



Università  
Ca'Foscari  
Venezia

Corso di Laurea magistrale  
in Economia e Finanza

Tesi di Laurea

**La disciplina  
dell'esternalizzazione  
nelle banche dopo gli  
orientamenti EBA del  
25 febbraio 2019**

**Relatore**

Ch. Prof. Alberto Urbani

**Laureando**

Fabio Pomini

Matricola 975409

**Anno Accademico**

2021 / 2022



# INDICE

<b>INTRODUZIONE</b> .....	<b>1</b>
---------------------------	----------

## **CAPITOLO PRIMO**

### *1.1 Esternalizzazione*

<i>1.1.1 Definizione e natura</i> .....	<i>5</i>
---	----------

<i>1.1.2 Fattispecie e inquadramento giuridico</i> .....	<i>12</i>
--	-----------

<i>1.2 I primi interventi regolamentari e normativi sull'esternalizzazione nel settore bancario</i>	<i>16</i>
---	-----------

## **CAPITOLO SECONDO**

<i>2.1 Origine e sviluppo delle linee guida EBA</i> .....	<i>25</i>
---	-----------

<i>2.2 La formazione degli orientamenti EBA in materia di outsourcing</i> .....	<i>28</i>
---	-----------

### *2.3 I contenuti delle linee guida in materia di outsourcing*

<i>2.3.1 Introduzione</i> .....	<i>31</i>
---------------------------------	-----------

<i>2.3.2 Proporzionalità e valutazione degli accordi di esternalizzazione</i> .....	<i>33</i>
---	-----------

<i>2.3.3 Il quadro di governance</i> .....	<i>37</i>
--	-----------

<i>2.3.4 L'analisi preventiva</i> .....	<i>43</i>
---	-----------

<i>2.3.5 il processo di esternalizzazione: la fase contrattuale</i> .....	<i>47</i>
---	-----------

<i>2.3.5 Orientamenti in materia di esternalizzazione indirizzati alle autorità competenti</i>	<i>54</i>
--	-----------

## **CAPITOLO TERZO**

<i>3.1 Origine e sviluppo delle linee guida EBA</i> .....	<i>57</i>
---	-----------

<i>3.2 L'esternalizzazione nel gruppo bancario</i> .....	<i>62</i>
--	-----------

<i>3.3 L'esternalizzazione nel gruppo bancario cooperativo</i> .....	<i>65</i>
--	-----------

<i>3.4 Il sistema informatico delle banche e i rischi connessi</i> .....	69
<i>3.5 L'esternalizzazione del sistema informativo nelle banche</i> .....	73
<i>3.6 L'esternalizzazione e lo shadow banking system</i> .....	77
<b>CONCLUSIONI</b> .....	<b>81</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>85</b>
<b>RINGRAZIAMENTI</b> .....	<b>105</b>





# Introduzione

Le imprese bancarie, come tutti i soggetti che operano nel mercato creditizio e finanziario, devono confrontarsi quotidianamente con un contesto aziendale, economico e normativo sempre più ampio, interconnesso, complicato e soprattutto rischioso. Sfide, più o meno complesse, che possono mettere a dura prova la competitività, la solidità finanziaria ed organizzativa di realtà sia di elevate che di minori dimensioni.

Tra gli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso il settore bancario ha visto una consistente accelerazione sia dal punto di vista dimensionale, con l'emergere dei primi veri e propri gruppi bancari internazionali, sia dal punto di vista della regolamentazione, a partire dal primo Accordo di Basilea del 1988.

Questa duplice spinta ha portato diverse banche alla scelta di adottare soluzioni organizzative che erano state già sperimentate precedentemente da imprese in altri settori produttivi, le quali includevano la cosiddetta esternalizzazione, definita anche come «*outsourcing*». L'emersione di queste scelte per l'organizzazione nelle banche ha portato le autorità di vigilanza ad interessarsi del tema da un punto di vista regolamentare. Questo interesse si è esplicitato inizialmente con alcuni interventi specifici a partire dagli anni Novanta, per poi avere delle prime linee guida europee un anno prima dello scoppio della crisi finanziaria del 2007-2009.

Come ormai noto ai più, nell'estate del 2008 la crisi assunse dimensioni sistemiche, mettendo a rischio di "fallimento" anche istituti bancari di dimensioni tali per cui non si riteneva possibile un loro possibile *default*. Fermi restando i vari interventi diretti dei governi tesi a salvare alcune di queste banche, e il ruolo assunto dalle banche centrali nel contenimento della crisi, è emersa con enfasi la necessità di ulteriori riforme delle regole che riguardano i sistemi finanziari. In particolare, è affiorata con forza la necessità di non arrivare in ritardo con norme *ex post* rispetto all'emergere di problemi e crisi, ma di cercare di anticipare quelli che potrebbero essere le necessità e i bisogni di controllo e disciplinamento del settore.

Un altro aspetto importante è che negli ultimi venti anni diversi segmenti dell'attività

bancaria e finanziari sono stati toccati con sempre maggiore forza dall'innovazione tecnologica, la quale comporta da un lato il ripensamento delle modalità operative per lo svolgimento delle attività tradizionali, e dall'altro lato la creazione di nuovi prodotti, servizi e modelli di *business* che contengono un alto livello tecnologico. In uno scenario di questo tipo, è diventata sempre più frequente la scelta di esternalizzazione delle proprie attività da parte di banche e imprese finanziarie, sia per avvalersi di competenze e conoscenze altamente specialistiche, sia per rimanere in linea con l'evoluzione di mercato senza dover effettuare ingenti investimenti interni.

Alla luce del sempre maggiore utilizzo da parte delle banche dell'istituto dell'esternalizzazione, e con l'obiettivo di armonizzare gli accordi che vengono stipulati dagli intermediari bancari e finanziari, il 25 febbraio 2019 l'*European Banking Authority* ha pubblicato, al termine di un periodo di consultazione, la versione definitiva delle «*Guidelines on outsourcing arrangements*», ovvero le linee guida in materia di esternalizzazione di funzioni operative ritenute essenziali o importanti.

L'obiettivo del presente lavoro è di andare ad analizzare i contenuti di queste linee guida, mostrandone da un lato l'importanza nel moderno contesto di *governance* degli istituti bancari, e dall'altro lato cercando di scovarne le possibili criticità o gli eventuali nodi irrisolti.

Il primo capitolo inizia offrendo sia un'analisi dell'evoluzione dell'esternalizzazione in generale, sia la sua successiva introduzione all'interno del settore bancario, andando a toccare i diversi punti di vista storico, organizzativo e regolamentare. Ci si sofferma inoltre sulla natura del contratto di esternalizzazione, ricostruendo il dibattito giuridico che si è sviluppato attorno a questa specifica fattispecie.

Nel secondo capitolo si entra nel merito dei contenuti delle linee guida EBA in tema di *outsourcing*. Inizialmente si prende in esame la loro ideazione e incubazione, mostrando anche come si è sviluppato il confronto tra l'autorità europea e gli istituti bancari. Successivamente si mostrano le varie linee guida, seguendo l'impostazione data dalla stessa autorità che le ha emanate. In particolare, si è cercato di cogliere da un lato le indicazioni e linee guida che possono avere maggiore impatto o importanza sull'attività bancaria; dall'altro lato, i possibili punti critici, le debolezze o i problemi che sembrerebbero essere lasciati in sospeso.

Nel terzo capitolo si prende in esame l'applicazione delle linee guida dal punto di vista

delle nostre banche di minori dimensioni, ovvero le banche di credito cooperativo. Dopo un'introduzione sulla loro storia ed evoluzione, con particolare enfasi sulle loro caratteristiche peculiari, si analizza l'impatto che hanno le linee guida su questa specifica categoria di istituti bancari, anche alla luce delle rilevanti trasformazioni e cambiamenti che hanno subito negli ultimi anni. Infine, si prende in esame un ambito particolarmente delicato relativamente all'esternalizzazione, che è rappresentato dal sistema informatico delle banche e dai sistemi di *cloud*, con le sfide che queste tematiche aprono per l'intero settore bancario, oltre ai rischi connessi.



# Capitolo primo

## L'EVOLUZIONE DELL'ESTERNALIZZAZIONE NEL SETTORE BANCARIO

*1.1 Esternalizzazione; 1.1.1 Definizione e natura; 1.1.2 Fattispecie e inquadramento giuridico; 1.2 I primi interventi regolamentari e normativi sull'esternalizzazione nel settore bancario*

### *1.1 Esternalizzazione*

#### *1.1.1 Definizione e natura*

Gli accordi di esternalizzazione (o usando un'espressione anglosassone ormai entrata nel linguaggio corrente, di *outsourcing*<sup>1</sup>) sono negozi giuridici che hanno raggiunto un'ampia diffusione nel sistema produttivo ed economico moderno in molteplici ambiti. Nonostante ciò, giungere ad una definizione condivisa del termine può essere un'impresa particolarmente complicata: esistono ormai, infatti, differenti accezioni per definire questo fenomeno, che contribuiscono a generare ambiguità ed equivoci. In Italia come in altri stati, ormai da diversi decenni, si è sviluppato un nutrito dibattito nel mondo accademico sia economico che giuridico sulla natura del fenomeno dell'*outsourcing* e sul suo inquadramento. Anche se alcuni autori hanno tentato di distinguere i due termini "esternalizzazione" ed "*outsourcing*", attribuendo loro di volta in volta sfumature o attributi differenti, nell'utilizzo recente vengono ormai intesi come sinonimi. Una conferma di ciò viene anche dal "mondo" giuridico, sia nella dottrina che si sta sedimentando sul tema, sia nelle norme specifiche di regolamentazione del settore

---

<sup>1</sup> Il termine *outsourcing* (risultante dalla fusione dei termini *outside* e *resourcing*, letteralmente 'procurarsi all'esterno') ha iniziato ad affermarsi agli inizi del Novecento nelle realtà inglese e statunitense: cfr. PIERAZZI, *L'outsourcing*, in *Contr. e impr.*, 2009, p. 1349 ss.

bancario, come per esempio nelle “Disposizioni di vigilanza per le banche”, ovvero la circolare della Banca d’Italia n. 285 del 17 dicembre 2013 e successivi aggiornamenti, dove l’autorità assimila i due termini. Anche nel presente lavoro verranno utilizzati come sinonimi.

Se si prende in esame il vocabolario Treccani, per esternalizzazione si intende, «nel linguaggio economico, [la] procedura con cui un’azienda conferisce ad altra azienda esterna, in tutto o in parte, la lavorazione di un suo prodotto o la fornitura di un servizio, spec. allo scopo di risparmiare personale; è detta anche *outsourcing*»<sup>2</sup>. L’esternalizzazione può quindi essere descritta come un fenomeno di disintegrazione verticale della tradizionale catena di creazione del valore di un’impresa, rappresentata dal tipico modello fordista accentrato, con l’obiettivo di snellire ed economizzare i processi produttivi. Si tratta tuttavia di una descrizione che non riesce a cogliere tutti gli aspetti multiformi dell’esternalizzazione.

Analizzando parte della letteratura sull’argomento, si può evidenziare come alcuni autori<sup>3</sup> considerino l’*outsourcing* in quanto fenomeno che si concretizza con l’acquisto o il trasferimento all’esterno di alcuni servizi. Altri<sup>4</sup> lo vedono come il ricorso a fonti esterne all’azienda con l’intento di svolgere attività che tradizionalmente venivano compiute con l’impiego di risorse interne. Un altro filone argomentativo<sup>5</sup> vede l’esternalizzazione come un processo di sub-contrattazione di alcune funzioni. Altri autori<sup>6</sup> intravedono nell’*outsourcing* uno strumento utile per realizzare la ristrutturazione aziendale, riuscendo così a concentrare le risorse nelle attività in cui l’azienda cedente possiede maggiori capacità e competenze. Secondo un altro punto di vista l’esternalizzazione «ha per oggetto l’enucleazione di intere aree di attività, strategiche e non, e che si fonda sulla costituzione di partnership tra l’azienda che esternalizza e una azienda già presente sul

---

<sup>2</sup> [www.treccani.it/vocabolario/esternalizzazione/](http://www.treccani.it/vocabolario/esternalizzazione/)

<sup>3</sup> BRYCE e USEEM, *The impact of corporate outsourcing on company value*, in *European Management Journal*, 1998, 16, p. 635 ss.; GROVER e TENG, *The Decision to Outsource Information Systems Functions*, in *Journal of Systems Management*, 1993, 11, p. 34 ss.

<sup>4</sup> GLUCKSMANN e RICCIARDI, *Outsourcing nelle tecnologie dell’informazione*, Etas, Milano, 1994; SAUNDERS e GEBELT, *Achieving success in information systems outsourcing*, in *California Management Review*, 1997, 2, p. 63 ss.

<sup>5</sup> JURISON, *The role of risk and return in information technology outsourcing decisions*, in *Journal of Information Technology*, 1995, 10, p. 239 ss.; GILBERT, *Issue to consider before outsourcing*, in *The national law journal*, 1993, 11, p.7 ss.

