

~ 1 ~

INTRODUZIONE

Il presente studio si propone di affrontare un interrogativo fondamentale nella disciplina bancaria e, soprattutto, avendo riguardo alla vigilanza sui gruppi, ci si domanda se sussista una convergenza tra esigenze di coordinamento e direzione unitaria del gruppo ed esigenze di tutela dell'autonomia delle società facenti parte dello stesso e se, infine, ciò sia compatibile con le esigenze connesse alla vigilanza consolidata.

Da un punto di vista storico, in Italia, per avere un sistema bancario moderno, bisogna attendere il 1936, anno in cui vi fu l'emanazione di una legge bancaria rimasta in vigore per circa sessant'anni; allo stesso periodo risale la trasformazione della Banca d'Italia da banca di emissione a banca centrale.

Nel sistema bancario moderno la banca diventa un'azienda di produzione che svolge a proprio rischio ed in maniera sistematica, l'attività di intermediazione finanziaria, ovverosia quell'attività di erogazione di risorse finanziarie a titolo di credito, utilizzando prevalentemente mezzi economici ottenuti da soggetti terzi a titolo di debito ed, in parte minore, a titolo di capitale proprio.

Per cui, una banca si caratterizza per la netta prevalenza dei debiti rispetto ai mezzi propri e per l'esercizio dell'attività di intermediazione finanziaria⁽¹⁾.

⁽¹⁾ «...raccolta di mezzi finanziari presso i settori ove si formano *surplus* di risorse e impiego dei medesimi presso i comparti in *deficit*.». RUOZI (a cura di), *economia della banca*, Milano, 2011, 1.

Ciò non di meno, nel sistema bancario moderno, le banche espletano anche una vasta gamma di servizi non aventi natura di intermediazione finanziaria, dai quali, però, derivano ingenti volumi di operatività: investimento del risparmio, consulenza finanziaria, gestione dei rischi, assistenza alle emissioni di titoli nei mercati finanziari, servizi assicurativi, ecc.

Questi servizi possono essere svolti in forme diverse, in relazione al mix di funzioni poste in essere ed alle modalità con cui ciascuna di esse viene realizzata: o come banca universale o come gruppo bancario.

Il gruppo è, dunque, la scelta alternativa alla banca universale, introdotta per la prima volta con la direttiva 1989/646/CEE.

Attraverso dati forniti dalla Banca d'Italia⁽²⁾, le imprese bancarie italiane sono organizzate per il novanta per cento in gruppi, in quanto in questo modo offrono la possibilità di utilizzare specifiche risorse professionali nei diversi settori (leasing, factoring, assicurativo, ecc.) nei quali può operare la banca, oltre a responsabilizzare maggiormente i manager che operano nei diversi segmenti finanziari del gruppo.

Deve essere segnalata, anche con riguardo al profilo dell'introduzione nel nostro ordinamento, una serie di norme volte ad individuare il gruppo bancario ed a predisporre strumenti di controllo sul medesimo. In tal senso

⁽²⁾ Il riferimento è alle annualità 2007, 2008 e 2009.

la portata innovativa dei provvedimenti di riforma pubblica, di cui alla legge n. 218 del 30 luglio 1990 ed in specie al relativo decreto delegato n. 356 del 20 novembre 1990⁽³⁾.

Il TUB⁽⁴⁾, nel disciplinare il gruppo bancario, conferma il modello introdotto dalla normativa con la quale è stata recepita in Italia questa nuova modalità organizzativa e funzionale delle banche e lo regola anche ai fini della vigilanza consolidata a cura della Banca d'Italia.

Il gruppo bancario si caratterizza, quindi, per il comune disegno imprenditoriale, per la forte coesione al proprio interno e per la sottoposizione a direzione unitaria.

In esso viene a realizzarsi un disegno imprenditoriale unitario, posto in essere dalle distinte unità operative che ne fanno parte, che richiede strumenti informativi, regolamentari ed ispettivi per l'esercizio della vigilanza su base consolidata, restando ferma, nei confronti delle singole componenti il gruppo, l'applicazione di eventuali discipline specifiche.

