questo fine la disciplina vigente fissa regole stringenti in materia di conflitti di interesse e di abuso di informazioni privilegiate;

c) *indipendenza organizzativa*: la Banca d'Italia – nel rispetto delle norme che ne disciplinano l'azione amministrativa – definisce autonomamente il proprio assetto organizzativo con la finalità di assicurare un'azione efficiente, trasparente, responsabile e imparziale;

d) *indipendenza finanziaria*: la normativa vigente assicura alla Banca d'Italia risorse finanziarie adeguate a svolgere i compiti affidatili<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> All'Assemblea intervengono i 120 Partecipanti al capitale dell'Istituto, che risultano così suddivisi: 68 banche, 24 fondazioni di origine bancaria, 11 enti e istituti di previdenza, 10 assicurazioni, 7 fondi pensione. I requisiti per poter accedere al capitale della Banca d'Italia sono stabiliti dalla legge, che definisce anche il numero massimo di quote che ciascun Partecipante può detenere.

<sup>9</sup> Le principali fonti di reddito della Banca d'Italia sono rappresentate dal reddito moneta-

L'indipendenza riconosciuta alla Banca d'Italia è garantita anche dalle varie forme di controllo interno affidate al Consiglio superiore (oltre a quelle assegnate al Collegio sindacale)<sup>10</sup>.

Il Titolo III del Tub prevede, con riguardo alla vigilanza sulle banche, la "Vigilanza informativa" (art. 51 Tub)<sup>11</sup>, la "Vigilanza regolamentare" (art. 53 Tub)<sup>12</sup> e la "Vigilanza ispettiva" (art. 54 Tub)<sup>13</sup>.

---

rio, determinato dai proventi connessi con l'esercizio della politica monetaria, nonché dai rendimenti derivanti dalla gestione delle riserve ufficiali del Paese e del proprio portafoglio di investimento. Come altre banche centrali dell'Eurosistema, la Banca d'Italia amministra anche una parte delle riserve valutarie della BCE ed i relativi investimenti sono effettuati nel rispetto dei vincoli concordati nell'Eurosistema, con l'obiettivo del mantenimento del valore, della pronta liquidabilità e del conseguimento di un rendimento adeguato.

<sup>10</sup> La Banca d'Italia rende conto del proprio operato mediante periodiche Relazioni (Relazione annuale, Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia, audizioni parlamentari). La Banca d'Italia coopera con istituzioni nazionali in diverse forme: a) con il Parlamento ed il Governo: attraverso audizioni o nell'ambito di indagini conoscitive, fornendo consulenza tecnica ad esempio per l'elaborazione di norme di settore e per le scelte di finanza pubblica; b) con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), collaborando per tutte le rispettive funzioni; c) con l'autorità giudiziaria mediante la segnalazione di episodi riscontrati nello svolgimento dell'attività di vigilanza; d) con ulteriori autorità, sia in funzione di contrasto nei confronti di comportamenti illeciti in campo economico e finanziario, sia per promuovere l'educazione finanziaria. In quest'ultimo ambito possono essere ricompresi i rapporti con le altre autorità di vigilanza quali la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), la Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip) e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

<sup>11</sup> Secondo l'art. 51 Tub le banche inviano alla Banca d'Italia, con le modalità e nei termini da questa stabiliti, i bilanci, le segnalazioni periodiche ed ogni altro dato o documento richiesto (e l'art. 52 Tub concerne le comunicazioni del collegio sindacale e dei soggetti incaricati del controllo dei conti). Vedi anche art. 66 Tub relativo all'attività di vigilanza informativa sui soggetti inclusi nell'ambito della vigilanza consolidata.

<sup>12</sup> L'art. 53 Tub dispone che la Banca d'Italia, in conformità con le deliberazioni del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio (Cicr), emana disposizioni di carattere generale aventi ad oggetto: a) l'adeguatezza patrimoniale; b) il contenimento del rischio; c) le partecipazioni detenibili; l'organizzazione amministrativa e contabile e i controlli interni. Inoltre la Banca d'Italia può: a) convocare gli amministratori, i sindaci e i dirigenti delle banche per esaminare la situazione delle stesse; b) ordinare la convocazione degli organi collegiali delle banche, fissandone l'ordine del giorno, e proporre l'assunzione di determinate decisioni (e procedere direttamente alla convocazione quando sia rimasto inevaso un precedente ordine in tal senso della Banca d'Italia); c) adottare provvedimenti specifici nei confronti di singole banche. V. anche art. 67 Tub sulla vigilanza regolamentare nei confronti dei soggetti inclusi nell'ambito della vigilanza su base consolidata. In dottrina v. S. AMOROSINO, *La funzione amministrativa di vigilanza sulle banche nel nuovo t.u. delle leggi in materia creditizia*, in *Le banche. Regole e mercato dopo il testo unico delle leggi creditizie*, a cura di S. AMOROSINO, Milano, 1995; F. MERUSI, *Vigilanza e «vigilanze» nel nuovo testo unico delle leggi bancarie*, in *Banca, impr., soc.*, 1996, 199; C. CLEMENTE, *Art. 53*, in *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, a cura di F. CAPRIGLIONE, Padova, 1994; L. MARUZZI, *Vigilanza bancaria e potere di ordinanza*, in *Banca e borsa*, 1998, I, 735 ss. Secondo V. CERULLI IRELLI,

La Banca d'Italia svolge una funzione di vigilanza anche sulle infrastrutture del sistema finanziario italiano e, insieme con le altre banche centrali dell'Euro-sistema, contribuisce alla sorveglianza su quelle europee. Per assicurare il funzionamento del sistema dei pagamenti, anche in relazione alle innovazioni tecnologiche e alle nuove forme di rischio, la Banca d'Italia regola e controlla anche gli strumenti e i servizi di pagamento.

La Banca d'Italia vigila sui sistemi di regolamento dei titoli e su due infrastrutture che agevolano gli scambi in attività finanziarie: il depositario centrale Monte Titoli spa (presso il quale sono detenute e movimentate le principali attività finanziarie) e la Cassa di compensazione e garanzia spa (CCG, che si occupa di limitare il rischio di inadempienza delle parti che effettuano lo scambio di attività finanziarie e di facilitare il perfezionamento delle operazioni)<sup>14</sup>. La Banca d'Italia vigila sul buon funzionamento anche dei circuiti di pagamento utilizzati dalla clientela finale, sia di quelli a rilevanza nazionale, sia delle applicazioni che offrono servizi a tutto il sistema.

La funzione di vigilanza ricomprende un compito di controllo nei confronti anche dei fornitori di servizi tecnologici – o di rete – delle banche e delle imprese, qualora l'attività delle stesse si svolga su tutto il mercato nazionale o su quello internazionale. La vigilanza della Banca d'Italia è indirizzata ad assicurare il corretto funzionamento delle infrastrutture finanziarie – intese come reti – cercando di prevenire due tipologie di rischio: il c.d. “effetto domino”, cioè il rischio che gli effetti negativi prodottisi in una parte del sistema – ad esempio, il blocco operativo di un circuito o l'insolvenza di un singolo operatore – determinino una propagazione a catena nelle altre parti in ragione delle interdipendenze nelle (e fra le) reti; il c.d. “fallimento del coordinamento”, quale difficoltà di trovare accordi equi e trasparenti tra tutti gli operatori coinvolti.

---

*La vigilanza regolamentare*, in *Mondo bancario*, 1994, n. 6, la nozione di *vigilanza regolamentare* ricomprende al proprio interno istituti diversi, coinvolgendo sia l'intero campo dei poteri amministrativi attribuiti all'insieme delle autorità creditizie (cfr. artt. 2 ss. Tub), sia i vari casi in cui la disciplina legislativa riconosce alla Banca d'Italia il potere di adottare disposizioni a contenuto generale e astratto.