<sup>6</sup> MERLINO e TESTA e VALIVANO, *Opportunità e limiti dei processi di outsourcing*, in *Economia e management*, 1997, n.3, p. 107 ss.

mercato in qualità di specialista»<sup>7</sup>. Bodin, Savodelli e Merlino lo definiscono come «il processo attraverso il quale le aziende assegnano stabilmente a fornitori esterni (eventualmente con trasferimento dell'intero settore di attività), per un periodo contrattualmente definito, la gestione operativa di una o più funzioni in precedenza svolte all'interno»<sup>8</sup>.

Un aspetto importante che tocca l'argomento in oggetto riguarda la circostanza per cui l'attività esternalizzata fosse in precedenza svolta internamente, oppure che potrebbe essere effettivamente svolta dall'impresa: questo è uno degli elementi caratterizzanti questo fenomeno, e che permette di distinguerlo rispetto al normale approvvigionamento di beni e servizi dai fornitori<sup>9</sup>. Un ulteriore elemento chiave, che è stato preso in esame con la dovuta considerazione solo da pochi autori, è relativo alla durata dell'esternalizzazione: affinché possano essere definiti come tali, «i contratti connessi con l'attività di *outsourcing* devono essere di media o lunga durata»<sup>10</sup>. Si tratta di alcuni distinguo importanti anche per la successiva disamina circa la natura giuridica del contratto.

Due definizioni sembrano avvicinarsi il più possibile ad una caratterizzazione esaustiva di cosa sia l'*outsourcing*. La prima definisce l'esternalizzazione come l'instaurazione di una relazione di medio-lungo periodo basata sul raggiungimento di risultati prefissati e concordati preventivamente, che si stabilisce tra due soggetti, i quali hanno uguale intenzione ad avere successo nel progetto e si aspettano entrambi dei vantaggi economici reciproci derivanti da questa relazione<sup>11</sup>. La seconda qualifica l'*outsourcing* «un accordo organizzativo per la cui attuazione è necessario perfezionare tra l'azienda che esternalizza (*outsourcee* o committente) e una società già operante sul mercato in quel settore specifico (*outsourcer* o fornitore) una serie di contratti associativi e/o di scambio di medio/lungo periodo»<sup>12</sup>. Entrambe le definizioni evidenziano il fatto che l'*outsourcing* è un processo che presuppone una relazione tra cliente e fornitore particolarmente

---

<sup>7</sup> ARCARI, *L'outsourcing: una possibile modalità di organizzazione delle attività e dei servizi*, in *Economia & Management*, 1996, n.4, p.109 ss.

<sup>8</sup> BOIN e SAVODELLI e MERLINO, *Outsourcing: uno strumento operativo o una moda?*, In *Sistemi & Impresa*, 1998, n.1, p. 109 ss.

<sup>9</sup> MAHNKE, *The process of vertical disintegration: an evolutionary prospective on outsourcing*, in *Journal of management and government*, 2001, 3, p. 353 ss.

<sup>10</sup> CANTONI, *L'outsourcing della tecnologia nel settore bancario*, Roma, 2007, p. 22 ss.

<sup>11</sup> VALENTINI, *Gestire l'outsourcing*, Milano, 1999, p. 15 ss.

<sup>12</sup> CANTONI, *op. cit.*, p. 52.

strutturata, con rapporti che si fondano sia su relazioni di mercato che su profonde collaborazioni implicanti fiducia reciproca, il cui presupposto chiave è dato dalla stipula di uno o più contratti tra l'impresa che esternalizza e l'azienda alla quale è ceduta l'attività. Esso si basa quindi sulla volontà di stabilire una effettiva collaborazione a lungo termine e sulla disponibilità di sviluppare relazioni corrette e trasparenti.

L'esternalizzazione permette alle imprese che la adottano di concentrarsi meglio sul proprio *core business*<sup>13</sup>, affidando attività accessorie o marginali ad altre imprese specializzate, con la prospettiva di un miglioramento dell'efficienza o una riduzione dei costi. La funzione economica più basilare dell'*outsourcing* veniva spiegata anche da noti economisti quali Ronald Coase, che nella sua celebre teoria economica dei costi di transazione, di fronte all'alternativa tra accentramento e decentramento produttivo, utilizzava come discriminante la differenza tra i costi della produzione diretta e i costi dell'acquisto all'esterno. Infatti, uno dei primi vantaggi che storicamente si ricercava con le prime "rudimentali" esternalizzazioni è relativo alla riduzione dei costi, anche se non è l'unico, dato che il ventaglio di possibili applicazioni e sfumature che può assumere questo fenomeno sono ampi e variegati: aspetto che impedisce una sua riduzione a fenomeno unitario, complicando quindi la sua natura e spiegazione. Quest'ultimo aspetto viene confermato in particolare per le banche: per esempio, dagli anni Novanta in poi vi è stata la tendenza da parte delle direzioni degli istituti di credito a sottoporre a maggiori controlli i *budget* informatici valutandoli dal punto di vista non solo dei costi, ma anche della qualità<sup>14</sup>.

Altre volte si cerca di sopperire a *gap* tecnici e gestionali, causati da mancanza di risorse e competenze esterne, esternalizzando l'attività presso aziende specializzate in quello specifico settore, come è avvenuto nell'*outsourcing* della tecnologia nel settore bancario<sup>15</sup>. Accanto a motivazioni economiche, possono quindi esistere anche motivazioni strategiche che spingono verso l'esternalizzazione, come la necessità di cambiare i confini aziendali o la possibilità di spostare il *focus* sul *core business*, andando

---

<sup>13</sup> Per *core business* si intende «quell'area di affari (ma ne possono esistere [...] più di una) che, in relazione alle competenze di cui dispone l'azienda, costituiscono il core della struttura strategica, dove per struttura strategica si intende l'insieme di business in cui l'impresa sa competere e l'insieme delle loro interrelazioni»: così DE PAOLIS, *Outsourcing e valorizzazione delle competenze. Le regole base per un governo efficace*, Milano, p. 25.

<sup>14</sup> BUCK-LEV, *To outsource or not?*, in *International Journal of Information Management*, 1994, 12, p. 3 ss.

<sup>15</sup> CANTONI, *op. cit.*, p. 73.

a trascurare attività non redditizie. Prendendo sempre ad esempio l'attività bancaria, negli anni recenti diversi istituti hanno proceduto con diverse esternalizzazioni: Iccrea<sup>16</sup> ha firmato un contratto di *outsourcing* con la società sinergia avente ad oggetto tutte le attività di *back office* delle Bcc<sup>17</sup> e società che fanno parte del gruppo<sup>18</sup>; Bnl – Bnp Paribas ha siglato un accordo con Accenture per la trasformazione delle attività di *back-office* precedentemente svolte internamente dalla banca e la riorganizzazione dei processi, anche con l'utilizzo dell'intelligenza artificiale e l'adozione delle piattaforme operative Accenture<sup>19</sup>; Unicredit già nel 2013 procedeva con l'esternalizzazione di personale e servizi, allo scopo di creare *joint ventures* con società esterne per la gestione e lo sviluppo delle infrastrutture informatiche<sup>20</sup>.

Anche se nei secoli sono esistite modalità di organizzazione del lavoro che possono assomigliare all'esternalizzazione<sup>21</sup>, è dagli anni Sessanta del Novecento, con una decisa accelerazione tra gli anni Ottanta e Novanta, che questo fenomeno prende definitivamente piede nelle forme e modalità che conosciamo oggi<sup>22</sup>. Il crescente tasso di globalizzazione, l'internazionalizzazione dei mercati sia dal lato della domanda che dal lato dell'offerta nella maggioranza dei paesi occidentali, il crescente tasso di sviluppo delle tecnologie di prodotto e di processo, le decise spinte di politica economica verso la liberalizzazione, le privatizzazioni di buona parte delle industrie di proprietà statale e i cambiamenti nei cicli di vita dei prodotti sono tutte spinte che hanno portato ad una crescente pressione sulle imprese in diversi settori economici<sup>23</sup>. Sulla scia di queste sfide, diverse imprese hanno imboccato la via dell'esternalizzazione, con l'obiettivo di snellire e rendere

---

<sup>16</sup> “Iccrea Banca S.p.A – Istituto Centrale del Credito Cooperativo” è la capogruppo del gruppo bancario cooperativo Iccrea: CONGEDO e CASCIO, *La normativa del Gruppo bancario cooperativo Iccrea*, Roma, 2020, p. 211 ss.

<sup>17</sup> Banche di Credito Cooperativo.

<sup>18</sup> [www.firstcisl.it/creditocooperativo/2021/12/13/esternalizzazioni-servizi-di-b-o-in-sinergia-sottoscritto-accordo-quadro/](http://www.firstcisl.it/creditocooperativo/2021/12/13/esternalizzazioni-servizi-di-b-o-in-sinergia-sottoscritto-accordo-quadro/)

<sup>19</sup> [newsroom.accenture.it/it/news/accenture-e-bnl-bnp-paribas-siglano-una-partnership-per-accelerare-la-trasformazione-del-back-office-verso-le-intelligent-operation.htm](https://newsroom.accenture.it/it/news/accenture-e-bnl-bnp-paribas-siglano-una-partnership-per-accelerare-la-trasformazione-del-back-office-verso-le-intelligent-operation.htm)

<sup>20</sup> [www.repubblica.it/economia/affari-e-finanza/2013/04/08/news/unicredit\\_e\\_mps\\_tagli\\_ai\\_costi\\_con\\_loutsourcing\\_di\\_attivit-56167447/](http://www.repubblica.it/economia/affari-e-finanza/2013/04/08/news/unicredit_e_mps_tagli_ai_costi_con_loutsourcing_di_attivit-56167447/)

<sup>21</sup> Un esempio tra tanti è il *putting-out system* sperimentato nell'industria tessile inglese durante la rivoluzione industriale., sul quale v. POLLARD, *La conquista pacifica. L'industrializzazione in Europa dal 1760 al 1970*, Bologna, 1989, p. 31 ss.

<sup>22</sup> “Nel 1990 l'*outsourcing* [aveva] raggiunto un valore di mercato pari a circa ottanta miliardi di dollari negli Stati Uniti con un tasso di incremento annuo pari al 15% (13), mentre nel 1997, in Italia, il mercato dell'*outsourcing* si [era] attestato sui seicentonovanta miliardi di lire, con una crescita annua del 32,7%”: v. PITTALIS, *Outsourcing*, in *Cont. e impr.*, 2000, p. 1006 ss.

<sup>23</sup> DE PAOLIS, *op. cit.*, p. 17-21.

maggiormente competitiva la struttura aziendale.

Uno dei maggiori quesiti che viene posto è se questo fenomeno costituisca una minaccia o un'opportunità per le imprese e i lavoratori. Un consolidato filone nella teoria economica tende ad avanzare l'ipotesi che i rischi economici e sociali per i diversi attori sono minori quando il processo di *outsourcing* è fonte od oggetto di forme innovative di «regolazione concertata»<sup>24</sup>: esso permette flessibilità, organizzazione di rete e maggiori occasioni di innovazione in diversi ambiti industriali e produttivi. Anche la natura e l'oggetto dell'esternalizzazione influisce sui possibili giudizi positivi o negativi: se si tratta di funzioni o attività ad alto valore aggiunto, per cui è richiesta una particolare specializzazione, condotte da personale con medio-alte competenze e formazione, si tende a dare un giudizio positivo; se si tratta invece di attività a basso valore aggiunto, per cui sono richieste competenze basiche o nulle, si tende a porre in maggior rilievo gli aspetti negativi che possono accompagnare questo processo, come la perdita di posti di lavoro e la delocalizzazione dell'attività.

In generale, comunque, si tende a mettere in luce gli aspetti positivi dell'esternalizzazione a livello economico, ritenendoli maggiori rispetto agli aspetti negativi, esprimendo quindi un giudizio positivo dei processi di *outsourcing* sui sistemi produttivi e sull'economia in generale. Le attuali e maggiormente evolute forme di esternalizzazione consentono infatti una sensibile riduzione dei costi operativi, la ristrutturazione interna dell'azienda con possibilità di reimpiego delle risorse umane, l'accesso a forniture specializzate di prodotti e servizi qualificati.