Nell'ambito della struttura del gruppo viene lasciata all'imprenditore la scelta dell'assetto organizzativo e patrimoniale che meglio risponda ai suoi

⁽³⁾ BROZZETTI, *Il gruppo creditizio nei provvedimenti legislativi «Amato-Carli»*, in *Dall'ente pubblico creditizio alla società per azioni*, a cura di Rispoli Farina, Napoli, 1993, 203.

⁽⁴⁾ artt. 60 - 69 t.u. l. banc.

obiettivi gestionali. Tuttavia, tale assetto non deve contrastare con le esigenze connesse alla vigilanza consolidata.

A tal fine, infatti, assumono rilievo gli aspetti di conoscibilità, da parte della Banca d'Italia, sia degli obiettivi fissati, sia dei comportamenti tenuti dalle singole componenti il gruppo.

Di conseguenza, vanno assicurate strutture organizzative del gruppo che consentano l'attuazione delle istruzioni emanate dalla Banca d'Italia e la loro verifica⁽⁵⁾; nello specifico tale onere spetta alla capogruppo.

Il gruppo bancario, quindi, consente alla banca non solo di incrementare in verticale il settore dell'intermediazione finanziaria e del credito, ma, contemporaneamente, di svilupparsi anche in orizzontale, mediante l'erogazione di servizi finanziari (leasing, factoring, ecc.), assicurativi, immobiliari, di consulenza, ecc.

Alla luce di quanto riferito, è stato svolto il presente lavoro che ha tenuto conto delle recenti normative, nazionali ed europee, delle attuali norme codicistiche in ambito civile e delle recenti disposizioni della Banca d'Italia in merito all'interpretazione delle previsioni del TUB.

Si è, quindi, strutturato il seguente lavoro partendo da una visione generale della vigilanza sulle banche, svolta mediante l'illustrazione delle funzioni, della ripartizione, dei principi e della trasparenza, e da alcune

⁽⁵⁾ LUPOI, *Gruppo Bancario e Unità d'Impresa*, Milano, 2003, 227-231.

considerazioni sulla normativa di vigilanza esaminata, la quale sembrerebbe presentare profili di criticità relativamente alla parità di diritti tra l'intermediario ed i clienti, nonché sul recepimento, da parte della Vigilanza, delle istanze di accrescimento, di democraticità e di trasparenza, che si propongono sia il Codice del Consumo, che la Riforma Brunetta sulla P.A.

Successivamente, si è passato ad esaminare i gruppi bancari relativamente alle fonti normative, alle definizioni, ai destinatari della disciplina, alla composizione del gruppo, agli obblighi ed alle peculiarità del gruppo (tra cui l'iscrizione al relativo Albo), della capogruppo e delle società controllate.

Tale disamina è servita ad inquadrare le caratteristiche del gruppo bancario ed a valutare le reali opportunità che esso fornisce al sistema creditizio.

Ancora, si sono vagliate le disposizioni della Vigilanza consolidata sui gruppi bancari, relativamente alle diverse fasi informative, regolamentari, ispettive e collaborative; della disciplina prudenziale, su base individuale e consolidata, delle banche italiane appartenenti ad un gruppo. Prendendo, altresì, in considerazione le più recenti disposizioni di Vigilanza sui gruppi bancari, in recepimento delle novità introdotte dalle direttive 2013/36/UE (CRD4) e 2011/89/UE (FICOD1), concernenti la vigilanza prudenziale delle banche e quella supplementare dei conglomerati finanziari ed, infine,

un'analisi del diritto di accesso ai documenti amministrativi concernenti
l'attività di Vigilanza.

CAPITOLO I

~ L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA ~

SOMMARIO: LA FUNZIONE DELLA VIGILANZA – LE DIVERSE RIPARTIZIONI DELLA VIGILANZA – I PRINCIPI FONDAMENTALI DELLA VIGILANZA – LA TRASPARENZA.

1. LA FUNZIONE DELLA VIGILANZA.

La vigilanza è quella funzione cui sono preposte le autorità creditizie⁽⁶⁾, le quali nello svolgere tale attività devono sottostare ad alcuni vincoli.