<sup>13</sup> Secondo l'art. 54 Tub, la Banca d'Italia può effettuare ispezioni presso le banche e richiedere a esse l'esibizione di documenti e di atti che ritenga necessari (v. anche artt. 55 e ss. e art. 68 Tub relativo alla vigilanza ispettiva su base consolidata).

<sup>14</sup> La Cassa di compensazione e garanzia (CCG, che deve poter disporre di risorse finanziarie sufficienti per poter gestire i rischi che assume in ogni scambio) si interpone tra due contraenti per evitare il rischio di inadempienza e garantire il buon fine di un'operazione. Complementare ai predetti controlli è la supervisione sul funzionamento di due mercati rilevanti nel sistema finanziario italiano, quello all'ingrosso dei titoli di Stato (MTS) e quello dei depositi interbancari in euro (e-MID). Nell'ambito dei pagamenti, le infrastrutture soggette a vigilanza includono i sistemi di scambio e regolamento al dettaglio (nazionali ed europei) e quelli all'ingrosso. L'attività di sorveglianza concerne anche le piattaforme europee di regolamento dei pagamenti istantanei.

La Banca d'Italia svolge funzioni di controllo, regolamentazione e indirizzo sui mercati e sulle relative infrastrutture<sup>15</sup> anche mediante il controllo delle società che li gestiscono (mediante un esame dello statuto, del bilancio, della compagine azionaria, dei regolamenti operativi, degli assetti proprietari, dei requisiti dei vertici aziendali e, più in generale, della struttura organizzativa e tecnologica).

I poteri di vigilanza sui mercati e sulle infrastrutture che operano a supporto delle negoziazioni sono ripartiti tra la Banca d'Italia e la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) secondo un criterio per finalità: la Consob è responsabile della trasparenza e della tutela degli investitori; la Banca d'Italia è responsabile della stabilità e del contenimento dei rischi di sistema. Al fine di assicurare alla Banca d'Italia (e, per quanto di competenza, alla Consob) l'esercizio della propria funzione di vigilanza, la normativa vigente impone ai gestori di fornire informazioni a tali autorità di regolazione sia nel momento della loro costituzione, sia successivamente con cadenza periodica.

Al fine di poter svolgere la funzione di vigilanza assegnatale, la vigente normativa consente alla Banca d'Italia (e alla Consob) di poter effettuare ispezioni, irrogare sanzioni ed intervenire direttamente in caso di crisi<sup>16</sup>.

Con riguardo alla vigilanza su sistemi e strumenti di pagamento, va ricordato che nell'Eurosistema l'attività di sorveglianza è armonizzata e pertanto la relativa regolamentazione avviene in base a principi e *standard* internazionali, recepiti nell'ordinamento dell'Unione Europea e poi in quello nazionale<sup>17</sup>. A questo pro-

---

<sup>15</sup> La Banca d'Italia partecipa ai principali organismi internazionali che definiscono le linee di indirizzo globali e gli *standard* di sorveglianza dei mercati finanziari. Essa partecipa: al Comitato sui sistemi di pagamento e sulle infrastrutture dei mercati (*Committee on Payments and Market Infrastructures*, CPMI) della Banca dei regolamenti internazionali (BRI), responsabile dei principi di sorveglianza su sistemi e strumenti di pagamento, e al gruppo congiunto CPMI-Iosco per gli *standard* sulle infrastrutture dei mercati finanziari; al Comitato europeo per il rischio sistemico (*European Systemic Risk Board*, ESRB) per le decisioni in materia di controparti centrali; al Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI) del G7 per la lotta al riciclaggio dei capitali di origine illecita e per la prevenzione del finanziamento al terrorismo.

<sup>16</sup> Il Tub e il Tuf attribuiscono sia alla Banca d'Italia sia alla Consob il compito di tutelare la clientela, distinguendo gli ambiti di azione delle due autorità in funzione del tipo di prodotti offerti dagli intermediari: alla Banca d'Italia è attribuito il compito di tutela dei clienti che utilizzano prodotti bancari e creditizi (es. depositi bancari e prestiti) e servizi di pagamento; alla Consob spetta tutelare chi compie operazioni per finalità di investimento in prodotti finanziari – quali azioni e obbligazioni – anche quando emessi o collocati da banche.

<sup>17</sup> Per favorire lo sviluppo di un mercato integrato dei pagamenti elettronici a livello europeo, con crescenti livelli di sicurezza e trasparenza, sono state introdotte nuove norme (Direttiva UE/2015/2366 sui servizi di pagamento nel mercato interno, *Revised Payment Services Directive*, PSD2; Regolamento UE 2015/751 relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta, *Interchange Fees Regulation*, IFR) orientate sia a contenere le tariffe interbancarie per l'utilizzo delle carte di pagamento, sia a introdurre nuovi obblighi informativi per alcune tipologie di operatori (circuiti di carte, servizi di pagamento prestati da operatori telefonici, strumenti "a spendibilità limitata").

posito la vigilanza della Banca d'Italia (che quale autorità di sorveglianza può anche emanare raccomandazioni su aspetti specifici – ad esempio, i rischi operativi – oppure può sollecitare l'impegno su scelte strategiche, quale ad esempio l'introduzione di nuove tecnologie) si estrinseca in diverse attività: dalla valutazione periodica (operata mediante le informazioni che gli operatori stessi sono tenuti a fornire) del rispetto della normativa da parte dei sistemi e degli schemi di pagamento all'analisi dei punti di debolezza o di mancato rispetto dei requisiti di affidabilità e di efficienza fino agli interventi in caso di inadempienza (che possono arrivare all'irrogazione di sanzioni).

La funzione di vigilanza della Banca d'Italia sugli intermediari bancari e finanziari disciplinati dal Testo unico bancario<sup>18</sup> ha l'obiettivo di assicurare tutela al risparmiatore, di cui deve essere tutelato (a fronte dei rischi che assume in ogni singolo investimento o operazione bancaria) il diritto ad essere informato dei relativi rischi e che gli stessi siano adeguati alla sua situazione economica e finanziaria<sup>19</sup>.

Oltre alle banche, vigilate nell'ambito del Meccanismo unico di vigilanza, la Banca d'Italia svolge un'attività di vigilanza (allo scopo sempre di contenimento del rischio e di garantire la stabilità patrimoniale e la sana e prudente gestione degli intermediari) anche su altri soggetti operanti nel settore finanziario: gli intermediari finanziari non bancari; gli IP; gli Imel; le SIM; i gestori di OICR. I relativi controlli sono svolti nel rispetto delle relative norme comunitarie e nazionali e degli orientamenti emanati dalle autorità europee: l'EBA per SIM, IP e Imel, l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (*European Securities and Markets Authority*, ESMA)<sup>20</sup> per i gestori di OICR<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Il Tub disciplina anche altri operatori: gli intermediari finanziari che, pur non raccogliendo il risparmio tra il pubblico, concedono credito; gli istituti di moneta elettronica (Imel); gli istituti di pagamento (IP), attivi nel comparto dei servizi di pagamento. Per le società di intermediazione mobiliare (SIM), che prestano servizi di investimento, e gli organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR), che gestiscono in forma accentrata il risparmio affidato loro dalla clientela, il Testo unico della finanza (Tuf, d.lgs. n. 58/1998) assegna alla Banca d'Italia la vigilanza sulla stabilità patrimoniale, sulla conduzione di una sana e prudente gestione e sul contenimento dei rischi assunti dagli intermediari. La Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) vigila sulla trasparenza e sulla correttezza nei confronti della clientela dei comportamenti da parte dei soggetti vigilati.

