

# La regolamentazione utile dell'attività bancaria

*The positive regulation of banking*

**Antonio Patuelli**, Presidente dell'ABI

## Keywords

Banche, regolamentazione, Unione bancaria europea

## Jel codes

G21, G28

**La normativa europea ha avuto un ampliamento con un dedalo di norme, competenze e responsabilità, con sovrapposizioni e con ben poca proporzionalità per banche di diversa natura e dimensione. Occorre una forte razionalizzazione con Testi Unici, con Codici europei che unifichino e semplifichino le troppe normative in un unico piano europeo (comprese le regole fiscali). Di fronte a nuove spinte di deregolamentazioni che vengono da oltre Atlantico, da dove in passato sono scaturite diverse crisi finanziarie mondiali, in Europa si respira un'aria nuova tendente alle semplificazioni, senza indebolire la resilienza e la stabilità delle banche. È urgente che l'Unione europea proceda con decisa sollecitudine a tutte le semplificazioni ora ancor più indispensabili.**

*European legislation has expanded into a complex labyrinth of rules, competencies and responsibilities, with overlapping provisions and little proportionality for banks of different nature and sizes. There is a need for rationalisation through Consolidated legislation and European codes that unify and simplify the excessive number of regulations into a single European framework, including tax rules. In the face of new calls for deregulation from the Us – the source of several past global financial crises – there is a fresh atmosphere in Europe in favour of simplification without undermining the resilience and stability of banks.*

## I. La regolamentazione fino all'Unione bancaria europea

Le banche in Italia, nate prima dell'Unità nazionale, erano ben poco disciplinate, fra l'altro da norme diverse fra i vari vecchi Stati preunitari.

Sostanzialmente identico doveva essere l'istituto giuridico della bancarotta che consisteva storicamente anche nella rottura materiale del banco, anticamente il luogo di operatività dei cambiavalute (i latini «argentari») che progressivamente svilupparono anche attività bancarie.

Nell'Italia preunitaria gli organismi bancari nacquero con abbastanza facilità: uniformità vi era fra i Monti di Pietà, di emanazione religiosa, che avevano uguali regole riguardanti gli interessi per i prestiti.

Le stesse Casse di Risparmio, nate in gran parte prima della proclamazione dell'Unità d'Italia, erano frutto non di un

uniforme modello, ma promosse o da privati cittadini, o da soggetti collettivi pubblici o privati: diversità che si riflettono tuttora negli Statuti delle Fondazioni d'origine bancaria.

Uno dei primi atti dell'Italia unita fu il riconoscimento delle banche preesistenti, con decreti reali in gran parte firmati da Vittorio Emanuele II ancora sulla vecchia carta del Regno di Sardegna.

Anche nell'Italia unita, per vari anni, fu relativamente facile aprire banche da parte di privati: ne è testimonianza l'esperienza di Pellegrino Artusi (il codificatore dell'unità della cultura alimentare italiana) che, dopo aver subito a Forlimpopoli l'aggressiva violenza e le ruberie della banda di Stefano Pelloni (il «Passatore»), si trasferì a Firenze e vi aprì un «banco».

Nei primi decenni dell'Italia unita la Vigilanza sulle banche era scarsa ed esercitata dal Ministero per l'Agricoltura, l'Industria e il Commercio.

*Lectio Magistralis* tenuta in occasione dell'inaugurazione dell'Anno Accademico della prestigiosa Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica (Spisa) dell'Università di Bologna, 6 marzo 2026. Ringrazio per l'invito il prof. Marco Dugato, Direttore della Spisa, il Magnifico Rettore prof. Giovanni Molari e il prof. Federico Casolari, Direttore del Dipartimento di Scienze Giuridiche.

Il grave scandalo della Banca Romana, uno dei vari Istituti di emissione dei primi decenni dell'Italia unita, derivò soprattutto dalla diffusione di più banconote con il medesimo numero e serie.

A seguito di quello scandalo, con legge Giolitti del 1893, venne costituita la Banca d'Italia, unico istituto d'emissione (salvo, per qualche decennio, le residue competenze dei Banchi meridionali di Napoli e Sicilia) che progressivamente ampliò le sue competenze anche a funzioni di Vigilanza bancaria.

Dalla metà degli anni Venti del Novecento vennero emanate molto rigide regole che limitarono le iniziative e diressero le strategie delle banche: la crisi bancaria dei primi anni Trenta produsse in Italia il rafforzamento di quella tendenza che culminò con la legge bancaria del 1936 e col provvedimento del 1938 che accentrò nel Capo del Governo le nomine dei Presidenti e Vicepresidenti delle Casse di Risparmio e dei Monti.