D'altro canto è importante ricordare che la scelta di procedere con l'*outsourcing* comporta anche potenziali rischi significativi, in particolare per un settore strategico per l'economia nazionale come quello creditizio: la riduzione dell'autonomia; la progressiva deresponsabilizzazione della struttura interna; la perdita di controllo diretto sulle attività e funzioni esternalizzate; il rischio di sottostima dei costi effettivi; una non corretta valutazione delle tempistiche; la possibilità di incorrere in un processo irreversibile a causa delle alte barriere all'uscita; il rischio di ottenere un servizio di qualità inferiore; la condivisione con una terza parte esterna di informazioni che possono essere confidenziali

---

<sup>24</sup> BONAZZI e NEGRELLI (a cura di), *Impresa senza confini. Percorsi, strategie e regolazione dell'outsourcing nel post-fordismo maturo*, Milano, 2003.

o strategiche; rischio che i costi di conversione<sup>25</sup> possano essere elevati; la possibilità di finire legati a tecnologie che progressivamente diventano obsolete, senza la possibilità di un tempestivo e idoneo aggiornamento tecnologico<sup>26</sup>. Tutti aspetti di cui l'autorità di vigilanza deve tenere conto.

Solitamente le ipotesi applicative più diffuse di *outsourcing*, in particolare se prendiamo in considerazione il settore bancario, riguarda la gestione delle tecnologie e dei sistemi informatici, come le funzioni di manutenzione, la gestione avanzata e lo sviluppo del sistema informatico aziendale. I primi passi in questo senso prevedevano che gli operatori specializzati del settore mettessero a disposizione delle aziende dei “centri servizio” che si occupavano della gestione di singole procedure informatiche, per poi arrivare negli ultimi anni all'affidamento al partner esterno di praticamente tutte le attività di sviluppo e di gestione operativa delle strutture informatiche, fino alla creazione di *joint ventures* con scopi ben precisi<sup>27</sup>. Le attività in questo ambito che vengono solitamente delegate dalle banche riguardano la manutenzione dell'*hardware*, la consulenza sul sistema informativo e lo sviluppo del *software*: è infatti opinione condivisa che solamente un sistema informativo ben organizzato possa consentire al *management* dell'impresa la possibilità di prendere tempestivamente le decisioni più corrette per soddisfare le necessità presenti sul mercato<sup>28</sup>. Tuttavia, l'esternalizzazione si estende anche ad altri ambiti operativi, come per esempio la gestione delle risorse umane (dalla selezione fino alla formazione e direzione del personale), la logistica integrata e la manutenzione<sup>29</sup>. Per quanto riguarda gli istituti di credito, il ricorso all'*outsourcing* si sta registrando con sempre maggiore intensità avendo ad oggetto funzioni come la cartolarizzazione dei crediti, l'applicazione delle tecniche di *credit scoring*, l'area del credito, ed in particolare nei sistemi dei controlli interni come *internal audit* e *compliance*<sup>30</sup>.

---

<sup>25</sup> Definiti anche *switching costs*.

<sup>26</sup> EARL, *The Risk of outsourcing IT*, in *Sloan Management Review*, 1996, 6, p. 26 ss.

<sup>27</sup> MUSELLA, *Il contratto di outsourcing del sistema informativo*, in *Dir. Informatica*, 1998, p. 858.

<sup>28</sup> MUSELLA, *op. cit.*, p. 857 ss.; DE MARCO, *Le metodologie dei sistemi informativi*, Milano, 2004, p. 81 ss.; FRANCESCONI, *I sistemi informativi nell'organizzazione d'impresa*, Milano, 2011, p. 285 ss.

<sup>29</sup> DASSI, *I contratti di outsourcing*, Milano, 2004, p. 74 ss.

<sup>30</sup> COTTO, *Il collegio sindacale. Attività di controllo e procedure pratiche*, Milano, 2008, p. 73 ss.; DE MARI, *Corporate governance e “sistema dei controlli”*, in TOMBARI (a cura di), *Corporate governance e “sistemi dei controlli” nelle s.p.a.*, Milano, 2013, p. 10 ss.; RUGGIERO, *Le società finanziarie. Obblighi, vigilanza e sanzioni per gli intermediari*, Milano, 2010, p. 271 ss.

In definitiva è possibile descrivere l'*outsourcing* come un'innovativa modalità di organizzazione esterna dei servizi per la cui attuazione è necessario perfezionare, tra l'azienda che esternalizza (*outsourcee*) e una società già operante sul mercato nel settore specifico oggetto di esternalizzazione (*outsoucer*), una serie di contratti associativi e di scambio che impegnano le parti in investimenti comuni o in forme di collaborazione sul piano della progettazione di servizi oggetto dello scambio stesso<sup>31</sup>, con un orizzonte temporale di medio-lungo periodo. Si tratta quindi di uno strumento manageriale di carattere tattico e strategico.

## 1.2 Fattispecie e inquadramento giuridico

Trattandosi di un fenomeno «economico-organizzativo piuttosto che giuridico»<sup>32</sup>, dal punto di vista del suo inquadramento l'*outsourcing* resta un tema dibattuto e aperto, in particolare in dottrina. Il legislatore italiano non è mai intervenuto a disciplinare in modo esaustivo la materia e quindi è stata l'iniziativa privata a farsi carico di un lavoro, talvolta pionieristico, per porre rimedio alla mancanza di riferimenti normativi certi<sup>33</sup>. Lo schema negoziale che è andato via via sedimentandosi nella pratica aziendale come “contratto di *outsourcing*” ha espresso primariamente l'esigenza di dare un autonomo riconoscimento a processi e regole di governo delle scelte imprenditoriali, attraverso l'individuazione di tratti peculiari che potessero soddisfare le esigenze del caso<sup>34</sup>.

Nel tentativo di individuare la disciplina applicabile, si è cercato di assimilare questo fenomeno ad altri contratti tipici che sono già presenti nel nostro ordinamento, come per esempio il mandato, la subfornitura, la somministrazione o l'appalto di servizi, la consulenza, il *franchising*. Comune denominatore di tutti i contratti proposti per

---

<sup>31</sup> ARCARI, *L'outsourcing: una possibile modalità di organizzazione delle attività di servizi*, in *Econ. & Man.*, 1995, n.4, p. 192 ss.

<sup>32</sup> CARLEO, *Il contratto di outsourcing*, in *I contratti di somministrazione di servizi* (a cura di BOCCHINI), Torino, 2006, p. 549 ss.

<sup>33</sup> GERVAZI e BALLARIN, *Outsourcing. I vantaggi di una scelta strategica*, Milano, 2006, p. 109 ss.

<sup>34</sup> BOCCHINI e GENOVESE, *Il contratto di outsourcing*, in *I contratti di somministrazione e di distribuzione* (a cura di BOCCHINI e GAMBINO), Torino, 2006, p. 145 ss.

descrivere il fenomeno dell'esternalizzazione è la natura di «contratti di impresa»<sup>35</sup>, ovvero di contratti nei quali assume rilevanza la qualità soggettiva di imprenditore rivestita necessariamente da almeno una delle parti. L'importanza di questa connotazione risiede nella possibilità, propria dei contratti d'impresa, di poter ricevere una particolare disciplina diversa rispetto a quella normalmente applicabile al contratto medesimo qualora fosse privo della qualità in esame.

Le dimensioni e la rilevanza delle attività che vengono affidate all'esterno incidono sulla differente tipologia di esternalizzazione che di volta in volta viene adottata. In letteratura sono state individuate quattro diverse tipologie di *outsourcing*: tradizionale, tattico, di soluzione e strategico<sup>36</sup>. Si può definire *outsourcing* tradizionale quello che ha ad oggetto operazioni secondarie o periferiche, come per esempio un decentramento produttivo o una sub-fornitura. Le attività soggette all'esternalizzazione sono ben distanti dal *core-business*, e non intaccano la competitività dell'impresa, oltre ad essere caratterizzate da un basso livello di complessità gestionale. L'*outsourcing* tattico interessa sempre attività che rimangono distanti da quelle strategiche, ma si distingue dalla precedente tipologia per la maggiore complessità gestionale. L'*outsourcing* di soluzione riguarda aziende che esternalizzano attività con notevole vicinanza al *core business* e che sono al contempo caratterizzate da un'elevata complessità gestionale. L'«*outsourcing* strategico» investe un insieme di attività concatenate, fino ad arrivare al coinvolgimento di interi processi aziendali, comportando così la necessità di un forte vincolo tra l'impresa e il fornitore, il quale va ad impattare sulle garanzie necessarie di durata del rapporto nel lungo periodo e sul livello di qualità minimo che dev'essere garantito. In quest'ultimo caso l'accordo può raggiungere particolare complessità, includendo oltre alla classica fornitura di servizi anche cessioni di rami d'azienda o scissioni, oppure la necessità di un atteggiamento cooperativo tra le imprese e condivisione degli obiettivi. Per poter cercare di arrivare ad una chiara e precisa definizione del concetto di *outsourcing* è necessario inquadrare la natura del rapporto tra impresa esternalizzante il servizio ed il fornitore.

Si può certamente rilevare come nell'ambito dell'*outsourcing*, utilizzando un'accezione

---

<sup>35</sup> DALMARTELLO, *Contratti d'impresa*, in *Enc. Giur. Treccani*, IX, Roma, 1988; BUONOCORE, *Contratti del consumatore e contratti d'impresa*, in *Riv. dir. civ.*, 1995, I, p.1 ss.; BUONOCORE, *Contrattazione d'impresa e nuove categorie contrattuali*, Milano, 2000, p.35 ss.; RIVOLTA, *Gli atti d'impresa*, in *Riv. dir. civ.*, 1994, I, p. 107 ss.

<sup>36</sup> RICCIARDI, *L'outsourcing strategico. Modalità operative, tecniche di controllo ed effetti sugli equilibri di gestione*, Milano, 2006, p. 55 ss.

estesa del concetto, rientrano diverse tradizionali ipotesi di affidamento all'esterno di determinate attività di impresa, le quali si realizzano solitamente attraverso modelli contrattuali già riconosciuti dal legislatore o ampiamente consolidati nella prassi, come per esempio gli accordi di distribuzione dei servizi o dei prodotti (contratti di concessione di vendita, agenzia e *franchising*), o anche quelli di subfornitura nell'attività produttiva dell'impresa<sup>37</sup>. Nonostante si trattino di ipotesi inquadrabili nel fenomeno dell'*outsourcing* come finora analizzato, la dottrina prevalente tende però ad escludere che l'esternalizzazione possa «riduttivamente risolversi in una mera applicazione di tali specifici modelli contrattuali, evidenziando invece taluni caratteri peculiari che dovrebbero contraddistinguere un outsourcing vero e proprio»<sup>38</sup>. Di conseguenza, si tende ad escludere la riconducibilità al fenomeno dell'esternalizzazione delle ipotesi individuate e regolate dalla legge sulla subfornitura<sup>39</sup>.

Tra le varie proposte in dottrina il contratto che sembrerebbe presentare le maggiori affinità è l'appalto, in particolare il c.d. appalto di servizi, che viene distinto dall'appalto d'opera<sup>40</sup>. Il contratto d'appalto viene tipizzato dall'art. 1655 c.c.: «L'appalto è il contratto con il quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro». Le principali caratteristiche del contratto di appalto sono: organizzazione dei mezzi da parte dell'appaltatore; esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto da parte dell'appaltatore stesso; assunzione del rischio di impresa da parte dell'appaltatore stesso<sup>41</sup>. Se si prende in considerazione l'attività che un soggetto fornitore di servizi di *outsourcing* è chiamato a svolgere (come, per esempio, attività di *data entry*, migrazione dei dati, manutenzione di *hardware* e *software*, ecc.), è palese una certa coerenza con la fattispecie definita dal citato art. 1655

---

<sup>37</sup> E infatti alcuni autori propendono per una sostanziale assimilazione della subfornitura nell'*outsourcing*: DASSI, *op. cit.*, p. 25 ss.; FURNALETTO e MASTRIFORI, *Outsourcing e Global service*, Milano 2000, p. 22 ss.

<sup>38</sup> CARLEO, *op. cit.*, p. 564 ss.

<sup>39</sup> FRIGNIANI, *Disciplina della subfornitura nella legge 192/98: problemi di diritto sostanziale*, in *Contratti*, 1999, p. 190; NEPI, *I profili contrattuali dell'outsourcing*, in *L'impresa dell'outsourcing. Processi, caratteristiche, sviluppi. Il caso TE.SS* (a cura di CAMPANELLA E CLAVARINO), Milano, 2004, p. 56 ss.

<sup>40</sup> Secondo Cass., 17 aprile 2001, n. 5609, in *Giust. civ.*, 2001, I p. 2963 ss. «la distinzione tra appalto d'opera e appalto di servizi riguarda l'oggetto del contratto che può consistere sia in opere che in servizi, intendendosi per opera qualsiasi modificazione dello stato materiale di cose preesistenti e per servizio qualsiasi utilità che può essere creata da un altro soggetto, diversa da opere».

<sup>41</sup> CANTONI, *op. cit.*, p.57.

in termini di “servizio” reso. È pacifico quindi che le attività che l'*outsourcer* svolge ricadono proprio nella categoria dei servizi. Si deve peraltro citare la ricostruzione, effettuata da alcuni autori<sup>42</sup>, che riconduce il contratto di *outsourcing* al contratto di appalto d'opera intellettuale, così come definito dall'art. 2222 c.c.<sup>43</sup>, dove l'elemento caratteristico appare il lavoro personale dell'appaltatore. Quest'ultima ricostruzione non sembra però capace di ricomprendere al suo interno le svariate sfaccettature che assume l'esternalizzazione.