<sup>19</sup> A questo fine la legislazione assegna alla Banca d'Italia anche il compito di curare iniziative per accrescere le conoscenze dei cittadini in materia finanziaria, nonché la gestione di un sistema per risolvere eventuali controversie tra banche e clienti.

<sup>20</sup> Al riguardo v. *infra*, capitolo quarto.

<sup>21</sup> Le modalità concrete dell'attività di vigilanza di queste istituzioni (vigilanza analoga a quella sulle banche ma basata esclusivamente su norme nazionali, non essendo soggetta ad armonizzazione europea) variano a seconda del loro tipo di attività (e dunque dei rischi assunti). Con riguardo ai gestori di OICR, la supervisione si estende anche ad aspetti dell'operatività (i regolamenti di gestione e il rispetto dei limiti di investimento previsti per le diverse tipologie di

Molteplici, in realtà, sono gli obiettivi dell'attività di vigilanza: dalla salvaguardia della sana e prudente gestione dei soggetti vigilati alla salvaguardia della stabilità e dell'efficienza dell'intero sistema finanziario; dal rispetto delle norme alla garanzia della trasparenza delle condizioni contrattuali e della correttezza dei rapporti con la clientela. L'attività di vigilanza della Banca d'Italia mira inoltre a controllare – e contenere – i rischi assunti dagli intermediari, a gestire le eventuali crisi allo scopo di minimizzare gli eventuali oneri per i risparmiatori e di ridurre – se non eliminare – i rischi di contagio alle altre parti del sistema finanziario.

La Banca d'Italia esercita i propri poteri di vigilanza sulle banche e gli altri operatori finanziari<sup>22</sup> nei limiti e secondo le modalità stabilite a livello europeo (al riguardo v. *infra*, capitolo quarto) dalle disposizioni che instaurano il *Meccanismo di vigilanza unico* (*Single Supervisory Mechanism, SSM*), nel quale le decisioni più rilevanti sono assunte dal Consiglio direttivo della Banca centrale europea (BCE) su proposta del Consiglio di vigilanza (*Supervisory Board*)<sup>23</sup>, di cui fa parte un membro del Direttorio della Banca d'Italia in qualità di autorità nazionale competente (*National Competent Authority, NCA*).

Con l'istituzione del *Meccanismo di vigilanza unico* (*Single Supervisory Mechanism, SSM*) – che comporta l'assolvimento da parte della Banca d'Italia di compiti diversificati sui soggetti bancari maggiori (c.d. “significativi”) e su quelli minori (c.d. “meno significativi”) – la Banca d'Italia esercita su base collegiale (*id est* nell'ambito del Consiglio di vigilanza), gran parte dei poteri di supervisione sulle banche italiane e partecipa anche alla vigilanza sulle banche degli altri Paesi dell'area euro (v. *infra*, capitolo quarto).

L'azione di vigilanza sulle banche consiste, da un lato, nella definizione di norme (c.d. vigilanza regolamentare) e, dall'altro lato, nell'esercizio di controlli.

La prima attività (la “vigilanza regolamentare”)<sup>24</sup> è finalizzata ad assicurare il

---

OICR); nelle SIM assumono rilievo principalmente i rischi operativi ed i rischi di mercato nonché (per le SIM che erogano finanziamenti alla clientela) il rischio di credito; con riguardo agli IP e agli Imel, sono oggetto di specifico controllo i profili organizzativi al fine di evitare il rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. La vigilanza sugli agenti finanziari e i mediatori creditizi spetta all'Organismo degli agenti e dei mediatori (OAM) che è vigilato dalla Banca d'Italia, che ne verifica l'adeguatezza dell'organizzazione e delle procedure interne e valuta le principali aree di rischio.

<sup>22</sup> La Banca d'Italia svolge funzioni di vigilanza su un alto numero di soggetti operanti in Italia, molto diversi tra loro per dimensione, attività e forma giuridica. Il numero complessivo dei soggetti vigilati è diminuito nell'ultimo decennio, in ragione del decremento del numero delle banche attive nel Paese, ma anche della diminuzione del numero complessivo delle SIM (quale conseguenza della concentrazione e riorganizzazione di gruppi bancari nazionali ed esteri). Inoltre esistono in Italia numerose altre istituzioni (intermediari finanziari, istituti di pagamento, istituti di moneta elettronica, e altri ancora), su cui la Banca d'Italia esercita funzioni di vigilanza diversificate, a seconda della natura dell'attività svolta.

<sup>23</sup> Art. 4 del Regolamento UE 2013/1024.

<sup>24</sup> La continua innovazione finanziaria ed i progressi tecnologici impongono un continuo

corretto funzionamento del sistema finanziario e dei soggetti che ne fanno parte.

La seconda attività (quella dei controlli) si concretizza nell'esercizio di varie tipologie di strumenti (dall'analisi di dati trasmessi dagli stessi soggetti vigilati a scambi di documenti, da incontri con gli operatori a ispezioni in loco, ecc.) che consentono alla Banca d'Italia di porre in essere azioni differenziate a seconda della gravità delle anomalie riscontrate.

I soggetti vigilati svolgono le rispettive attività sulla base di regole definite innanzitutto a livello europeo ma anche a livello statale.

Le normative europee in materia (spesso completate – per i profili più specialistici – da norme tecniche emanate dalla Commissione europea su proposta dell'Autorità bancaria europea *European Banking Authority*, EBA)<sup>25</sup> mirano a porre un quadro di regole finalizzato a garantire condizioni di parità concorrenziale tra gli operatori del mercato unico<sup>26</sup>.

La disciplina statale (in materia bancaria e finanziaria) è costituita da norme sia di grado primario che di grado secondario.

Fra le norme di grado secondario vanno ricordate in particolare le delibere del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR, che su proposta della Banca d'Italia definisce criteri, modalità e limiti in materia di credito e di tutela del risparmio), i decreti ministeriali e gli atti normativi emanati dalla stessa Banca d'Italia<sup>27</sup>. E sono proprio gli atti normativi adottati dalla Banca d'Italia a giocare di fatto un ruolo importante nella definizione dei doveri degli enti vigilati giacché disciplinano profili e questioni essenziali per la gestione sana e prudente degli intermediari – dall'assetto organizzativo alle modalità di governo dell'impresa, dall'adeguatezza patrimoniale al presidio dei rischi, ecc. – nonché con riguardo alla correttezza dei rapporti con la clientela (ivi compresa la trasparenza delle condizioni contrattuali).

Va inoltre ricordato che la Banca d'Italia partecipa – sia pure sotto forme differenti – ai processi relativi alla definizione delle norme di grado primario<sup>28</sup>, sia

---

aggiornamento delle regole del settore. A livello di Unione Europea la produzione normativa fa capo in larga misura alle istituzioni comunitarie (v. *infra*, capitolo quarto), ma anche la Banca d'Italia dispone di un significativo potere normativo (su cui v. *infra*, capitolo terzo).

<sup>25</sup> V. *infra*, capitolo quarto.

<sup>26</sup> Le disposizioni comunitarie seguono in genere il modello posto dalle regole definite a livello internazionale dal Consiglio per la stabilità finanziaria (*Financial Stability Board*, FSB), dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (*Basel Committee on Banking Supervision*, BCBS), dal Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI, che promuove misure di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo) e da altri organismi internazionali.