La legge bancaria del 1936 ebbe il merito di accentuare e accentrare nella Banca d'Italia le funzioni di Vigilanza.

La legislazione degli anni Venti e Trenta, rimasta ampiamente in vigore fino alla fine degli anni Ottanta e ai primi Novanta, realizzò quella «foresta pietrificata» che fu brillantemente superata dalle liberalizzazioni, dalle leggi Amato e Ciampi, dall'abolizione referendaria delle nomine bancarie da parte dei Governi e soprattutto col Testo Unico Bancario del 1993 che è stato e viene progressivamente e tempestivamente aggiornato per merito e iniziativa innanzitutto della Banca d'Italia.

## **2. La nascita dell'Unione bancaria europea e le nuove fonti del diritto**

Le crisi bancarie in varie parti d'Europa (inizialmente in minor misura in Italia), negli anni successivi alla crisi finanziaria iniziata nel 2008, hanno portato alla nascita dell'Unione bancaria europea, operativa da novembre 2014. Da allora, per le banche, sono aumentate le fonti del diritto: alcune sono internazionali, come quelle di Basilea per la Vigilanza bancaria, altre sono emanazione del G20, molte

sono europee, delle Istituzioni di Bruxelles e Strasburgo (Commissione, Consiglio e Parlamento), e anche dell'Eba di Parigi (l'Autorità bancaria europea competente anche per gli Stati Ue extra euro) e di Bce per l'Area dell'euro.

Inoltre sussistono le competenze degli Stati, soprattutto per diritto societario, tributario e per la tutela del risparmio.

In Italia è anche vigente una particolarmente rigida normativa di Interlocking, non omogenea al resto d'Europa.

Infine sussiste, anche se inapplicata e inapplicabile (non solo perché in contrasto con le norme dell'Unione bancaria e col Trattato istitutivo della Bce), una norma dell'articolo 117 della Costituzione Italiana, riformato nel 2001, che disporrebbe competenze di legislazione concorrente anche delle Regioni per le banche locali.

In Italia tuttora sussiste il Cicr, Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio, con competenze che andrebbero per lo meno aggiornate dopo il consolidamento della Vigilanza Unica e dell'Unione bancaria.

Gli strumenti giuridici della Ue presentano caratteristiche diverse, vincolanti o apparentemente giuridicamente non vincolanti: regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni, pareri, norme tecniche di regolamentazione o di attuazione e anche aspettative di Vigilanza, nonché regole emanate dalla Bce e dalle singole Banche Centrali nazionali.

Negli ultimi anni la normativa europea ha avuto un ampliamento innanzitutto per le inderogabili esigenze di sostenibilità e per la sicurezza e il rischio tecnologico.

Questo dedalo di norme, competenze e responsabilità, anche con diverse sovrapposizioni e con ben poca proporzionalità per banche di diversa natura e dimensione, ha assolutamente e urgentemente bisogno di una forte razionalizzazione realizzabile innanzitutto con Testi Unici Europei, sostanzialmente con Codici europei che unifichino e semplifichino le troppe normative e coordinino le fonti del diritto, realizzando anche un unico diritto societario, e non più moltiplicando la necessità per le banche di fornire i medesimi dati a più organismi.

È prioritaria la necessità di realizzare un unico piano normativo europeo (comprese le regole fiscali) per favorire

l'uguaglianza dei punti di partenza per la concorrenza in Europa e nel mondo di tutti i soggetti dell'economia della Ue, innanzitutto nei settori bancario e finanziario dove l'integrazione è più avanzata.

### 3. La regolamentazione utile

La regolamentazione utile dell'attività bancaria implica comunque prioritariamente che ogni nuova norma, emanata da ciascuna Autorità competente, deve contenere obbligatoriamente anche l'esplicita abrogazione delle norme preesistenti superate, inutili o in contrasto e deve servire alle imprese bancarie a operare meno burocraticamente e più imprenditorialmente, alle Autorità di vigilanza a non sovrapporsi fra loro, alle imprese d'ogni genere e a ciascuno di avere maggiore immediata chiarezza nei rapporti bancari e finanziari e nelle possibilità di tutela.

Le finalità della più semplice regolazione utile debbono essere innanzitutto la tutela della sana e prudente gestione bancaria per la stabilità finanziaria complessiva, per la tutela del risparmio e per il contrasto continuo e implacabile verso ogni tipo di illegalità, sempre nell'efficiente competitività e trasparente concorrenza, nella certezza del diritto e nella tutela delle imprese bancarie e dei clienti.