Primo fra tutti è quello posto dal 1° comma dell'articolo 47 della Costituzione⁽⁷⁾ che prevede una riserva di legge circa i poteri e le funzioni della vigilanza, nel senso che le autorità creditizie devono attenersi ai limiti ed alle finalità indicate dalla legge.

Sul punto, prendiamo in esame alcuni articoli del TUB.

L'articolo 5⁽⁸⁾ individua una serie di principi che devono essere sempre rispettati.

Il primo comma stabilisce che le autorità creditizie esercitano i poteri di vigilanza loro attribuiti, avendo riguardo alla sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, alla stabilità complessiva, all'efficienza e alla competitività del sistema finanziario, nonché all'osservanza delle disposizioni in materia creditizia.

Nell'ambito di questa norma è possibile distinguere due sotto finalità, generali e particolari: le finalità generali, di carattere oggettivo, sono la

⁽⁶⁾ Banca d'Italia, CICR e Ministro dell'Economia e delle Finanze.

⁽⁷⁾ «La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito.».

⁽⁸⁾ «Finalità e Destinatari della Vigilanza.».

stabilità complessiva, l'efficienza e la competitività del sistema finanziario; le finalità particolari, di carattere soggettivo, sono quelle che riguardano la sana e prudente gestione dei soggetti vigilati.

Nell'ambito, poi, di questa duplice finalità si possono ricavare due diversi scopi: uno scopo mezzo, che dovrebbe realizzare gli obiettivi di stabilità, efficienza e competitività; uno scopo fine, che ha, invece, diversi obiettivi: in primis la sana e prudente gestione⁽⁹⁾.

La gestione è sana quando rispetta specifici requisiti organizzativi; è prudente quando, al contrario, rispetta determinati requisiti patrimoniali.

Ovviamente, la gestione sarà prudente quando questa sarà avversa al rischio.

Vi è, poi, la stabilità, fortemente interconnessa con la sana e prudente gestione.

Si può, dunque, dire che la sana e prudente gestione sta alla singola banca, come la stabilità sta al complessivo sistema bancario. Sono, dunque, due finalità connesse fra loro, in quanto solo se le banche saranno gestite in maniera sana e prudente, il sistema bancario non ne risentirà in termini di stabilità.

⁽⁹⁾ Espressione che nasce nella direttiva n. 646/1989 e che definisce sia aspetti di natura prudenziale (es. rispetto di coefficienti patrimoniali), sia aspetti organizzativi (organizzazione amministrativa contabile e controlli interni).

Ancora, il sistema deve essere caratterizzato da efficienza, favorita assicurando la competizione tra gli istituti che svolgono attività bancaria e sussiste quando si creano condizioni di vantaggio per tutti gli operatori presenti sul mercato: banche, gruppi bancari ed intermediari finanziari.

L'articolo 6⁽¹⁰⁾ stabilisce che le autorità creditizie esercitano i poteri loro attribuiti in armonia con le disposizioni comunitarie, applicano i regolamenti e le decisioni della Comunità europea e provvedono in merito alle disposizioni emanate in materia creditizia e finanziaria.

L'articolo 7⁽¹¹⁾ stabilisce che le notizie, le informazioni ed i dati in possesso della Banca d'Italia, in ragione della sua attività di vigilanza, sono coperti da segreto d'ufficio, anche nei confronti della P.A., ad eccezione dell'Autorità Giudiziaria e del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Inoltre, è previsto un dovere di collaborazione tra le autorità di vigilanza del nostro ordinamento e quelle operanti in altri ordinamenti europei.

Tra le autorità di vigilanza del settore bancario e le autorità di vigilanza degli altri settori finanziari vi è l'obbligo del segreto d'ufficio per le informazioni raccolte attraverso l'attività di vigilanza.

I provvedimenti di vigilanza sono, poi, sottoposti ad un regime di pubblicità.

⁽¹⁰⁾ «Rapporti con il Diritto Comunitario.»

⁽¹¹⁾ «Segreto d'Ufficio e Collaborazione tra Autorità.»