<sup>27</sup> Anche il Tuf prevede ambiti di disciplina secondaria rimessi (oltre che a decreti ministeriali e ad atti normativi della Banca d'Italia) ad atti normativi della Consob (v. *infra*, capitolo secondo).

<sup>28</sup> La Banca d'Italia partecipa dunque, a vario titolo, all'intero "ciclo della regolamentazione di vigilanza": nella fase di elaborazione delle norme europee e di quelle italiane, nella fase

di quelle europee, sia di quelle italiane (anche in relazione alle innovazioni introdotte da regole europee).

I progetti di regolamentazione secondaria sono sottoposti ad un'analisi di impatto e a consultazione pubblica.

L'attività di vigilanza sulle banche<sup>29</sup> si esplica (oltre che mediante ispezioni presso gli operatori) innanzitutto attraverso una costante supervisione della situazione dei soggetti vigilati, al fine di rilevare tempestivamente eventuali problemi e richiedere interventi correttivi. Alcuni di questi controlli hanno carattere sistematico (analisi dei dati e delle informazioni che gli intermediari sono obbligati a trasmettere periodicamente o su richiesta, come ad esempio in materia di situazione di liquidità, gestione dei rischi e controlli interni).

La Banca d'Italia svolge inoltre accertamenti ispettivi (complementari rispetto ai controlli a distanza) al fine di verificare il rispetto delle disposizioni vigenti, l'attendibilità delle segnalazioni di vigilanza e ogni altro fenomeno rilevante. In questi ultimi anni si è assistito anche ad una pianificazione delle attività di vigilanza mediante simulazioni – a livello europeo e nazionale – volte a verificare la capacità dei soggetti vigilati di continuare a operare anche in condizioni – economiche e di mercato – avverse (c.d. *stress test*)<sup>30</sup>.

Questa logica di “pianificazione” dell'azione di vigilanza opera anche nei confronti di ciascun intermediario, riguardo al quale è impostato all'inizio di ogni anno un “piano ispettivo” contenente le principali attività programmate, gli incontri e le verifiche periodiche da effettuare<sup>31</sup>.

Nell'ambito dell'attività di verifica la Banca d'Italia invia agli intermediari comunicazioni contenenti richieste a seconda della gravità della situazione: dall'invito ad adottare i correttivi ritenuti opportuni per un miglioramento della gestione alla formulazione di richieste vincolanti con scadenze perentorie (e, a loro volta, tali richieste possono oscillare da misure meno restrittive – quali il divieto di distribuire utili o l'obbligo di reperire risorse patrimoniali aggiuntive o la re-

---

di applicazione delle regole *standard* internazionali FSB, BCBS, IOSCO, GAFI, nella fase di verifica dell'efficacia delle regole, nel G20 nel Forum dei Ministri delle finanze e dei Governatori delle banche centrali.

<sup>29</sup> Per le c.d. “procedure comuni” (autorizzazione o revoca all'esercizio dell'attività bancaria, autorizzazione all'acquisizione di partecipazioni qualificate nelle banche) la Banca d'Italia svolge la fase istruttoria e formula una proposta di decisione che viene sottoposta al Consiglio di vigilanza della BCE, competente ad adottare il provvedimento finale.

<sup>30</sup> La Banca d'Italia collabora allo svolgimento degli *stress test* svolti dall'EBA e dalla BCE sulle banche “significant” e conduce periodicamente *stress test* sul sistema bancario italiano. I risultati di queste simulazioni confluiscono nel processo di revisione e valutazione prudenziale (*Supervisory Review and Evaluation Process*, SREP), condotto annualmente per ottenere una valutazione complessiva di ciascun intermediario.

<sup>31</sup> Le informazioni acquisite nell'ambito sia della vigilanza a distanza che di quella ispettiva confluiscono nello SREP (*Supervisory Review and Evaluation Process*) sul quale vengono basate anche le attività di controllo da pianificare per l'anno successivo.

strizione delle attività o della rete territoriale – a provvedimenti chiamati a fronteggiare situazioni di particolare gravità quali l’attuazione di un piano di risanamento o la rimozione di esponenti aziendali o l’amministrazione straordinaria).

Nel Meccanismo di vigilanza unico (MVU), i gruppi bancari e i singoli istituti di credito non appartenenti a gruppi sono distinti fra “significativi” e “meno significativi” sulla base della loro dimensione – assoluta o relativa – nel sistema creditizio nazionale: i primi sono sottoposti alla vigilanza del Meccanismo di vigilanza unico (che a sua volta opera mediante le Autorità nazionali competenti, NCA). La Banca d’Italia (in quanto NCA) partecipa alla supervisione su tutte le banche significative europee, con un maggior coinvolgimento per quelle insediate in Italia, ed esercita direttamente la vigilanza sulle banche italiane “meno significative”<sup>32</sup>. La vigilanza sulle banche italiane “significative” è svolta da “gruppi di vigilanza congiunti” (GVC o in inglese *Joint Supervisory Team*, JST), guidati da un coordinatore della BCE, coadiuvato da un coordinatore italiano.

La responsabilità primaria delle ispezioni sulle banche significative italiane è in capo al Meccanismo unico di vigilanza, i cui gruppi ispettivi sono di norma diretti (e spesso totalmente composti) da personale della Banca d’Italia (pur non essendo esclusa la possibilità di costituzione di gruppi “misti” in quanto formati anche da personale della BCE e di altre Autorità nazionali competenti)<sup>33</sup>. Le banche italiane meno significative sono vigilate direttamente dalla Banca d’Italia, in base alle linee guida ed agli orientamenti decisi nell’ambito del Meccanismo unico di vigilanza.

La Banca d’Italia informa periodicamente la BCE della pianificazione delle attività di vigilanza e dell’attività svolta, nonché delle misure e delle sanzioni eventualmente adottate. Nei casi di maggiore importanza la BCE è destinataria in via preventiva di comunicazioni relative all’avvio dei relativi procedimenti e all’adozione di specifiche decisioni.

Tra le finalità affidate dal Tub alla Banca d’Italia posizione centrale occupa la tutela della trasparenza delle condizioni contrattuali e della correttezza dei rapporti con la clientela con riguardo ai prodotti bancari e ai servizi di pagamento. La finalità perseguita è ovviamente quella di proteggere il risparmiatore<sup>34</sup> che, nella relazione con l’intermediario, rappresenta la parte debole in ragione della asimmetria informativa e del minore potere contrattuale a disposizione: l’attività di vigilanza, in questo ambito, mira a limitare la capacità dell’intermediario di sfruttare la propria posizione di vantaggio a danno dei clienti.

---

<sup>32</sup> La BCE può decidere di esercitare direttamente i poteri di vigilanza anche nei confronti di una banca “meno significativa” (art. 6, par. 5, lett. b, del Regolamento UE 2013/1024).

<sup>33</sup> Questa prassi è promossa anche allo scopo di creare un’omogeneità delle prassi ispettive e la creazione di una cultura comune all’interno del Meccanismo unico di vigilanza.

<sup>34</sup> All’attività di vigilanza si affiancano gli strumenti posti a disposizione dei singoli clienti, quali la presentazione di esposti alla Banca d’Italia e il ricorso all’Arbitro Bancario Finanziario (ABF).

L'attività di vigilanza della Banca d'Italia è oggi indirizzata a fronteggiare anche i fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo<sup>35</sup>. Queste ulteriori finalità dell'attività di vigilanza si sono affermate negli ultimi decenni in ragione della crescente consapevolezza del peso, nel sistema economico, dell'evasione fiscale, della corruzione e dell'attività delle criminalità organizzate.

