



Università degli Studi di Salerno
Dipartimento di Scienze Giuridiche Scuola di
Giurisprudenza

DOTTORATO DI RICERCA
in
Diritto Pubblico, Teoria delle Istituzioni Nazionali ed
Europee e Filosofia Giuridica
Curriculum - "Teoria delle istituzioni dello Stato tra
federalismo e decentramento" XIV ciclo

Tesi di dottorato

Semplificazione strutturale e razionalizzazione della regolazione

Abstract

Coordinatore
Ch.mo Prof.
Enzo Maria Marengi

Tutor
Ch.mo Prof.
Enzo Maria Marengi

Candidato
Francesco D'Ambrosi
Mat. 8886800024

Anno Accademico 2015-2016

La presente ricerca vuole focalizzare la sua attenzione sul mondo finanziario e in particolare sulla vigilanza dei mercati finanziari per proporre una semplificazione e razionalizzazione. Dopo la rivoluzione informatica il mondo è divenuto un “villaggio globale” e gran parte dell’economia ha subito un processo di finanziarizzazione; la riduzione e la velocizzazione degli scambi economici a livello spazio – temporale hanno trovato la loro più incisiva espressione nella velocizzazione degli scambi finanziari. I continui interscambi hanno complessificato il mondo della finanza che da alcuni anni ha preso il sopravvento sulla politica. Significativamente le categorie con cui si studiava la politica e la vita degli Stati oggi non hanno più valore: alla triade territorio – stato – nazione si deve sostituire una sorta di interconnessione di reti locali, nazionali, sovranazionali e internazionali. La crisi dello Stato ha fatto spostare la bilancia dall’esecutivo all’amministrativo e la stessa certezza del diritto con il monopolio statale ha lasciato il posto ad una rete di ordinamenti tra loro interscambiabili. Da qui la nascita delle Autorità indipendenti che devono il loro “successo” anche al processo di liberalizzazione – privatizzazione dell’economia. Soprattutto in Italia queste Autorità sono nate in modo farraginoso e, a dir poco, per niente organico, con una serie di sovrapposizioni di competenze che non lasciano comprendere “chi fa che cosa”: da qui l’esigenza di una semplificazione e razionalizzazione. Nel mondo della finanza, soprattutto dopo la crisi del 2007/2008, si è compreso che il mondo, come dice il rapporto de Larosière, era di fronte a due strade: o fare *chacun pour soi* oppure riprendere il destino fra le proprie mani, cioè tentare di riportare la finanza sotto la direzione della politica. L’UE ha scelto la seconda ipotesi abbandonando la cura Lamfalussy (*soft law*) per passare alla cura de Larosière (*hard law*) comportandosi come un medico di fronte ad un malato che cerca di prevenire piuttosto che curare. I regolamenti europei del 2010 e le istituzioni internazionali quali G20, FSB, Comitato di Basilea, IOSCO, IFAC, IASB e IAIS con i loro *standards* hanno cercato di riportare ordine nella finanza e di prevenire i cosiddetti “rischi sistemici” (vigilanza macropudenziale) aggiungendo a questo la vigilanza microprudenziale nei settori principali della finanza (bancario, assicurativo, valori mobiliari). Da qui l’esigenza di studiare e conoscere più approfonditamente i sistemi di vigilanza internazionali (coordinati tra di loro) e, più in particolare, quelli comunitari (EBA, ESMA, EIOPA). La razionalizzazione del sistema è sentita come un’esigenza dalla stessa UE ed è stata imposta per regolamento ad ogni Stato membro; in altri termini la Banca d’Italia, la CONSOB, l’IVASS e la COVIP (le Autorità indipendenti “finanziarie”) sono diventate la *longa manus* delle Autorità europee arrivando a introdurre nell’ordinamento italiano norme provenienti direttamente dall’Europa senza “passare” per la via governativa o parlamentare. Se gli altri Stati membri, bene o male, hanno adeguato l’“organigramma” delle loro *Authorities* al modello UE, l’Italia è ancora in ritardo, non nel senso di non aver recepito le vincolanti normative comunitarie ma nel senso di continuare a mantenere un “organico” di Autorità poco adeguato alla sfida dei mercati finanziari. Esistono ancora troppe sovrapposizioni – interferenze di competenze tra CONSOB e Banca d’Italia, Banca d’Italia e AGCM, senza tener conto della “finanziarizzazione” del settore assicurativo; i tedeschi hanno dato la loro risposta ai fenomeni della *Bankassurance* e *Allfinanz* con la riforma della BaFin, l’Italia invece continua a persistere in un modello di vigilanza “misto” che fa coesistere il modello per finalità (sancito dal TUF) con quello per settori (avere singole Autorità di vigilanza per ogni settore). Nel nostro sistema occorre, kantianamente parlando, un nuovo criterio di verità, che metta insieme l’empiricità dell’approccio statunitense (SEC e CFTC) con l’organicità e la prevedibilità del modello europeo. Da qui l’esigenza abbastanza forte di una semplificazione – riduzione delle Autorità a due dal punto di vista microprudenziale (Banca d’Italia – CONSOB) e un’Autorità per la vigilanza macropudenziale (sul modello europeo) per avere una regolazione, in corrispondenza ai *legal standards* sovranazionali, che sia incentrata su criteri predeterminati, generali, astrattamente definiti, il più possibile impermeabili a quella parte di privato esclusiva espressione della forza condizionante dei gruppi di parte.