Prendendo in considerazione nello specifico il contratto di appalto di servizi, che viene definito anche come appalto-somministrazione, esso si può definire come un contratto tipico a causa mista al quale, ai sensi dell'art. 1677 c.c., si applicano in quanto compatibili sia le norme specifiche in materia di appalto sia le norme previste per il contratto di somministrazione. La norma in esame però è di non agevole applicazione, ecco perché «la dottrina sottolinea [...] la necessità di introdurre in sede contrattuale regole coerenti ed esaustive contenenti specifici riferimenti alle modalità, alle tecniche e ai risultati da raggiungere, in modo da superare le incertezze codicistiche di riferimento, che nella pratica costituiscono un intralcio allo sviluppo dei rapporti commerciali»<sup>44</sup>.

Accanto al nucleo essenziale dell'obbligazione assunta dall'*outsourcer*, ovvero colui che esternalizza il servizio, si collocano anche una serie di prestazioni collaterali che però non rientrano nel contratto tipico di cui all'art.1677 c.c., e quindi l'obbligazione assunta dall'*outsourcer* è più ampia ed articolata. Mentre alcuni autori, anche alla luce di quanto esposto finora, tendono a negare che l'*outsourcing* sia quindi una fattispecie negoziale, definendola piuttosto come una tecnica di gestione aziendale che, di volta in volta, trova attuazione mediante l'impiego di contratti tipici e/o atipici<sup>45</sup>, parte della dottrina lo definisce invece come un «contratto atipico, o meglio – data la sua estrema diffusione – socialmente tipico ancorché normativamente atipico»<sup>46</sup>. Anche se non vi è un consenso

---

<sup>42</sup> SANTORIELLO, *I contratti di appalto per lavori, servizi e forniture*, Milano, 2019, p. 13 ss.; TESCARO MAURO, *Contratto d'opera nel panorama dei contratti di servizi*, Milano, 2017, p. 50 ss.

<sup>43</sup> «Il contratto in forza del quale una persona si obbliga a compiere, verso un corrispettivo, un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente [...]».

<sup>44</sup> Sono parole di CARLEO, *op. cit.*, p.153 ss.

<sup>45</sup> Così GIOIA, *Outsourcing: nuove tecniche di gestione aziendale e rapporti contrattuali*, in *Cor. giur.*, 1999, p. 899 ss.; BATTAGLIA, *Il contratto di outsourcing*, in *Bancaforte*, 1997, p. 65 ss.

<sup>46</sup> PIERAZZI, *op. cit.*, p.1356 ss.

unanime, è quest'ultima definizione che tende a prevalere nel dibattito: essendo l'esternalizzazione un processo multiforme a cui vengono accompagnati sovente accordi di cessione o conferimento di rami d'azienda, di *joint venture*, di trasferimento di *know-how* o di personale, nessuna categoria contrattuale tipizzata appare adeguata a rappresentare la pluralità di interessi perseguiti. Di conseguenza, ogni tentativo di forzare l'*outsourcing* entro i confini di un determinato schema contrattuale esistente è evidentemente equivoco e riduttivo, come d'altra parte non è nemmeno possibile escludere categoricamente che sovente possa sovrapporsi ad alcune fattispecie dotate di un'autonoma disciplina<sup>47</sup>.

L'esternalizzazione, infatti, può comportare non solo la stipulazione del contratto di *outsourcing*, diretto a regolare la fornitura di servizi al cliente, ma anche la conclusione di una serie di contratti collegati al fine di regolamentare, nel loro complesso, gli interessi delle parti<sup>48</sup>. Viene naturale concludere quindi che «l'*outsourcing*, più che costituire esso stesso una specifica ed autonoma fattispecie contrattuale utilizzata dalle imprese per autoregolamentare i propri interessi, rappresenta a ben vedere una scelta strategica che riguarda l'assetto organizzativo della gestione aziendale, la quale viene attuata volta per volta ricorrendo ai diversi tipi negoziali – sia sinallagmatici sia associativi – utili per il raggiungimento dello scopo prefisso»<sup>49</sup>.

## *1.2 I primi interventi regolamentari e normativi sull'esternalizzazione nel settore bancario*

Il settore bancario in Italia è da sempre soggetto ad una stringente normativa *ad hoc* e alla Vigilanza da parte di Autorità competenti (*in primis* la Banca d'Italia) fin dalla prima legge bancaria del 1936-1938, emanata a seguito della crisi economica che investì tutto il mondo occidentale nel corso degli anni Trenta, e che rimase in vigore fino al 1993. Prima di essa non esisteva una regolamentazione specifica per l'intero settore bancario italiano, che risultava particolarmente frammentato, con la contemporanea esistenza di diversi

---

<sup>47</sup> CARLEO, *op. cit.*, p. 570 ss.

<sup>48</sup> GERVASI e BALLARIN, *op. cit.*, p. 112 ss.

<sup>49</sup> Così CARLEO, *op. cit.*, p. 552.

istituti che potevano emettere biglietti di banca. Il primo passo fu con la riserva di emissione in capo alla Banca d'Italia dal 1926<sup>50</sup>, riunendo quindi in un solo istituto le funzioni monetarie e di prestatore di ultima istanza che sono proprie di una banca centrale. Successivamente si vide l'introduzione di una prima disciplina di tutela dei risparmiatori italiani, e l'assunzione da parte della Banca d'Italia delle funzioni di vigilanza su tutte le aziende e gli istituti di credito (incluso anche le casse di risparmio)<sup>51</sup>.

Come accennato in apertura, è però in seguito alla grave situazione in cui versava il settore bancario dopo la crisi economica e finanziaria del 1929 che il legislatore attribuì rilevanti poteri in mano alla Banca d'Italia e che cambiò radicalmente il sistema di vigilanza, stabilendo come obiettivo primario la volontà di prediligere la stabilità del sistema bancario italiano, anche a costo di sacrificare la concorrenza e l'efficienza<sup>52</sup>. La legge bancaria degli anni Trenta era particolarmente elastica, ovvero rinunciava a fissare criteri in base ai quali le autorità creditizie avrebbero potuto utilizzare i loro poteri, lasciando così ampia discrezionalità di azione. La Banca d'Italia, nell'ambito delle proprie funzioni di vigilanza, disponeva di estesi strumenti e poteri di intervento che si sostanziavano in rigidi controlli all'ingresso nel mercato bancario, limiti nella concentrazione dei rischi, limiti nelle partecipazioni detenibili e negli investimenti di tipo immobiliare. In un settore dominato da una rigida regolamentazione come quello italiano, era estremamente difficile per gli intermediari bancari riuscire a competere in una logica di concorrenza sul mercato, e quindi di attiva competizione. Anche la frammentazione delle zone di competenza, alcune dominate da pochi operatori specializzati, diminuiva le possibilità di concorrenza<sup>53</sup>. Questo assetto contribuì a prevenire e gestire le crisi bancarie evitando il rischio di effetto contagio tra i diversi istituti garantendo al contempo i risparmiatori, relegando però la concorrenzialità del mercato ad un ruolo di secondo piano.

Negli ultimi cinquant'anni la disciplina ha visto un'evoluzione lungo due tendenze principali. La prima è consistita nell'europeizzazione di regole ed apparati, con la trasformazione da un sistema normativo e di governance bancaria di tipo nazionale e tendenzialmente chiuso, ad un sistema organico di regole ed Autorità europee che hanno

---

<sup>50</sup> R.D.L. 6 maggio 1926, n.812.

<sup>51</sup> R.D.L. 7 settembre 1926, n. 1511 r6 novembre 1926, n.1830.

<sup>52</sup> BRONZETTI, *L'Outsourcing. Uno strumento di pianificazione strategica. Analisi delle principali applicazioni nel sistema bancario italiano*, Milano, 2001, p. 39 ss.

<sup>53</sup> URBANI, *L'impresa bancaria italiana nella prospettiva del mercato unico europeo*, Vicenza, 1990, rist. inalt. Padova, 2005, p. 36 ss.

ridotto il peso di ogni Stato membro, con il conseguente trasferimento di sovranità. La seconda è relativa alla spoliticizzazione di funzioni che, se prima erano appannaggio dei governi nazionali, ora sono passati ad istituti regolatori europei sovranazionali<sup>54</sup>.

Dagli anni Novanta alcuni mutamenti rilevanti hanno contribuito ad una sostanziale modifica del sistema bancario italiano, che ha iniziato ad essere interessato da processi di esternalizzazione, con l'evidente intenzione di realizzare economie di scala e risparmio nei costi. Erano processi che si accompagnavano ai profondi cambiamenti che, in quegli anni, stava vivendo il mondo bancario e finanziario in generale, sull'onda delle privatizzazioni e delle innovazioni normative, in particolare a livello europeo<sup>55</sup>. Il legislatore e le Autorità di settore hanno iniziato ad introdurre elementi di concorrenzialità all'interno del settore, arrivando a riconoscere il carattere imprenditoriale dell'attività bancaria, come viene sancito ad oggi dal Testo Unico Bancario<sup>56</sup>. Altri cambiamenti rilevanti sono stati l'eliminazione dei residui di specialità, con la riconduzione ad un unicum di tutte le imprese bancarie; la despecializzazione temporale, che ha permesso a tutte le banche di raccogliere ed erogare credito sia nel breve, che nel lungo termine; la despecializzazione operativa, che ha garantito la possibilità a qualsiasi banca di prestare qualsiasi servizio, anche quelli precedentemente riservati a specifici istituti di credito<sup>57</sup>. In definitiva, nel momento in cui un'impresa aspira ad intraprendere l'attività bancaria è sufficiente rispettare tutti i requisiti previsti dalla normativa e dalla regolamentazione vigente per poter ricevere dalla Banca d'Italia l'autorizzazione necessaria, senza possibilità da parte di quest'ultima di opporre veti che non trovino il loro fondamento su precisi riferimenti normativi.

Tutti i cambiamenti appena citati hanno comportato una forte trasformazione nel settore bancario, che insieme alla crescente internalizzazione che stava vivendo il settore finanziario internazionale, ha comportato rilevanti sfide per tutti gli istituti bancari

---

<sup>54</sup> CLARICH, *La disciplina del settore bancario in Italia dalla legge bancaria del 1936 all'Unione bancaria europea*, in *Giur. comm.*, 2019, I, p. 33 ss.

<sup>55</sup> In particolare, la direttiva n. 89/646/CEE del Consiglio del 15 dicembre 1989 (seconda direttiva bancaria), che ha trovato attuazione in Italia con la legge 19 febbraio 1992, n. 142, e successivamente con il D. Lgs. 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, o TUB).

<sup>56</sup> A titolo esemplificativo l'art. 1: «"banca" indica l'impresa autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria», e il primo comma dell'art. 10: «La raccolta di risparmio tra il pubblico e l'esercizio del credito costituiscono l'attività bancaria. Essa ha carattere d'impresa.»

<sup>57</sup> Rimane l'obbligo per taluni servizi, come per esempio in materia di prestazione di servizi di investimento, di richiedere apposita autorizzazione per poterli prestare.

italiani. Ecco che con la maggiore competizione e le spinte verso l'efficiamento le banche hanno iniziato a cercare risposte verso l'applicazione dello strumento dell'esternalizzazione. Alcuni ambiti interessati da questo fenomeno sono stati l'*outsourcing* di sportelli bancari<sup>58</sup>, o dei sistemi informativi<sup>59</sup>.

In seguito alla liberalizzazione del regime di apertura degli sportelli avvenuta dalla primavera del 1990, con la previsione del regime del silenzio-assenso, si è visto tra il 1990 e il 1998 una crescita vertiginosa con l'apertura di ben 10.700 nuove filiali, «pari al 68,7% della struttura esistente prima della liberalizzazione»<sup>60</sup>. Fino al 2000 è continuato l'incremento del numero di sportelli bancari esistenti, seguito da una battuta di arresto tra il 2001 e il 2002, per poi ricominciare a crescere fino alla crisi del 2007-2009, quando è iniziata invece un'inversione di tendenza che perdura ancora oggi<sup>61</sup>. Dopo l'esplosione del numero di sportelli nel corso degli anni Novanta, nei primi anni Duemila i modelli di *business* adottati dagli istituti italiani iniziavano a cercare soluzioni maggiormente flessibili e che potessero rispondere alle esigenze dei clienti, sfruttando quindi sinergie all'interno dei gruppi bancari e le possibilità date dall'*outsourcing*.