Nell'ordinamento italiano i controlli nei confronti di tali fenomeni sono affidati ad un articolato reticolo di autorità fra cui – come detto – è stata inserita anche la Banca d'Italia<sup>36</sup>. La supervisione svolta da quest'ultima ha l'obiettivo di verificare che gli intermediari vigilati abbiano assetti organizzativi, procedurali e di controllo capaci di impedirne il coinvolgimento in fenomeni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo e di garantirne la collaborazione con l'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF)<sup>37</sup>.

Uno strumento fondamentale nello svolgimento dell'attività di vigilanza e di regolazione è rappresentato dal potere sanzionatorio (su cui, più dettagliatamente, v. *infra*, capitolo terzo, par. 2).

La disciplina delle sanzioni in materia bancaria e finanziaria è stata profondamente modificata dal 2016 in attuazione di direttive europee<sup>38</sup>. Il nuovo quadro normativo prevede che destinatari delle sanzioni possano essere o la persona giuridica (*id est*, la società) nonché, in presenza di specifiche responsabilità, anche le singole persone fisiche. Il primo strumento (sanzioni alle persone giuridiche) muove nel dichiarato fine di incentivare gli azionisti a porre specifica attenzione nei confronti dell'operato degli esponenti e dei manager. Particolarmente elevato è, in entrambi i casi, il massimale delle sanzioni che possono giungere fino al 10 per cento del fatturato per le persone giuridiche e fino a 5 milioni di euro per le persone fisiche<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> La Banca d'Italia partecipa anche alle attività del Comitato di sicurezza finanziaria, costituito presso il MEF per coordinare l'azione di contrasto al finanziamento del terrorismo, al riciclaggio e ai programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa. Il Comitato di sicurezza finanziaria si pone come punto di raccordo tra tutte le amministrazioni e gli enti operanti nel settore; ne fanno parte, oltre al MEF e alla Banca d'Italia, i Ministeri dell'Interno, della Giustizia, degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, dello Sviluppo economico, l'Agenzia delle dogane, la Consob, l'Ivass, la UIF, la Guardia di finanza, la Direzione investigativa antimafia, l'Arma dei Carabinieri e la Direzione nazionale antimafia.

<sup>36</sup> Al riguardo v. il d.lgs. n. 231/2007, come modificato dal d.lgs. n. 90/2017.

<sup>37</sup> La Banca d'Italia collabora con l'autorità giudiziaria nell'individuazione degli illeciti penali finanziari e segnala ogni fatto che possa avere rilevanza penale.

<sup>38</sup> Vedi Direttiva UE/2013/36 (*Capital Requirements Directive*, CRD4) e successive Direttive UE/2014/65 (*Markets in Financial Instruments Directive*, MiFID2), UE/2014/91 (*Undertakings for the Collective Investment in Transferable Securities*, UCITS5) e UE/2015/849 (quarta direttiva antiriciclaggio).

<sup>39</sup> Sono inoltre previste misure alternative alla sanzione pecuniaria (come l'ordine di porre termine alla violazione) e misure accessorie, quali l'interdizione temporanea o permanente dalla carica.

Il procedimento sanzionatorio, a garanzia del diritto di difesa degli enti e dei soggetti sottoposti, prevede una separazione tra la fase istruttoria – che è di competenza dell’Ufficio della vigilanza – e la fase di decisione, rimessa al Direttorio della Banca d’Italia. Nel relativo procedimento è garantito agli interessati il diritto di visione degli atti del procedimento nonché di essere sentiti personalmente dall’Ufficio di vigilanza e di presentare controdeduzioni scritte. E controdeduzioni scritte (c.d. “contraddittorio rafforzato”) possono essere presentate anche nella fase della decisione: la procedura prevede infatti che al termine dell’istruttoria sia comunicata agli interessati la proposta formulata dall’Ufficio di vigilanza, nei confronti della quale proposta gli interessati hanno la facoltà di trasmettere proprie osservazioni al Direttorio, cui compete la decisione finale.

Nell’ambito del Meccanismo unico di vigilanza, il potere sanzionatorio è assegnato sia alla BCE che alla Banca d’Italia. La prima può adottare sanzioni pecuniarie nei confronti delle banche significative in caso di violazioni di norme europee; la Banca d’Italia, su richiesta della BCE, può applicare sanzioni, anche non pecuniarie, alle banche significative (ed ai relativi esponenti) per la violazione di norme statali. La Banca d’Italia ha autonomi poteri di sanzione nei confronti delle banche meno significative (su cui peraltro anche la BCE dispone di alcuni poteri sanzionatori) e degli altri intermediari vigilati. È competenza della Banca d’Italia adottare sanzioni (in quanto relative a violazioni su materie non trasferite alla BCE), per violazione delle disposizioni poste a tutela della trasparenza e della correttezza nei rapporti con la clientela e di quelle di prevenzione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Particolarmente significativa, proprio all’interno dell’attività di vigilanza, è la collaborazione con le altre autorità di regolazione – Consob, Autorità garante della concorrenza e del mercato, Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip) e Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (Ivass) – collaborazione che consente di ottenere una maggiore efficacia dell’azione regolatoria e di vigilanza<sup>40</sup>.

La disciplina dei mercati finanziari è posta oggi, in gran parte, dalle normative europee e questo effetto è il risultato delle soluzioni escogitate per rispondere agli effetti della crisi finanziaria del 2007-2008, crisi in cui alcune situazioni – di grave difficoltà – di non pochi intermediari finanziari hanno indotto ad un radicale ripensamento rispetto alle normative precedenti. Come noto, in tale occasione, alcuni Paesi, allo scopo di evitare la propagazione all’intero sistema della crisi di un singolo soggetto, hanno impegnato ingenti risorse pubbliche, allo scopo di evitare

---

<sup>40</sup> La collaborazione è spesso regolata da protocolli di intesa e si realizza attraverso scambi di informazioni e di documenti, nonché attraverso il coordinamento degli interventi di rispettiva competenza e l’adozione di azioni congiunte. Specifiche forme di cooperazione vengono individuate anche mediante l’istituzione di appositi comitati di coordinamento: v., ad esempio, il Comitato strategico ed il Comitato tecnico che la Banca d’Italia ha istituito in virtù di protocollo intercorso con la Consob, nonché il Tavolo di coordinamento con la Consob e l’Ivass in materia di applicazione dei principi contabili internazionali IAS/IFRS.

danni all'intero sistema finanziario e – conseguentemente – all'economia reale.

Ritornando al profilo della collaborazione della Banca d'Italia con altri soggetti, va rilevato che l'ordinamento prevede anche adempimenti di necessaria collaborazione – in funzione di prevenzione – tra operatori economici privati e autorità pubbliche. In particolare si intende fare riferimento al vincolo per gli operatori economici privati ad adempiere a specifici obblighi connessi con l'adeguata conoscenza della clientela, la tracciabilità delle transazioni e la segnalazione delle operazioni connotate da elementi di sospetto alle *Financial intelligence units* (FIU, in italiano *Unità di Informazione Finanziaria* UIF).

La normativa vigente<sup>41</sup> assegna all'*Unità di informazione finanziaria per l'Italia* (UIF, istituita presso la Banca d'Italia) un ruolo centrale nel sistema di prevenzione nazionale, in linea con gli *standard* e le regole internazionali concernenti le FIU<sup>42</sup>. L'UIF è competente alla ricezione delle segnalazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo provenienti dai soggetti obbligati alla collaborazione, in vista della trasmissione agli organi competenti per il seguito investigativo e giudiziario.