This research wants to focalize its attention on the finance world, especially on the financial markets supervision in order to obtain their simplification and rationalisation. After the computer revolution, the world began a “global village” and most part of the economy has suffered a financialisation process; the decrease and the speed up of the economic exchanges in the space and time found its best expression in the speeding up of the financial exchanges. The current interexchanges have made the financial world more complex and in few years it took over politics. Particularly the categories, by which one used to study politics and States life, have no value anymore: the triad territory – state – nation has to be substituted by a sort of local, national, overnational and international interconnected networks. The crisis of the State moved the balance from the executive to the administrative and the legal certainty with the State monopoly has left the place to an interexchangeable sets of rules network. From here the independent authorities are born and they were successful even thanks to the process of liberalization-privatization of the economy. Above all in Italy these Authorities were born in a chaotic and no organic way, with a series of overlaps of competences that don't let understand “who does what”: so it needs simplification and rationalisation. In the financial world, especially all after the crisis in 2007/2008, we understood that the world, as de Larosière report says, was in front of two ways: or to do chacun pour soi or to take again the destiny in its hands, i.e. to try to take back finance under the direction of politics. The UE chose the second hypothesis leaving Lamfalussy care (soft law) and moving to de Larosière care (hard law), as a doctor does towards ill people: he tries to prevent instead of caring. The European regulations in 2010 and the international institutions like G20, FSB, Basel Committee, IOSCO, IFAC, IASB and IAIS, by their standards, tried to put order again in the financial world and to prevent the so-called “systemic risks” (macroprudential supervision), including the microprudential supervision in the most important sectors of finance (banking, insurance, securities) too. So it is necessary to study and know better the international supervision systems (coordinated inter se) especially the EU Authorities (EBA, ESMA, EIOPA). The UE needed to rationalise the system and imposed it by regulations on every member State; in other words the Bank of Italy, CONSOB, IVASS and COVIP (financial independent Authorities) began the *longa manus* of the European Authorities by introducing into the Italian system some rules coming directly from Europe, without “passing” through government or parliament way. Considering that the other member States have more less adequate their “organogram” of Authorities following the UE model, Italy is still late, not because it didn't adopt the European binding rules, but because it persevered to retain a “set” of inadequate Authorities for the financial markets challenge. There are a lot of overlaps – interferences of competences between CONSOB and the Bank of Italy, the Bank of Italy and AGCM, without considering the “financialisation” of the insurance sector; Germany faced questions like Bankassurance and Allfinanz by BaFin reform, Italy instead persists in a “mixed” model of supervision in which coexists the “purpose” model (fixed by TUF) and the “sectorial” model (there are specific supervision Authorities in every sector). In the Italian system, as Kant says, it is necessary a new criterion of truth that combines empiricism of the American approach (SEC and CFTC) with the organic system and the predictability of the European model. So it is strongly necessary a simplification – reduction of Authorities to two: one in the field of microprudential supervision (Bank of Italy – CONSOB) and one Authority for macroprudential supervision (like UE model); in this way we'll have a regulation, with overnational legal standards, based on prefixed, general, abstract defined criteria that are possibly “waterproof” for private interests of strong big groups.