Insomma, occorre sempre contribuire a rendere robusto il mondo bancario, senza spingerlo alla burocratizzazione e alla scarsa efficienza.

Ma fra tante norme eccessive, esistono invece carenze di regole utili all'attività bancaria e alla certezza del diritto in generale: mancano regole efficaci di funzionamento e controllo europeo su Internet e sul mondo delle cripto-attività, per la tutela dei risparmiatori, della stabilità del mercato e del mondo finanziario, per la prevenzione delle sempre più numerose e diverse truffe, degli abusi, delle illegalità tecnologiche e delle elusioni delle sanzioni internazionali.

In effetti vi sono stati dei progressi in proposito, pur mai esaustivi, anche perché l'evoluzione tecnologica è più rapida della produzione normativa e dei conseguenti controlli, quando ancora sussistono nella Ue anche differenze nelle definizioni dalle categorie giuridiche.

Comunque sono in atto significativi passi avanti.

Di fronte a nuove spinte di deregolamentazioni che vengono da oltre Atlantico, da dove in passato sono scaturite diverse crisi finanziarie mondiali, in Europa si respira un'aria nuova tendente alle semplificazioni, senza indebolire la resilienza e la stabilità delle banche.

Positivamente emblematico è che, nello scorso mese di dicembre, il Consiglio direttivo della Bce ha fatto propri gli esiti del gruppo di lavoro costituito nel marzo 2025 e ha pubblicato 17 raccomandazioni per semplificare il quadro regolamentare, la Vigilanza e le segnalazioni a essa connesse. Entro quest'anno 2026 la Commissione europea deve elaborare una Relazione complessiva sul mondo bancario europeo e i necessari atti conseguenti di semplificazione che dovrebbero riguardare anche le procedure di relazioni fra le banche e la Vigilanza sui crediti deteriorati, finché essi rimarranno entro limiti ragionevolmente bassi.

Manca, però, sempre (e si sente!) una Costituzione per l'Unione europea.

Non manca il costituzionalismo sostanziale del combinato disposto fra Trattati europei che hanno una valenza istituzionale e costituzionale.

Ma manca una vera e semplice Costituzione che definisca vecchi e nuovi doveri e diritti per tutti nella Ue e che sia la base dell'uniformità della certezza del diritto e della semplificazione innanzitutto negli ambiti più integrati, come i settori finanziario e bancario, per sempre meglio garantire l'effettiva libertà di circolazione dei risparmi e dei capitali a parità di condizioni nell'Unione europea.

### 4. Semplificare ma rispettando le norme prudenziali

Comunque semplificare non significa certo ridurre le soglie prudenziali di capitale per la prevenzione di ogni rischio di stabilità bancaria e finanziaria.

Ma ora in Europa si respira un'aria nuova.

Nel gennaio scorso, a Davos, la Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, ha annunciato che «a breve presenteremo il 28° regime», ovvero una norma co-

mune utilizzabile in ciascuno dei 27 Stati della Ue. «L'obiettivo finale – ha aggiunto la Presidente – è creare una vera struttura societaria europea: un insieme unico e semplice di regole, valido in tutta l'Unione, che consenta alle imprese di operare molto più facilmente tra gli Stati membri».

Le complessità, che originano anche da oltre Atlantico, spingono l'Occidente a diversificarsi in Occidenti, a essere più pluralista, anche se meno unito.

Ma ora il Canale della Manica è divenuto più stretto, quando solo pochissimi anni fa era in corso un duro negoziato conseguente alla Brexit.

Infatti è quanto mai cresciuta la collaborazione politico-istituzionale fra Gran Bretagna e anche gli Stati Scandinavi con l'Unione europea. Ciò sta determinando un nuovo clima di fiducia anche per le prospettive di collaborazione

economica e finanziaria.

Insomma, nuovamente si dimostra che aveva e ha ragione uno dei principali fondatori dell'uropeismo postbellico, Jean Monnet, che sosteneva che l'Europa cresce in collaborazione e integrazione soprattutto nei momenti difficili delle crisi. E questo per l'Europa è un momento difficilissimo, con oltre 4 anni di guerra russo-ucraina e di fronte al più grosso conflitto mediorientale che si ricordi, rischioso innanzitutto per vite umane, ma anche per l'economia europea, per l'impennata dei costi energetici (già prima rilevanti), per i forti cali dei mercati borsistici e per i rischi e i maggiori costi dei commerci internazionali.

È, quindi, ancor più urgente che l'Unione europea proceda con decisa sollecitudine a tutte le semplificazioni ora ancor più indispensabili. ■