La UIF – come detto – è istituita presso la Banca d'Italia, che ne garantisce l'autonomia e l'indipendenza<sup>43</sup> disciplinandone con regolamento l'organizzazione e il funzionamento, nonché la riservatezza delle informazioni acquisite. La Banca d'Italia attribuisce alla UIF i mezzi finanziari e le risorse idonei ad assicurare l'efficace perseguimento dei fini istituzionali.

La UIF riceve le segnalazioni di operazioni sospette (SOS), oltre che dagli intermediari bancari e finanziari, da vari soggetti obbligati: professionisti (notai, avvocati, commercialisti) ed operatori di particolari comparti (servizi di gioco, custodia e trasporto valori, mediazione immobiliare, commercio di cose antiche e case d'asta, servizi relativi alle valute virtuali)<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> D.lgs. n. 231/2007 come modificato dai d.lgs. n. 90/2017, n. 124/2019 e n. 125/2019.

<sup>42</sup> La normativa internazionale (in particolare le 40 raccomandazioni del Gruppo di azione finanziaria internazionale-GAFI, che opera presso l'OCSE, e le direttive europee antiriciclaggio) prescrive l'istituzione di una FIU in ogni ordinamento, individuando quali caratteristiche essenziali: l'unicità a livello nazionale, l'autonomia e l'indipendenza operativa, la specialità delle funzioni di analisi finanziaria, la capacità di collaborare nel circuito internazionale, la natura multidisciplinare (finanziaria, amministrativa e investigativa) delle informazioni disponibili.

<sup>43</sup> Al Direttore dell'Unità compete in autonomia la responsabilità della gestione. Il Direttore è nominato con provvedimento del Direttorio della Banca d'Italia, su proposta del Governatore, tra persone dotate di adeguati requisiti di onorabilità, professionalità e conoscenza del sistema finanziario; il suo mandato dura cinque anni ed è rinnovabile una sola volta. Un Comitato di esperti svolge funzioni di consulenza e ausilio a supporto dell'azione della UIF. Il Comitato è composto dal Direttore e da quattro membri nominati per tre anni con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentito il Governatore. L'Unità rende conto del proprio operato mediante il rapporto annuale sull'attività svolta, che è trasmessa dal Ministro dell'Economia e delle Finanze al Parlamento.

<sup>44</sup> Art. 3 del d.lgs. n. 231/2007.

La UIF trasmette le segnalazioni ritenute meritevoli ed i risultati delle proprie analisi al Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza (NSPV) e alla Direzione investigativa antimafia (DIA); comunica all'autorità giudiziaria i fatti di possibile rilevanza penale<sup>45</sup>. La UIF, di propria iniziativa o su richiesta dell'NSPV, della DIA, dell'autorità giudiziaria o di FIU estere, può sospendere (per un massimo di cinque giorni) l'esecuzione delle operazioni sospette.

L'UIF dispone di poteri di regolamentazione e controllo al fine di promuovere condizioni di efficace collaborazione attiva da parte dei segnalanti. Può emanare istruzioni per la rilevazione e la segnalazione delle operazioni sospette ed elaborare indicatori di anomalia e schemi di comportamenti anomali, per specifici fenomeni o settori di attività. La UIF esercita controlli anche di tipo ispettivo per verificare il rispetto delle disposizioni in tema di obblighi di segnalazione oppure per approfondire operazioni e fenomeni sospetti.

A seguito dei controlli l'UIF, a seconda della fattispecie rilevata, contesta agli interessati le irregolarità rilevate e trasmette le relative informazioni al Ministero dell'Economia e delle Finanze oppure sottopone alle autorità di vigilanza di settore le ipotesi di violazione degli obblighi segnalatici per l'attivazione delle sanzioni previste dalla legge. La UIF infatti riceve dai soggetti obbligati, con cadenza periodica, dati e informazioni individuati in base a criteri oggettivi concernenti operazioni a rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo (c.d. *comunicazioni oggettive*, disciplinate da istruzioni dell'UIF). Ed anche le pubbliche amministrazioni che svolgono specifiche funzioni nell'ambito di settori esplicitamente richiamati dalla legge (ad esempio procedimenti autorizzativi o concessori, scelta del contraente nei contratti pubblici, concessione di finanziamenti, ausili o sovvenzioni) sono tenute a comunicare alla UIF dati e informazioni concernenti operazioni sospette di cui vengano a conoscenza<sup>46</sup>.

### **3. L'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (Ivass). Dall'Isvap all'Ivass**

L'*Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (Ivass)*, istituito dall'art. 13 del d.l. n. 95/2012, convertito in legge n. 135/2012, è un organo di controllo delle imprese di assicurazione ed è succeduto all'Isvap (Istituto per la vigilanza sulle assi-

---

<sup>45</sup> I rapporti della UIF con la Guardia di finanza, con la DIA e con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (DNA) mirano ad un'efficiente integrazione informativa (c.d. ciclo informativo di intelligence). Specifiche forme di collaborazione intercorrono con la DNA cui l'UIF trasmette i dati anagrafici contenuti nelle SOS ricevute per consentire l'incrocio con i nominativi presenti nelle basi dati della Direzione.

<sup>46</sup> La UIF svolge inoltre studi su singole anomalie, su settori dell'economia ritenuti a rischio, su categorie di strumenti di pagamento e su specifiche realtà economiche territoriali, avvalendosi anche di segnalazioni aggregate, trasmesse dagli intermediari.

curazioni private e di interesse collettivo), già istituito dalla legge 12 agosto 1982, n. 576, legge che inizialmente assegnava a tale Istituto funzioni istruttorie e conoscitivo-consultive del Ministro dell'Industria.

L'art. 13 del d.l. n. 95/2012, conv. in legge n. 135/2012, ha istituito l'Ivass quale ente avente personalità giuridica di diritto pubblico, chiamato a svolgere le funzioni già affidate all'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (Isvap) e cui è assegnato l'ulteriore compito “*di assicurare la piena integrazione dell'attività di vigilanza nel settore assicurativo, anche attraverso un più stretto collegamento con la vigilanza bancaria*”. Il legislatore del 2012 mirava dunque a rafforzare il controllo sul mercato assicurativo mediante un più stretto collegamento con la vigilanza bancaria, in ragione delle evidenti interconnessioni fra il mercato assicurativo e quello bancario.

Il collegamento del controllo del mercato assicurativo con la vigilanza bancaria pone il problema del rapporto con le autorità di vigilanza del mercato borsistico e, a questo proposito, sempre l'art. 13 del d.l. n. 95/2012 ha precisato che “*resta, in ogni caso, ferma la disciplina in materia di poteri di vigilanza regolamentare, informativa, ispettiva e sanzionatori esercitati dalla Consob sui soggetti abilitati e sulle imprese di assicurazione nonché sui prodotti di cui all'articolo 1, comma 1, lettera w-bis), del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e relativa disciplina regolamentare di attuazione*”. Viene così a delinarsi un quadro coordinato di funzioni fra Ivass, Banca d'Italia e Consob.