Anche sulla spinta del ciclo di fusioni che ha interessato dagli anni Novanta in poi il settore bancario italiano, le aree IT<sup>62</sup> delle banche e i fornitori tecnologici hanno operato attivamente per integrare e aggiornare i sistemi informativi e tecnologici degli istituti. In particolare, la sempre maggiore complessità delle tecnologie informatiche e la loro crescente importanza hanno trasformato le funzioni IT da «strumento di supporto a elemento competitivo determinante per consolidare e migliorare il posizionamento dell'impresa rispetto al proprio mercato di riferimento»<sup>63</sup>. Date le crescenti professionalità e competenze richieste, è naturale immaginare che diversi istituti bancari hanno deciso di ricorrere all'*outsourcing* strategico di questa importante funzione per «rafforzare il *core business*, al più allargarsi in settori limitrofi, per conquistare o

---

<sup>58</sup> RAZZANTE, *Nuove frontiere per le banche: l'"outsourcing" di sportelli*, in *Dir. e prat. soc.*, 2002, n. 12, p.36 ss.

<sup>59</sup> CASALINO e MAZZONE, *L'esternalizzazione della funzione "sistemi informativi" nelle banche. Una strategia di outsourcing*, in *Mondo banc.*, 2008, n. 5/6, p. 23 ss.

<sup>60</sup> BENVENUTI, *La liberalizzazione degli sportelli e l'evoluzione del mercato bancario negli anni '90*, in *Riv. econ. del Mezz.*, 1999, n. 3/4, p. 403 ss.

<sup>61</sup> KPMG, *Sportelli bancari e nuovi modelli distributivi: contesto di riferimento e scenari evolutivi*, 2013, p. 12 ss.

<sup>62</sup> «*Information Technology*», ovvero tecnologia dell'informazione.

<sup>63</sup> CASALINO e MAZZONE, *op. cit.*, p. 23 ss.

consolidare quote di mercato, acquisire marchi o massa critica, integrare sinergicamente le attività, collaborare per lo sviluppo tecnologico e l'innovazione»<sup>64</sup>.

Dal punto di vista normativo un primo abbozzo di regolamentazione dell'esternalizzazione si vide nel 1999, contenuto all'interno delle Istruzioni di Vigilanza per le Banche nella loro prima versione. Si prevedeva la possibilità, per le banche di ridotte dimensioni, di affidare a terzi lo svolgimento della funzione di revisione interna e veniva concessa a tutti gli enti bancari la possibilità di esternalizzare specifici controlli, connotati da professionalità specializzate, in aree operative di dimensioni e/o rischiosità contenute. La Banca d'Italia interveniva di volta in volta, dettando norme per singoli ambiti specifici, come per esempio il provvedimento relativo alle disposizioni per l'esternalizzazione di sportelli bancari del 2002<sup>65</sup>. In quest'ultimo, alle banche veniva esplicitamente concessa la possibilità di ricorrere all'esternalizzazione dell'attività di sportello appoggiandosi alla rete territoriale di una banca del medesimo gruppo bancario, oppure attraverso società operanti attraverso tecniche di comunicazione a distanza<sup>66</sup>. Le disposizioni contenevano limite e regole, per delimitare l'operatività di questa fattispecie. Le operazioni effettuabili dovevano essere esecutive di rapporti contrattuali già definiti tra il cliente la banca committente, precludendo all'operatore del soggetto incaricato la possibilità di assumere decisioni di carattere discrezionale sull'esecuzione delle operazioni, come il «superamento dei limiti di importo, [...] la modifica dei tassi e delle altre condizioni, ecc.»<sup>67</sup>. La banca committente inoltre doveva mettere in atto idonei presidi per monitorare e contenere tutti i possibili rischi connessi all'esecuzione delle operazioni, oltre a redigere un apposito contratto che definisca condizioni, contenuti e limiti dell'operatività.

Uno dei primi interventi organici in materia arriva nel 2006 su spinta europea, con l'emanazione delle *Guidelines on outsourcing* da parte del *Committee of European Banking Supervisors*<sup>68</sup>. Queste linee guida vennero emanate perché in assenza di norme armonizzate per tutti i paesi membri dell'Unione Europea, in ogni singolo stato si erano sviluppati approcci diversi per rispondere ai potenziali rischi che potrebbero emergere

---

<sup>64</sup> CASALINO e MAZZONE, *op. cit.*, p. 27 ss.

<sup>65</sup> Pubblicato nella G.U. n°195 del 21 agosto 2002.

<sup>66</sup> In particolare, mediante "call center".

<sup>67</sup> G.U. del 21 agosto 2002, n. 195, p. 62.

<sup>68</sup> Il CEBS era gruppo consultivo indipendente sulla vigilanza bancaria nell'Unione europea, attivo dal 2004 fino al 2011, quando venne trasformato nell'European Banking Authority (EBA).

dall'incremento dell'utilizzo dell'esternalizzazione da parte degli istituti bancari. Le linee guida cercavano di proporre una serie di pratiche comuni già presenti in alcuni stati, oltre a recenti iniziative internazionali ed europee in questo campo, con l'obiettivo di promuovere un livello di convergenza minimo nelle procedure di supervisione tra tutti gli stati membri.

L'*outsourcing* veniva definito nella *Guideline 1* come l'utilizzo di una terza parte per lo svolgimento di attività che sarebbero state normalmente svolte dall'ente autorizzato. Le indicazioni dettate dalla CEBS trovavano applicazione alle attività materiali<sup>69</sup>, ovvero: attività di importanza tale per cui una inefficiente o mancata esecuzione avrebbe potuto compromettere le capacità dell'istituto di conformarsi alle previsioni normative e regolatorie; nonché tutte le attività per le quali fosse richiesta una licenza o autorizzazione dalle Autorità di Vigilanza ed ogni attività che potesse produrre un impatto significativo sulla gestione dei rischi; infine, la gestione dei rischi correlata a tali attività. Un principio importante che veniva fissato era la responsabilità dell'ente in casi di esternalizzazione: la responsabilità ultima rimaneva in capo al "*senior management*", ossia ai soggetti che effettivamente conducono le attività dell'ente creditizio. Veniva inoltre posto il divieto di esternalizzare le funzioni di gestione "*core*"<sup>70</sup>. Interessante da rilevare come il concetto di proporzionalità fosse già presente in questo documento, in coerenza con la Direttiva 2006/48/UE<sup>71</sup>.

Veniva posto l'obbligo di redigere una politica scritta in tema di esternalizzazione, che coprisse tutti i possibili aspetti connessi all'esternalizzazione: in particolare, i potenziali effetti che l'esternalizzazione comportava sulle funzioni di controllo quali *internal audit* e *compliance*. Le linee guida ribadivano la necessità che per ogni accordo di *outsourcing* venisse stipulato tra le parti un contratto in forma scritta, con indicate le responsabilità dell'*outsourcer* e i meccanismi di valutazione delle prestazioni rese. Il contratto doveva

---

<sup>69</sup> «*Material activities*».

<sup>70</sup> «Core management functions include, inter alia, setting the risk strategy, the risk policy, and, accordingly, the riskbearing capacity of the institution.» CEBS, *Guidelines on outsourcing*, 2006, p.3.

<sup>71</sup> «The concept of proportionality, as laid down in the provisions of the Directive 2006/48/EC applies also to outsourcing and its policy which will be expected to be related to the size of the institutions as well as to the sophistication and diversification of the outsourced activities. Supervisory authorities will adapt their approach to outsourcing to ensure it is proportionate to the nature, scale and complexity of the outsourced activities of an institution.» CEBS, *op. cit.*, p.2.

contenere: le operazioni oggetto del contratto, anche per evitare che l'esternalizzazione si ampliasse oltre ai limiti, i quali dovevano essere ben definiti e chiari; gli obiettivi di performance sia quantitativi che qualitativi, i quali dovevano essere adeguati al servizio richiesto; inoltre, doveva prevedere espressamente, nel caso in cui il servizio fornito non fosse stato adeguato, le modalità e le tempistiche per rimediare prontamente alle eventuali inefficienze o manchevolezze, fino ad arrivare alla risoluzione anticipata del contratto stesso. Sia in caso di passaggio delle funzioni ad un altro *service provider*, sia nel caso di reinternalizzazione da parte dell'istituto stesso, dovevano essere menzionate modalità e iter ben definiti, per evitare interruzioni che potessero comportare ricadute negative. Come è facilmente immaginabile, la *Guideline 4* vietava espressamente l'esternalizzazione di servizi concernenti attività che necessitavano di un'autorizzazione rilasciata dall'autorità competente, come la raccolta di risparmio e l'esercizio del credito. Veniva invece permessa l'*outsourcing* di queste attività nel caso in cui il *service provider* fosse stato in possesso delle autorizzazioni necessarie.

Le medesime disposizioni oggetto delle *Guidelines* venivano estese anche in caso di sub esternalizzazione, pratica che veniva quindi implicitamente ammessa, con particolare attenzione ai possibili rischi derivanti dalle *chain outsourcing*, ovvero alle esternalizzazioni a catena, che senza un attento monitoraggio potevano comportare l'affievolirsi del controllo sul servizio da parte dell'istituto esternalizzante. All'interno della *Guideline 11* veniva espressamente richiesto che le autorità di vigilanza competenti avessero accesso a qualsiasi dato rilevante in possesso del *service provider*, e dove consentito dalla normativa nazionale, il diritto per l'autorità di condurre ispezioni presso la sede del fornitore del servizio per visionare la documentazione necessaria ad espletare le proprie attività di supervisione. Particolare attenzione veniva posta anche alla protezione delle informazioni confidenziali di cui veniva a conoscenza il *service provider*: il contratto di outsourcing doveva contenere specifiche clausole relative al segreto bancario e allo scambio di informazioni sensibili.

Con l'emanazione nel 2007 delle *Disposizioni di vigilanza in materia di conformità*, anche la Banca d'Italia prevedeva esplicitamente la possibilità di procedere all'esternalizzazione della funzione di *compliance*, ponendo l'obbligo di individuare un *compliance officer* interno alla banca che rappresentasse un punto di contatto tra l'ente creditizio e il *provider* esterno. Un ulteriore passo in avanti si vide con la definizione di

un sistema di controlli interni adeguato, in caso di esternalizzazione delle funzioni fondamentali, come contenuta nella prima versione delle Disposizioni di vigilanza per le banche di Banca d'Italia. Fino al 2013 si trattò però di novità parziali, che ricalcavano sostanzialmente le indicazioni contenute nelle Linee guida CEBS del 2006: la regolamentazione, infatti, risultava ancora parziale, e limitata all'esternalizzazione delle funzioni di controllo.

È nei cinque anni successivi che si assiste ad una corposa evoluzione della regolamentazione di vigilanza in materia di *outsourcing*: con diversi aggiornamenti, venne adottata una disciplina specifica per tutte le forme di esternalizzazione delle funzioni aziendali, mediante la definizione di principi generali e requisiti specifici<sup>72</sup>. La Banca d'Italia delineò con dovizia di particolari i contenuti della politica in materia di esternalizzazione delle funzioni aziendali, prevedendo l'obbligo di livelli minimi di servizio che ogni *provider* deve rispettare e la predisposizione di piani di continuità operativa. Continuava a rimanere fermo il principio per cui, anche con riferimento all'esternalizzazione delle funzioni aziendali diverse da quelle di controllo, la banca e il *management* apicale non potevano delegare le proprie responsabilità. Di conseguenza, in alcun modo l'*outsourcing* poteva mettere a rischio la capacità dell'istituto di conformarsi agli obblighi previsti dalla normativa di riferimento.

È interessante rilevare come negli ultimi anni sia stata la stessa esplosione normativa, che alcuni autori hanno chiamato "bolla regolamentare sulle banche"<sup>73</sup>, a spingere con forza verso l'utilizzo dello strumento dell'esternalizzazione. Dopo la crisi finanziaria internazionale del 2007-2009 si è registrato un aumento vertiginoso della regolamentazione bancaria, accompagnata ad una sua crescente complessità. Tutto ciò ha comportato un incremento consistente nel numero di addetti adibiti alle funzioni di *compliance*, *risk management*, *audit*, antiriciclaggio e amministrazione, che sono aumentanti in media del 52 per cento tra la fine del 2010 e la fine del 2016<sup>74</sup>. Come facilmente intuibile si è registrato un aumento dell'incidenza percentuale dei costi, che è stato nettamente più sostenuto per le banche di minori dimensioni, come le Banche di

---

<sup>72</sup> CASAMASSIMA e NICOTRA, *L'outsourcing nei servizi bancari e finanziari. La disciplina dell'esternalizzazione alla luce dei recenti interventi regolamentari (Linee guida EBA febbraio 2019 ed aggiornamento circolare 285 della Banca d'Italia)*, Milano, 2021, p.18 ss.

<sup>73</sup> ALESSANDRINI e PAPI, *L'impatto della "bolla regolamentare" sulle banche: alcune valutazioni*, 2018, working paper in *Money & Finance Group Research*, n. 150.

<sup>74</sup> ALESSANDRINI e PAPI, *op. cit.*, p. 12.

Credito Cooperativo: quest'ultimo aspetto sembrerebbe «corroborare l'esistenza di economie di scala nel rispettare i requisiti regolamentari»<sup>75</sup>. Questi fenomeni hanno favorito l'esternalizzazione e l'ampio utilizzo da parte delle banche di consulenze esterne: per esempio nel periodo tra il 2010 e il 2016 il costo per quest'ultime è aumentato mediamente del 125 per cento.

---

<sup>75</sup> ALESSANDRINI e PAPI, *op. cit.*, p. 13.

## Capitolo secondo

### LA DISCIPLINA DELL'*OUTSOURCING* DI FUNZIONI AZIENDALI NELLE BANCHE DOPO I RECENTI INTERVENTI NORMATIVI

*2.1 Origine e sviluppo delle Linee guida EBA; 2.2 La formazione degli orientamenti EBA in materia di outsourcing; 2.3 I contenuti delle linee guida in materia di outsourcing; 2.3.1 Introduzione; 2.3.2 Il quadro di governance; 2.3.3 L'analisi preventiva; 2.3.4 Il processo di esternalizzazione: la fase contrattuale; 2.3.5 Orientamenti in materia di esternalizzazione indirizzati alle autorità competenti*

#### *2.1 Origine e sviluppo delle Linee guida EBA*

La crisi finanziaria che ebbe inizio nell'estate del 2007 negli USA e che successivamente si è propagata a tutti gli altri paesi occidentali ha mostrato con forza che, tra i fattori scatenanti, vi erano anche i diversi punti deboli che affliggevano la regolamentazione dell'intermediazione finanziaria e bancaria<sup>76</sup>. Oltre ai diversi interventi da parte del Comitato di Basilea<sup>77</sup>, che portarono ad una revisione dell'accordo del 2004 con l'approvazione tra il 2010 e il 2011 di Basilea 3, ci fu anche un'intensa discussione all'interno della stessa Unione Europea, che portò la Commissione a nominare nel novembre 2008 un gruppo di esperti, presieduto da Jacques De Larosière, con l'obiettivo di indentificare possibili interventi mirati al rafforzamento dei meccanismi europei di

---

<sup>76</sup> BRESCIA MORRA, *Il diritto delle banche. Le regole dell'attività*, Terza edizione, Bologna, 2020, p. 121 ss.

<sup>77</sup> Gli accordi di Basilea sono delle «linee guida riguardanti i requisiti patrimoniali e prudenziali degli istituti di credito, concordati a livello internazionale dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (CB). Dalla sua istituzione nel 1974, il CB ha raggiunto 3 principali accordi attinenti ai requisiti patrimoniali delle banche operanti a livello internazionale, denominati rispettivamente Basilea I, Basilea II e Basilea III.», [https://www.treccani.it/enciclopedia/accordi-di-basilea\\_\(Dizionario-di-Economia-e-Finanza\)](https://www.treccani.it/enciclopedia/accordi-di-basilea_(Dizionario-di-Economia-e-Finanza))

vigilanza. Alla luce dei risultati ottenuti dal gruppo, che erano contenuti nella c.d. “relazione de Larosière”, con la comunicazione del 3 marzo 2009 intitolata “*Guidare la ripresa in Europa*”, la Commissione europea propose la presentazione di un progetto legislativo con l’obiettivo finale dell’istituzione di un Sistema europeo di vigilanza finanziaria e un Comitato europeo per il rischio sistemico.

Si venne quindi a creare un sistema costituito da un insieme di autorità incaricate della vigilanza, chiamato SEVIF, con l’obiettivo di «preservare la stabilità finanziaria, creare la fiducia nel sistema finanziario e garantire una sufficiente protezione dei consumatori dei servizi finanziari»<sup>78</sup>. Il sistema si articola ancora oggi su due pilastri costituiti da un lato dal Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS), con a capo il presidente della BCE, e dall’altro lato da tre nuove autorità europee: EBA (*European Banking Authority*), EIOPA (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*) ed ESMA (*European Securities and Markets Authority*), alle quali si affiancano e cooperano le autorità nazionali di vigilanza come Banca d’Italia.

L’Autorità Bancaria Europea (in inglese *European Banking Authority*, d’ora in poi EBA), istituita con il Regolamento UE N. 1093/2010<sup>79</sup>, è un organismo dell’Unione dotato di personalità giuridica, composta da un consiglio delle autorità di vigilanza, un consiglio di amministrazione, un presidente, un direttore esecutivo e una commissione di ricorso. All’interno del «*Capo II – Compiti e poteri dell’Autorità*» sono contenuti diversi articoli che enunciano i compiti specifici in capo all’Autorità e le norme tecniche di attuazione delle proprie disposizioni. Di particolare rilievo è l’art. 16, il quale enuncia le norme che regolano l’emanazione di “orientamenti e raccomandazioni”. All’interno del medesimo articolo si spiega come l’obiettivo dell’emanazione di orientamenti e raccomandazioni sia quello «*[...] di istituire prassi di vigilanza uniformi, efficienti ed efficaci nell’ambito del SEVIF e per assicurare l’applicazione comune, uniforme e coerente del diritto dell’Unione [...]*»<sup>80</sup>. L’autorità inoltre effettua «*consultazioni pubbliche sugli orientamenti e sulle raccomandazioni e analizza i potenziali costi e benefici. Dette consultazioni e analisi sono proporzionate rispetto alla sfera d’applicazione, alla natura*

---

<sup>78</sup> CAPRIGLIONE, *Evoluzione della disciplina di settore*, in CAPRIGLIONE (a cura di), *Manuale di diritto bancario e finanziario*, Milano, 2019, p. 83 ss.

<sup>79</sup> Regolamento (UE) n. 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, il quale modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/78/CE della Commissione. G.U.U.E. n. 331 del 15.12.2010, p. 12 ss.

<sup>80</sup> UE, *op. cit.*

e all'impatto degli orientamenti o delle raccomandazioni. Ove opportuno, l'Autorità richiede altresì pareri o consulenza al gruppo delle parti interessate nel settore bancario [...]» Infine è importante sottolineare che: «[...] le autorità e gli istituti finanziari competenti compiono ogni sforzo per conformarsi agli orientamenti e alle raccomandazioni. [...]»<sup>81</sup>.

È all'interno di questo quadro normativo che il 17 maggio 2017 l'EBA ha emanato un *consultation paper* dal titolo «*Draft recommendations on outsourcing to cloud service providers under Article 16 of Regulation (EU) No 1093/2010*»<sup>82</sup>, la cui approvazione definitiva avvenne il 20 marzo 2018 con il titolo «*Recommendations on outsourcing to cloud service providers*»<sup>83</sup>. Le raccomandazioni e gli orientamenti vengono diffusi nelle principali lingue dell'Unione Europea: la versione in lingua italiana viene pubblicata il 28 marzo 2018, con il titolo «*Raccomandazioni in materia di esternalizzazione a fornitori di servizi cloud*». Questo provvedimento dell'EBA è nato con l'obiettivo di specificare ulteriormente condizioni e modi per l'esternalizzazione ai sensi degli orientamenti del CEBS in materia di esternalizzazione del 14 dicembre 2006, e si applica all'esternalizzazione a fornitori di servizi *cloud* da parte degli enti di cui all'art. 4, par. 1, punto 3), del regolamento UE n. 575/2013<sup>84</sup>. Si tratta di raccomandazioni emanate in applicazione dell'art. 16 del regolamento UE n. 1093/2010 che sono entrate in vigore il 1° luglio 2018.

Il contenuto del provvedimento punta prima di tutto a chiarire gli ambiti in cui, secondo l'Autorità, gli istituti sono chiamati a presidiare i pericoli e le opportunità derivanti dall'*outsourcing* con particolare attenzione, affinché possano da un lato sfruttare i vantaggi forniti dalla tecnologia del *cloud computing*, sia al contempo garantire che i rischi insiti nell'esternalizzazione siano identificati e gestiti in maniera adeguata. Inoltre, vuole favorire la convergenza delle Autorità di vigilanza relativamente alle aspettative e ai processi applicabili ai servizi *cloud*, tenendo conto della peculiarità e delicatezza che caratterizza questa tipologia di servizi rispetto a forme di esternalizzazione di servizi

---

<sup>81</sup> UE, *op. cit.*

<sup>82</sup> EBA/CP/2017/06.

<sup>83</sup> EBA/REC/2017/03.

<sup>84</sup> Ovvero: «3) "ente", un ente creditizio o un'impresa di investimento». Nel primo punto del paragrafo dell'articolo 4 il regolamento specifica, inoltre, che si intende per: «"ente creditizio", un'impresa la cui attività consiste nel raccogliere depositi o altri fondi rimborsabili dal pubblico e nel concedere crediti per proprio conto».

informatici più “tradizionali”. Le raccomandazioni definiscono come “servizi cloud” quelli: «forniti tramite cloud computing, ossia un modello che consente l’accesso in rete diffuso, conveniente e su richiesta a un gruppo condiviso di risorse informatiche configurabili (ad esempio reti, server, memorie, applicazioni e servizi), che possono essere forniti e messi a disposizione rapidamente con un minimo di attività gestionale o di interazione con il fornitore del servizio».

Prima dell’esternalizzazione, viene richiesta da parte dell’intermediario la valutazione delle attività che dovrebbero essere considerate “rilevanti” sulla base della *guidelines I* degli orientamenti CEBS del 2006: si tratta, come è facilmente intuibile, di raccomandazioni che vanno ad integrare le disposizioni che erano state emanate ormai dodici anni prima, che su alcuni temi erano diventate ormai obsolete, soprattutto alla luce delle rilevanti innovazioni tecnologiche intercorse. Vengono posti in rilievo i diritti di accesso e di *audit*, ovvero l’obbligo che l’accordo di esternalizzazione garantisca all’intermediario o a terza parte incaricata da quest’ultimo il diritto di accesso ai locali dove si svolge l’attività del fornitore, con possibilità di ispezione e di verifica dei sistemi, delle reti e di tutti gli strumenti utilizzati per l’erogazione dei servizi. L’istituto di credito, inoltre, deve condurre una valutazione preliminare basata sul rischio<sup>85</sup> in ordine al grado di protezione che è necessario accordare a ciascun processo aziendale e alle relative informazioni coinvolte, con particolare riguardo all’integrità e confidenzialità dei dati, alla continuità operativa e alla tracciabilità delle operazioni effettuate. Lo stesso approccio basato sul rischio dev’essere adottato anche nella valutazione della localizzazione dei dati e relativamente a tutte le problematiche ed esigenze di conformità normativa. Viene riconosciuta la possibilità del ricorso al subappalto, ma quest’ultimo dev’essere specificamente autorizzato solo in presenza di chiare garanzie, tra le quali la soggezione dei subappaltatori ai medesimi obblighi, anche in materia di sicurezza, che sono previsti nell’accordo tra l’intermediario e il *provider* del servizio. Infine, viene posta particolare rilevanza alla previsione di misure volte a garantire la continuità operativa e la ridondanza, come la previsione di appositi piani di emergenza e strategie di uscita, fino alla definizione di specifici obblighi di cooperazione finalizzati a garantire la reinternalizzazione delle attività affidate all’esterno oppure il passaggio del servizio ad altro fornitore in caso di necessità.

---

<sup>85</sup> *Risk-based.*

## 2.2 La formazione degli orientamenti EBA in materia di outsourcing

Già durante la formazione delle disposizioni riguardanti l'esternalizzazione dei servizi di *cloud*, le autorità di vigilanza avevano percepito la necessità di provvedere ad un aggiornamento organico delle disposizioni in tema di esternalizzazione negli istituti finanziari. E infatti il 22 giugno 2018 l'EBA pubblicò un documento dal titolo “*Consultation Paper - EBA Draft Guidelines on Outsourcing arrangements*”, con cui ha iniziato la consultazione pubblica sulla bozza delle nuove linee guida sull'esternalizzazione<sup>86</sup>, con l'intenzione di revisionare le esistenti linee guida CEBS del 2006, integrando al contempo le raccomandazioni in tema di *cloud service* del 2018, con l'obiettivo di stabilire un *framework* normativo maggiormente armonizzato per tutti gli istituti finanziari sottoposti a vigilanza. Durante la consultazione, che è durata fino al 24 settembre 2018, il *board* dell'EBA ha incontrato alcune delle più importanti associazioni bancarie europee<sup>87</sup>. L'autorità durante questo periodo ha ricevuto un consistente numero di osservazioni, all'interno delle quali associazioni e singoli istituti bancari hanno avanzato diversi suggerimenti per ridurre la dimensione delle linee guida e l'onere normativo che, secondo loro, sarebbe stato particolarmente impegnativo. Oltre alle richieste per cercare di limitare l'ambito di applicazione delle linee guida<sup>88</sup> e alle istanze per l'esclusione dall'applicazione delle linee guida di accordi che a loro avviso non dovrebbero essere considerati come esternalizzazioni<sup>89</sup>, particolare enfasi è stata posta sull'idea che le proposte dall'EBA avessero una portata troppo ampia, e che si

---

<sup>86</sup> *Consultation on draft Guidelines on outsourcing (EBA/CP/2018/11)*.