La legge istitutiva sottolinea che l'Ivass opera sulla base dei principi di autonomia organizzativa, finanziaria e contabile, oltre che di trasparenza e di economicità. Si specifica inoltre che l'Ivass opera con piena autonomia e indipendenza e non può essere sottoposto a direttive di altri soggetti pubblici o privati. Sul l'Ivass incombe l'onere di trasmettere annualmente al Parlamento e al Governo una relazione sulla propria attività<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Sull'Ivass, senza pretesa di esaustività, v. S. AMOROSINO, *Principi “costituzionali”, poteri pubblici e fonti normative: lo jus commune dei mercati finanziari, bancari ed assicurativi*, in *Diritto della banca e del merc. fin.*, 2003, I, 335 ss.; M. GNES, *La disciplina delle assicurazioni*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, parte speciale, tomo III, Milano, 2003; S. AMOROSINO-L. DESIDERIO (a cura di), *Il Nuovo codice delle assicurazioni*, Milano, 2006; M. BIN (a cura di), *Commentario al codice delle assicurazioni*, Padova, 2006; I. BOZZANO, *Il controllo e la regolamentazione del mercato assicurativo*, in *Le assicurazioni private*, a cura di G. ALPA, Torino, 2006; F. CAPRIGLIONE (a cura di), *Il codice delle assicurazioni private*, Padova, 2007; C. ARMBRÜSTER, *La vigilanza su banche ed assicurazioni: è meglio avere un'autorità o due?*, in *Banche, assicurazioni e gestori del risparmio*, a cura di M. PROSPERETTI-A. COLAVOLPE, Padova, 2009; L. DESIDERIO, *Temi e problemi di diritto delle assicurazioni*, Milano, 2010; C. BORTOLANI, *La sorveglianza*, in *Le assicurazioni*, a cura di A. COLAVOLPE-M. PROSPERETTI, Padova, 2012; M. DE BELLIS, *Unificazione, differenziazione e tecnificazione nella regolazione europea dei mercati finanziari*, in *Riv. it. dir. com.*, 2015, n. 6, 1553 ss.; S. STACCA, *A proposito di alcuni atti “flessibili” dell'IVASS: possibili implicazioni per imprese e consumatori*, in *Assicurazioni*, 2017, 2-3, 241 ss.

Sono organi dell'Ivass:

a) il Presidente (tale carica spetta al Direttore Generale della Banca d'Italia) che è il legale rappresentante dell'Istituto e che presiede il Consiglio;

b) il Consiglio (che è composto dal Presidente e da due consiglieri scelti tra persone di indiscussa moralità ed indipendenza oltre che di elevata qualificazione professionale in campo assicurativo, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei Ministri, su iniziativa del Presidente del Consiglio, su proposta del Governatore della Banca d'Italia e di concerto con il Ministro dello sviluppo economico)<sup>48</sup>;

c) il Direttorio (che è il Direttorio della Banca d'Italia, operante nella c.d. "composizione integrata", cioè con la partecipazione anche dei due consiglieri dell'Ivass).

Al Consiglio spetta l'amministrazione generale dell'Ivass. In particolare il Consiglio: adotta il regolamento organizzativo dell'Ivass; delibera in ordine al trattamento normativo ed economico del personale dipendente dell'Istituto e adotta il relativo regolamento; provvede alla gestione dei contributi dei soggetti vigilati; esamina ed approva il bilancio<sup>49</sup>.

Nell'esercizio delle funzioni istituzionali attribuite all'Ivass, il Direttorio della Banca d'Italia – come detto – è integrato con i due consiglieri dell'Ivass (c.d. "Direttorio integrato" o "a composizione integrata").

Al "Direttorio integrato" spetta l'attività di indirizzo e la direzione strategica dell'Ivass e la competenza ad assumere i provvedimenti aventi rilevanza esterna relativi all'esercizio delle funzioni istituzionali in materia di vigilanza assicurativa.

Nell'ambito delle proprie competenze il "Direttorio integrato" può rilasciare deleghe al Presidente, a singoli consiglieri, a dipendenti dell'Istituto con qualifica dirigenziale o a Comitati, Commissioni o Collegi previsti dallo Statuto, stabilendone oggetto e limiti nel rispetto delle modalità previste dallo Statuto medesimo. Rientra in ogni caso nella competenza esclusiva del Direttorio integrato l'approvazione della relazione annuale e l'adozione di provvedimenti a carattere normativo. Rientra altresì nella competenza del Direttorio integrato l'adozione nei con-

---

<sup>48</sup> I due consiglieri restano in carica sei anni, con possibilità di rinnovo per un ulteriore mandato. Gli emolumenti connessi alla carica sono fissati con decreto del Ministro dello sviluppo economico, adottato su proposta del Governatore della Banca d'Italia.

<sup>49</sup> L'Ivass inoltre adotta anche i provvedimenti di nomina, assegnazione, promozione e cessazione dal servizio dei dipendenti; conferisce gli incarichi di livello dirigenziale; approva gli accordi stipulati con le organizzazioni sindacali; esercita le competenze indicate dallo Statuto e delibera sulle questioni che il Direttorio integrato ritenga di sottoporle. Nell'ambito delle proprie competenze, il Consiglio può rilasciare deleghe anche a singoli consiglieri o al personale dell'Istituto con qualifica dirigenziale per l'adozione di provvedimenti che non richiedono valutazioni di carattere discrezionale, stabilendone oggetto e limiti, nel rispetto delle modalità previste dallo Statuto.

fronti dei dirigenti dell'Ivass di provvedimenti di distacco ed il conferimento di particolari incarichi, ivi compresa la nomina dei delegati presso l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA)<sup>50</sup>.

Il Direttorio integrato viene informato dal Presidente dell'Ivass sui fatti rilevanti concernenti l'amministrazione dell'Istituto.

Lo Statuto dell'Ivass è deliberato dal Direttorio della Banca d'Italia ed approvato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Le modifiche allo Statuto dell'Ivass, deliberate dal Direttorio integrato, sono approvate con le medesime modalità.

Lo Statuto detta disposizioni in ordine all'assetto organizzativo dell'Ivass e in particolare: stabilisce norme di dettaglio sulle competenze degli organi dell'Istituto; prevede la facoltà del Direttorio integrato di nominare un Segretario generale con compiti di ordinaria amministrazione, anche su delega del Consiglio; disciplina il funzionamento degli organi e in tale ambito, stabilisce i *quorum* costitutivi e deliberativi di quelli collegiali, prevedendo che il Direttorio integrato possa assumere i provvedimenti di sua competenza solo con la presenza di almeno uno dei consiglieri; definisce principi e criteri ai fini del conferimento delle deleghe da parte degli organi collegiali; definisce le modalità dell'esercizio delle funzioni istituzionali nei casi di necessità e di urgenza; stabilisce norme in materia di incompatibilità e principi per l'adozione del codice etico sia per i dipendenti che per i componenti degli organi; definisce i criteri ai fini di eventuali provvedimenti di distacco dei dipendenti dalla Banca d'Italia all'Ivass o viceversa; definisce norme relative alla consulenza e rappresentanza in giudizio dell'Ivass; stabilisce criteri per l'ottimizzazione delle risorse, la riduzione delle spese per il funzionamento e per le collaborazioni esterne.

Il testo normativo di riferimento del settore assicurativo è oggi il d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209, Codice delle Assicurazioni Private (e successive modificazioni e integrazioni) che pone le norme fondamentali del settore assicurativo e definisce le competenze dell'Ivass.

Il Codice delle Assicurazioni Private (Cod. Ass.) realizza la codificazione delle norme in materia di assicurazione, cui bisogna ovviamente aggiungere le norme contenute nel Codice civile, nella legge istitutiva dell'Ivass (legge n. 135/2012, di conversione, con modifiche, del d.l. n. 95/2012) e talune norme in materia di contabilità<sup>51</sup>.

Il Codice delle Assicurazioni Private ha posto un'organica disciplina della ma-

---

<sup>50</sup> Nei casi di necessità e di urgenza, i provvedimenti di competenza del Direttorio integrato possono essere assunti dai componenti del Consiglio di amministrazione anche singolarmente, salvo ratifica collegiale.