<sup>87</sup> Nel documento finale sono citate: *European Banking Federation, European Association of Co-operative Banks, European Savings and Retail Banking Group*.

<sup>88</sup> Per esempio, venivano chiesta conferma che le linee guida non si applicassero alle società controllate, e chiarimenti inerenti ai fondi di investimento alternativi (FIA) e agli organismi di investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM): «*First, respondents required confirmation that the guidelines do not apply to subsidiaries that are themselves not subject to CRD on a solo basis, but only on a consolidated basis. In particular, the situation of alternative investment funds (AIFs), undertakings for collective investment in transferable securities (UCITS) and third-country subsidiaries should be clarified*», EBA, *Final Report on EBA Guidelines on outsourcing arrangements*, p. 68.

<sup>89</sup> «*Regarding the definition, many respondents provided examples of arrangements that should not be considered as outsourcing and requested the inclusion of a (non-exhaustive) list of arrangements that should not be considered as outsourcing in the guidelines*», EBA, *op. cit.*, p. 68.

estendessero anche ad attività reputate non critiche o poco importanti<sup>90</sup>. Le associazioni inoltre chiesero che i contratti esistenti all'entrata in vigore delle linee guida fossero esentati dall'applicazione delle linee guida, oltre alla possibilità che il periodo transitorio per conformarsi alle disposizioni fosse esteso ulteriormente rispetto a quanto preventivato<sup>91</sup>. Veniva rilevato come i requisiti contrattuali richiesti fossero troppo impegnativi e specifici, evidenziando come alcuni aspetti delle linee guida potessero sollevare notevoli sfide legali e pratiche<sup>92</sup>. Infine, ritenevano che gli obblighi informativi verso le autorità competenti fossero troppo gravosi, come per esempio l'obbligo preventivo di informare le autorità in merito agli accordi di esternalizzazione che a loro avviso avrebbe dovuto essere eliminato o al più convertito in una notifica *ex post*<sup>93</sup>.

L'*European Banking Authority* ha tenuto conto di tali rilievi e fornito un *feedback* ai commenti ricevuti durante la consultazione pubblica. Su 173 commenti presi in esame da parte dell'EBA, 70 non sono stati presi in considerazione, 69 sono stati utilizzati come spunto per effettuare chiarimenti ed esempi illustrativi e 34 sono serviti all'Autorità per effettuare modifiche alle disposizioni<sup>94</sup>. Nel complesso, le linee guida sono state riviste per fornire una migliore differenziazione tra i requisiti per l'esternalizzazione di funzioni

---

<sup>90</sup> Gli istituti intervistati ritenevano eccessivo che le disposizioni sulla valutazione del rischio e sulla due diligence fossero effettivamente applicabili a tutti gli accordi di terze parti: «*Respondents also considered that the draft guidelines were too far-reaching, as they extend to arrangements that are not critical or important. They found it too burdensome that the risk assessment and due diligence provisions were in fact applicable to all third-party arrangements. Respondents suggested that the focus be only on the outsourcing of critical and important functions*», EBA, *op. cit.*, p. 68.

<sup>91</sup> «*Respondents considered that the provisions regarding the transitional period were too restrictive. Respondents urged for existing contracts to be exempted from the scope of the new guidelines and for the end date of the transitional period to be postponed*», EBA, *op. cit.*, p. 68.

<sup>92</sup> «*Respondents found the contractual requirements too demanding and specific. They requested that a more principle-based approach be adopted and pointed out that certain expectations would raise significant legal and practical challenges, e.g. the inclusion of audit and access rights and the approach to sub-outsourcing that would trigger additional documentation and monitoring burdens*», EBA, *op. cit.*, p. 69.

<sup>93</sup> «*Regarding the information to be provided to competent authorities, respondents considered that the requirements were burdensome and sometimes had limited supervisory usefulness; this concerns the documentation of all, and not only critical and important, outsourcing arrangements and the need to notify competent authorities of new planned critical or important outsourcing arrangements. In addition, respondents highlighted that the requirement to inform competent authorities about outsourcing arrangements should be removed or converted into an ex post notification and requested confirmation that this is not to be seen as a prior authorisation procedure. Respondents also requested that the register of outsourcing arrangements be limited to critical or important functions.*» EBA, *op. cit.*, p.69.

<sup>94</sup> Dalla pagina 71 alla pagina 125 del *Final Report* EBA sono elencate tutte le osservazioni ricevute, e le azioni conseguenti messe in atto da parte dell'Autorità.

critiche e importanti, a cui si applica un quadro più rigoroso, e per altre esternalizzazioni non materiali. Le linee guida sono state inoltre ristrutturare per rispecchiare meglio l'approccio MiFID II<sup>95</sup> che definisce l'esternalizzazione, le funzioni critiche e importanti e stabilisce i requisiti per gli enti quando esternalizzano tali funzioni. Considerati i requisiti generali di *governance* per gli enti, i requisiti per l'esternalizzazione di funzioni non critiche o non importanti sono stati mantenuti in maniera proporzionata. In generale è stato mantenuto tutto il contenuto della raccomandazione sull'esternalizzazione ai fornitori di servizi *cloud*; tuttavia, sono state apportate modifiche all'approccio per garantire la coerenza con il quadro generale di esternalizzazione, che distingue tra i requisiti per le esternalizzazioni importanti o critiche, e quelli per altri accordi di esternalizzazione non rilevanti. È stata chiarita l'applicazione dei requisiti nell'ambito del gruppo societario, fermo restando che tutte le istituzioni restano responsabili del rispetto dei requisiti normativi<sup>96</sup>.

## 2.3 I contenuti delle linee guida in materia di outsourcing

### 2.3.1 Introduzione

Il documento definitivo è stato pubblicato il 25 febbraio 2019 con il titolo “*Final report on EBA Guidelines on outsourcing arrangements*”, e nella stessa data anche nelle principali lingue dell’Unione, tra cui in italiano come “*Orientamenti in materia di esternalizzazione*”. I destinatari delle linee guida EBA sull’outsourcing sono: «[...] le autorità competenti di cui all’articolo 4, paragrafo 1, punto 40, del regolamento (UE) n. 575/2013<sup>97</sup>, inclusa la Banca centrale europea per quanto riguarda le questioni relative

---

<sup>95</sup> Direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 173 del 12 giugno 2014, in vigore dal 3 gennaio 2018.

<sup>96</sup> EBA, *op. cit.*, p. 70.

<sup>97</sup> «40) "autorità competente", una pubblica autorità o un ente ufficialmente riconosciuto dal diritto nazionale che, in quanto soggetti appartenenti al sistema di vigilanza in vigore nello Stato membro interessato, sono abilitati, in virtù del diritto nazionale, all'esercizio della vigilanza sugli enti».

ai compiti ad essa conferiti dal regolamento (UE) n. 1024/2013, agli enti di cui all'articolo 4, paragrafo 1, punto 3, del regolamento (UE) n. 575/2013<sup>98</sup>, agli istituti di pagamento di cui all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva (UE) 2015/2366<sup>99</sup> e agli istituti di moneta elettronica di cui all'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2009/110/CE<sup>100</sup>. I prestatori di servizi di informazione sui conti che forniscono solo il servizio di cui all'allegato I, punto 8, della direttiva (UE) 2015/2366 non sono inclusi nell'ambito di applicazione dei presenti orientamenti, conformemente all'articolo 33 di detta direttiva<sup>101</sup>. L'Autorità esplicita anche l'ambito di applicazione delle linee guida: fatta salva l'applicazione della direttiva MiFid II, del regolamento delegato (UE) 2017/565 della Commissione<sup>102</sup> e gli orientamenti emanati dall'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA) in materia di servizi e attività di investimento, si applicano agli enti creditizi, alle imprese di investimento, agli istituti di pagamento, agli istituti di moneta elettronica e alle autorità di vigilanza competenti. I destinatari delle nuove linee guida sono quindi molto più numerosi rispetto al documento del 2006 del CEBS, il quale era destinato esclusivamente alle banche.

Le linee guida pongono particolare attenzione alle definizioni. Per “esternalizzazione”, si intende «un accordo di qualsiasi forma tra un ente, un istituto di pagamento o un istituto di moneta elettronica e un fornitore di servizi in base al quale quest'ultimo svolge un processo, un servizio o un'attività che sarebbe altrimenti svolto/a dall'ente, dall'istituto di pagamento o dall'istituto di moneta elettronica stesso». La “funzione” si definisce come «qualsiasi processo, servizio o attività», mentre la “funzione essenziale o importante” come «qualsiasi funzione considerata essenziale o importante, come specificato nella sezione 4 dei presenti orientamenti». Le definizioni inerenti ai cloud riprendono le precedenti disposizioni EBA. Per tutto ciò che non è diversamente specificato, «i termini utilizzati e definiti nella direttiva 2013/36/UE, nel regolamento

---

<sup>98</sup> Come citato alla nota 84, si tratta degli enti creditizi e delle imprese di investimento.

<sup>99</sup> «4) “istituto di pagamento”: una persona giuridica che è stata autorizzata, a norma dell'articolo 11, a prestare ed eseguire servizi di pagamento in tutta l'Unione».

<sup>100</sup> «1) “istituto di moneta elettronica”, una persona giuridica che è stata autorizzata ad emettere moneta elettronica conforme mente al titolo II».

<sup>101</sup> EBA, *Orientamenti in materia di esternalizzazione*, p. 3 ss.

<sup>102</sup> Regolamento delegato (UE) 2017/565 della Commissione, del 25 aprile 2016, che integra la direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i requisiti organizzativi e le condizioni di esercizio dell'attività delle imprese di investimento e le definizioni di taluni termini ai fini di detta direttiva, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 87 del 31 marzo 2017.

(UE) n. 575/2013, nella direttiva 2009/110/CE, nella direttiva (UE) 2015/2366 e negli orientamenti dell'ABE<sup>103</sup> sulla governance interna» sono utilizzati con il medesimo significato anche negli orientamenti EBA.

Gli orientamenti sono stati applicati a partire dal 30 settembre 2019 per tutti gli accordi di esternalizzazione che sono stati conclusi, rivisti o modificati a partire da tale data. L'unica eccezione riguarda la parte riguardante l'esternalizzazione di funzioni oggetto di autorizzazione a fornitori stabiliti in paesi terzi (come previsto dal par. 63, lett. b delle disposizioni), per le quali l'applicabilità è prevista dal 31 dicembre 2021. Ovviamente i nuovi orientamenti EBA hanno abrogato i precedenti orientamenti emanati dal CEBS e le raccomandazioni in materia di esternalizzazione a fornitori di servizi di *cloud*, con effetto dal 30 settembre 2019. Rispetto alle linee guida del 2006, questo nuovo provvedimento delinea un quadro maggiormente articolato, che pone in capo all'ente esternalizzante chiare e approfondite valutazioni circa la natura del servizio o dell'attività da esternalizzare, i rischi cui l'istituto si trova a fronteggiare in caso di esternalizzazione e obblighi di monitoraggio nel continuo delle attività e dei servizi svolti in *outsourcing*.

### 2.3.2 Proporzionalità e valutazione degli accordi di esternalizzazione

Data l'ampiezza dei destinatari delle linee guida EBA, sin dalla parte iniziale esse contengono un'importante declinazione del principio di proporzionalità, contenuta all'interno del Titolo I. Infatti, l'Autorità enuncia che tale «*principio mira ad assicurare che i dispositivi di governance, compresi quelli relativi all'esternalizzazione, siano coerenti con il profilo di rischio individuale, con la natura e il modello di business dell'ente o dell'istituto di pagamento nonché con la portata e la complessità delle loro attività, ai fini dell'effettivo conseguimento degli obiettivi previsti dagli obblighi normativi*», e in particolare gli istituti e autorità interessati «*dovrebbero tenere conto dei criteri di cui al titolo I degli orientamenti dell'ABE sulla governance interna*<sup>104</sup>, in linea con l'articolo 74, paragrafo 2, della direttiva 2013/36/UE». I criteri citati, che trovano

---

<sup>103</sup> Per ABE si intende Autorità Bancaria Europea.