<sup>51</sup> Da ricordare quanto meno le norme relative alla disciplina antiriciclaggio e alla lotta al finanziamento del terrorismo (d.lgs. 21 novembre 2007 n. 231 e s. m.) e quelle relative alla revisione contabile.

teria e assegna all'Ivass funzioni di vigilanza sul settore assicurativo mediante l'esercizio di poteri di natura autorizzativa, prescrittiva, accertativa, cautelare e repressiva.

La vigilanza posta in essere dall'Ivass ha per scopo la sana e prudente gestione delle imprese di assicurazione e di riassicurazione e la trasparenza e la correttezza dei comportamenti delle imprese, degli intermediari e degli altri operatori del settore assicurativo, avendo riguardo alla stabilità, all'efficienza, alla competitività ed al buon funzionamento del sistema assicurativo, alla tutela degli assicurati e degli altri aventi diritto a prestazioni assicurative, all'informazione ed alla protezione dei consumatori.

Come anticipato, il previgente *Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo* (Isvap), organo di controllo sulle imprese di assicurazione, era stato istituito dalla legge 12 agosto 1982, n. 576, che assegnava all'Isvap funzioni istruttorie e conoscitivo-consultive del Ministro dell'Industria<sup>52</sup>. In seguito la legge n. 20/1991 attribuiva all'Isvap nuove competenze e poteri in materia di regolazione degli assetti proprietari e di gruppo nel settore assicurativo, e poi con il D.P.R. 18 aprile 1994, n. 385 (*Regolamento recante semplificazione dei procedimenti amministrativi in materia di assicurazioni private e di interesse collettivo di competenza del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato*) venivano attribuite all'Isvap tutte le funzioni di controllo del settore assicurativo<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> In dottrina v. G. SANGIORGIO, *Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (Isvap)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1995; A. JORIO, *Impresa di assicurazione: I) Diritto commerciale*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1988, che (p. 6) sottolinea come già dalla legge istitutiva all'Isvap veniva assegnato «un potere sostanzialmente illimitato di controllo, esame e verifica sulla vita delle imprese sotto il triplice profilo tecnico, finanziario e patrimoniale». G. MANGHETTI, *Intervento del Presidente dell'Isvap al Convegno "Il consumatore ed i servizi assicurativi: verso nuove forme di tutela"*, Roma, 6 giugno 2000, secondo cui la «fondamentale funzione di garanzia» svolta dall'Isvap si realizza perseguendo il duplice l'obiettivo che la vigilanza deve raggiungere: «quello della stabilità delle imprese attraverso la puntuale verifica del loro grado di solvibilità e quello di una gestione d'impresa finalizzata alla qualità del servizio offerto».

<sup>53</sup> Il D.P.R. n. 385/1994 è stato adottato in attuazione dell'art. 2, commi 7-9, legge n. 537/1993, che prevedeva l'emanazione di uno o più regolamenti governativi di delegificazione volti a disciplinare le categorie dei procedimenti amministrativi riportati in allegato (in cui era espressamente menzionato il procedimento relativo alle autorizzazioni e ai dinieghi all'esercizio dell'attività assicurativa nei rami danni e vita e quella relativa ad estendere l'esercizio dell'attività assicurativa ad altri rami danni e vita). L'art. 2 di tale D.P.R., dopo aver previsto al comma 1, le competenze spettanti al Ministero dell'Industria, dispone, al comma 2 che «Tutte le attività di controllo e vigilanza in materia di assicurazioni private ed interesse collettivo, non previste dal precedente comma e in precedenza esercitate dal Ministero dell'Industria, del commercio e dell'artigianato, sono trasferite all'Isvap, che le esercita in piena autonomia e nel rispetto esclusivo del proprio ordinamento, come definito dalla legge 12 agosto 1982, n. 576 e successive modificazioni ed integrazioni». Sul D.P.R. n. 385/1994 v. M. BALDUZZI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*.

In seguito i d.lgs. nn. 174 e 175/1995 (adottati in attuazione della legge comunitaria per il 1993, legge 22 febbraio 1994, n. 146, che all'art. 17 delegava il governo ad adottare norme di attuazione della Direttiva 92/96/CEE del Consiglio del 10 novembre 1992, in materia di assicurazione diretta sulla vita e che agli artt. 18 e 19 conferiva delega al governo per l'attuazione della Direttiva 92/49/CEE in materia di assicurazione diretta diversa dalla assicurazione sulla vita) ampliavano ulteriormente i poteri dell'Isvap, aggiungendo al precedente controllo tecnico, finanziario e patrimoniale della vita delle imprese assicurative, anche il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di assicurazione ed un più penetrante potere di vigilanza<sup>54</sup>. L'Isvap è venuto così a disporre di un pieno potere di controllo e regolazione del settore assicurativo<sup>55</sup>.

Si deve dunque rilevare che l'Isvap, se inizialmente svolgeva una funzione meramente preparatoria o consultiva o istruttoria di provvedimenti ministeriali<sup>56</sup>, viene progressivamente ad acquisire, in ragione delle normative successive, funzioni di controllo e di regolamentazione, guadagnando così la qualifica di autorità di regolazione indipendente, avente autonomia giuridica, patrimoniale, contabile,

---

*strativi in materia di assicurazioni private e di interesse collettivo*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1995, 93 ss. Il D.P.R. n. 385/1994, nel trasferire all'Isvap le competenze in materie di vigilanza già spettanti al Ministro, espressamente dispone che l'Isvap esercita la sua attività «in piena autonomia e nel rispetto esclusivo del proprio ordinamento». In particolare al Consiglio di amministrazione dell'Istituto è assegnata piena potestà in merito all'organizzazione dell'Istituto medesimo, nonché in materia di trattamento giuridico ed economico del personale (v. art. 20, legge n. 576/1982). Al riguardo v. Provvedimento Isvap 5 settembre 1995 (*Regolamento concernente la disciplina delle modalità dell'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui al Capo V della l. 7 agosto n. 241 sulle «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»*); Provvedimento 5 settembre 1995 (*Regolamento concernente le cause di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui al Capo V della l. 7 agosto n. 241 sulle «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»*).

<sup>54</sup> G. SANGIORGIO, *op. ult. cit.*, 2, secondo cui una «costante» delle disposizioni contenute nei d.lgs. nn. 174 e 175/1995 è «costituita dall'attribuzione all'Isvap di ulteriori, specifiche competenze provvedimentali, con funzioni di regolamentazione e di controllo del settore assicurativo, finalizzate ad assicurare la stabilità del mercato e l'efficienza degli operatori, mediante l'uso di una discrezionalità di natura tecnica che esclude in radice la possibilità di interventi politici regolatori o di indirizzo». I d.lgs. n. 174 e n. 175/1995, nel dare attuazione alle direttive comunitarie c.d. di terza generazione in materia di assicurazione vita e danni, hanno ampliato l'ambito dei poteri di vigilanza dell'Isvap assegnandole il compito di vigilare sulle imprese aventi sede legale in Italia anche per l'attività da queste svolta a livello comunitario in regime di stabilimento o di libera prestazione dei servizi e ciò in conformità ai principi comunitari dell'*home country control* e del mutuo riconoscimento della legislazione nazionale.

<sup>55</sup> Così già V. CERULLI IRELLI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 1997.

<sup>56</sup> La nuova disciplina lasciava al Ministro solo il potere di revoca dell'autorizzazione, sempre su proposta dell'Isvap; A. JORIO, *Il controllo dell'Isvap sugli enti di gestione fiduciaria*, in *Giur. comm.*, 1984, 1051 ss.