<sup>104</sup> *Guidelines on internal governance under Directive 2013/36/EU*, pubblicati in lingua italiana il 21 marzo 2018 come «orientamenti sulla governance interna».

quindi applicazione anche negli orientamenti sull'esternalizzazione, ai fini della delimitazione del principio di proporzionalità, sono i seguenti: le dimensioni dell'ente, in termini di totale di bilancio e delle sue filiazioni, nell'ambito del consolidamento prudenziale; la presenza geografica dell'ente e il volume delle sue attività in ogni paese; la forma giuridica dell'ente, incluso se l'ente fa parte di un gruppo e, in tal caso, la valutazione della proporzionalità relativa al gruppo; se l'ente è quotato o meno in borsa; se l'ente è autorizzato a usare modelli interni per la misurazione dei requisiti patrimoniali (ad esempio l'approccio basato sui *rating* interni); la tipologia di attività e di servizi autorizzati prestati dall'ente; il modello di *business* e la strategia di base, la natura e la complessità delle attività nonché la struttura organizzativa dell'ente; la strategia in materia di rischio, la propensione al rischio e l'effettivo profilo di rischio dell'ente, tenendo in considerazione anche il risultato delle valutazioni del capitale e della liquidità nello SREP; gli assetti proprietari e la struttura di finanziamento dell'ente; la tipologia di clienti (ad esempio clientela al dettaglio, società, istituzioni, piccole imprese, enti pubblici) e la complessità dei prodotti o dei contratti. Il responsabile dell'applicazione del principio di proporzionalità alle esternalizzazioni resta, come previsto anche dalle indicazioni CEBS del 2006, l'organo di gestione dell'istituto, il quale rimane responsabile in qualsiasi momento dello svolgimento e dell'adeguato assetto organizzativo delle funzioni che siano state esternalizzate.

Coerentemente con la direttiva 2013/36/EU, gli orientamenti si applicano anche a livello subconsolidato e consolidato, tenendo conto del perimetro di consolidamento prudenziale previsto dalla norma<sup>105</sup>. Di conseguenza, le imprese madri dell'UE o l'impresa madre di uno Stato membro deve assicurare che i dispositivi, i processi e i meccanismi di *governance* delle loro filiazioni, inclusi gli istituti di pagamento, siano coerenti, ben integrati e adeguati ad assicurare l'applicazione degli orientamenti EBA a tutti i livelli.

Il secondo titolo delle linee guida si occupa della valutazione degli accordi di esternalizzazione. È compito degli enti e degli istituti di pagamento stabilire preliminarmente se un accordo con un soggetto terzo rientri o meno nella definizione di esternalizzazione, così come definita dalle linee guida. L'istituto, nell'ambito di tale valutazione, «*dovrebbe considerare se la funzione (o parte di essa) esternalizzata a un*

---

<sup>105</sup> «47) "situazione consolidata", la situazione che risulta dall'applicazione dei requisiti del presente regolamento, conformemente alla parte uno, titolo II, capo 2, a un ente come se tale ente formasse, insieme a una o più altre entità, un ente unico».

*fornitore di servizi è eseguita su base ricorrente o continuativa dal fornitore di servizi stesso e se tale funzione (o parte di essa) rientrerebbe in genere nell'ambito delle funzioni che sarebbero o potrebbero realisticamente essere svolte da enti o istituti di pagamento, anche qualora l'ente o l'istituto di pagamento in questione non abbia svolto tale funzione in passato», e in particolare se «un accordo con un fornitore di servizi ha come oggetto molteplici funzioni, gli enti e gli istituti di pagamento dovrebbero considerare tutti gli aspetti dell'accordo nella loro valutazione»<sup>106</sup>. L'autorità elenca inoltre, a titolo esemplificativo, alcuni casi in cui è pacifico che non si tratta di accordo di esternalizzazione: una funzione che a norma di legge deve essere svolta da un fornitore di servizi, come la revisione legale dei conti; i servizi di informazione sui mercati, come la fornitura di dati finanziari da parte di terzi; le infrastrutture di rete globali (ad esempio Visa o MasterCard); gli accordi di compensazione e regolamento tra organismi di compensazione, controparti centrali e istituti di regolamento e loro membri; le infrastrutture globali di messaggistica finanziaria soggette alla vigilanza delle pertinenti autorità; i servizi bancari di corrispondenza; l'acquisizione di servizi o beni che altrimenti non sarebbero altrimenti reperibili da parte dell'ente o dall'istituto di pagamento<sup>107</sup>. Le linee guida quindi, pur lasciando all'intermediario la libertà di stabilire se l'accordo sia o meno di esternalizzazione, definisce quali siano i criteri ai quali deve attenersi nello svolgere le proprie analisi e decisioni, limitando di conseguenza i margini di discrezionalità.*

Sempre nel secondo titolo è presente un paragrafo che si occupa di chiarire cosa si intenda per “funzioni essenziali o importanti”. Come *incipit*, l'autorità definisce le situazioni in cui l'ente o l'istituto di pagamento dovrebbe sempre considerare una funzione come essenziale o importante, ovvero quando *«un'anomalia nella sua esecuzione o la sua mancata esecuzione comprometterebbero gravemente: il rispetto nel continuo delle condizioni della loro autorizzazione o degli altri obblighi previsti dalla direttiva*

---

<sup>106</sup> Un esempio è il caso in cui un servizio prestato comprenda la fornitura di hardware per la conservazione dei dati e il backup dei dati: entrambi aspetti che dovrebbero essere considerati congiuntamente.

<sup>107</sup> Come la consulenza di un architetto, pareri legali e rappresentanza legale di fronte a un tribunale e a organi amministrativi, servizi di pulizia, giardinaggio e manutenzione dei locali dell'ente o dell'istituto di pagamento, servizi medici, manutenzione di automobili aziendali, servizi di ristorazione, servizi di distribuzione automatica, servizi amministrativi, servizi di business travel, servizi postali, servizi di *receptionist*, segreteria e centralino, acquisto di tessere di plastica, lettori di carte, forniture per ufficio, *personal computer*, mobilio, forniture di elettricità, gas, acqua o telefonia.

2013/36/UE, dal regolamento (UE) n. 575/2013, dalla direttiva 2014/65/UE, dalla direttiva (UE) 2015/2366 e dalla direttiva 2009/110/CE e dei loro obblighi normativi; i risultati finanziari; o la solidità o la continuità delle attività bancarie o dei servizi di pagamento svolti». Altri casi in cui viene sempre considerata una funzione come essenziale o importante è «quando sono esternalizzati compiti operativi delle funzioni di controllo interno»<sup>108</sup> e «quando intendono esternalizzare le funzioni relative ad attività bancarie o a servizi di pagamento in misura tale da richiedere l'autorizzazione<sup>109</sup> di un'autorità competente».

Nel caso degli enti creditizi, si deve prestare particolare attenzione alla valutazione dell'essenzialità e dell'importanza delle funzioni che si intende esternalizzare, e in particolare se l'accordo riguarda funzioni relative alle principali linee di *business* e alle funzioni essenziali come definite dalla direttiva 2014/59/UE, e individuate dagli enti stessi sulla base dei criteri stabiliti dal regolamento 2016/778/UE<sup>110</sup>. In particolare, la direttiva appena citata definisce come funzioni essenziali «attività, servizi o operazioni la cui interruzione porterebbe verosimilmente, in uno o più Stati membri, all'interruzione di servizi essenziali per l'economia reale o potrebbe compromettere la stabilità finanziaria a motivo della dimensione, della quota di mercato, delle interconnessioni esterne ed interne, della complessità o delle attività transfrontaliere di un ente o gruppo, con particolare riguardo alla sostituibilità di tali attività, servizi o operazioni», e come linee di *business* principali: «linee di business e servizi connessi che rappresentano fonti significative di entrate, utili o di valore di avviamento (franchise value) di un ente o di un gruppo di cui un ente fa parte».

Successivamente vengono elencati alcuni fattori minimi di cui gli enti e gli istituti di pagamento devono tenere conto nella fase di valutazione, per decidere se un accordo di esternalizzazione riguardi o meno una funzione essenziale o importante. *In primis*, se l'accordo è direttamente collegato alla prestazione di attività bancarie o di servizi di pagamento per i quali gli enti o gli istituti di pagamento sono autorizzati. In secondo

---

<sup>108</sup> Escluso il caso in cui la valutazione dell'ente non stabilisca che la mancata esecuzione della funzione esternalizzata o un'esecuzione inadeguata della stessa non avrebbe un impatto negativo sull'efficacia della funzione di controllo interno.

<sup>109</sup> Ovvero le attività elencate nell'allegato I della direttiva 2013/36/UE.

<sup>110</sup> I criteri sono stabiliti dall'articolo 6 (criteri per l'individuazione delle funzioni essenziali) e dall'articolo 7 (criteri per l'individuazione delle linee di *business* principali).

luogo<sup>111</sup>, il potenziale impatto che un'interruzione nell'esecuzione della funzione esternalizzata o la mancata prestazione del servizio ai livelli minimi concordati su base continuativa da parte del fornitore di servizi potrebbe avere sulla solidità e sostenibilità finanziaria a breve a lungo termine, sulla propria continuità e solidità operativa, sui rischi operativi (compresi i rischi di condotta), sui rischi legali, sui rischi reputazionali, e ove previste sulle procedure di risanamento e risoluzione delle crisi in atto. Fattore importante è anche l'impatto potenziale che l'accordo può avere sulle capacità dell'istituto di individuare, monitorare e gestire tutti i rischi, di rispettare le previsioni di legge e gli obblighi normativi, e infine di condurre opportune verifiche di *audit* sulla funzione esternalizzata.

Altri aspetti di cui tenere conto sono l'impatto potenziale sui servizi forniti ai propri clienti, l'esposizione dell'ente o dell'istituto nei confronti dello stesso fornitore di servizi, la dimensione e complessità di qualsiasi area operativa interessata. Di rilievo viene posta anche la possibilità di trasferire l'accordo di esternalizzazione ad altro fornitore senza rilevanti rischi e ostacoli alla continuità operativa, la capacità di reintegrare la funzione esternalizzata all'interno dell'ente se necessario, la protezione dei dati e l'impatto potenziale di una violazione dell'obbligo di riservatezza o della mancata disponibilità e integrità dei dati relativi all'ente o all'istituto di pagamento e ai suoi clienti, compreso tra l'altro il rispetto del regolamento (UE) 2016/679<sup>112</sup>. Si tratta chiaramente di una chiara e minuziosa elencazione di criteri, fattori ed aspetti di cui deve tener conto l'istituto bancario nella definizione o meno di una funzione come "essenziale" o "importante". L'autorità su questo aspetto delimita minuziosamente i contorni di azione dell'ente, chiarendo le situazioni in cui si tratti o meno di una funzione essenziale o importante, con la conseguente applicazione delle linee guida previste dall'EBA stessa.

### 2.3.3 *Il quadro di governance*

---

<sup>111</sup> All'interno delle linee guida EBA in materia di *outsourcing* per «luoghi» si intendono paesi o regioni.

<sup>112</sup> Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, ovvero il "Regolamento generale sulla protezione dei dati", chiamato anche GDPR.

La *governance* rappresenta un argomento di centrale e fondamentale importanza nel settore bancario e finanziario. È normale quindi che anche le linee guida EBA si inseriscano nel più ampio sistema generale dei controlli interni con le relative norme specifiche, come per esempio gli orientamenti EBA sulla *governance* interna<sup>113</sup>. Data la rilevanza dell'argomento, il titolo III delle linee guida sull'*outsourcing* contiene norme specifiche attinenti al tema della *governance*. In particolare, le linee guida esplicitano che gli istituti di pagamento «*dovrebbero disporre di un sistema olistico di gestione dei rischi a livello dell'intero ente che si estenda a tutte le linee di business e unità interne. Nell'ambito di tale sistema, gli enti e gli istituti di pagamento dovrebbero individuare e gestire tutti i loro rischi, compresi quelli derivanti da accordi con terzi [...]*».

Uno dei principi fondamentali è che l'esternalizzazione di funzioni a terzi non può comportare in alcun modo la delega delle responsabilità specifiche dell'organo di amministrazione: infatti gli enti e gli istituti di pagamento restano pienamente responsabili del rispetto di qualsiasi obbligo normativo e regolamentare, compreso il monitoraggio della capacità di vigilare sull'esternalizzazione di funzioni che siano essenziali o importanti. Di conseguenza, l'organo di amministrazione rimane costantemente responsabile delle varie attività di cui si occupa, come per esempio: dell'organizzazione interna dell'ente o dell'istituto di pagamento; di individuare, valutare e gestire i possibili conflitti di interesse; di monitorare che l'ente o l'istituto soddisfi continuamente le condizioni che è tenuto a rispettare per mantenere l'autorizzazione, comprese eventuali condizioni accessorie imposte dall'autorità competente; della definizione delle strategie e politiche<sup>114</sup>; della vigilanza sulla gestione quotidiana dell'ente o dell'istituto di pagamento, compresa la gestione dei rischi associati all'esternalizzazione; dello svolgimento del ruolo di supervisione dell'organo di amministrazione nella sua funzione di supervisione strategica.

Le linee guida specificano che l'esternalizzazione non dovrebbe abbassare in alcun modo i requisiti di idoneità applicati ai membri dell'organo di amministrazione, ai direttori e alle altre persone responsabili della gestione dell'istituto di pagamento e al personale che riveste i diversi ruoli chiave. Di conseguenza si applicano a tutte le eventuali funzioni esternalizzate sia il decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze sui requisiti di

---

<sup>113</sup> EBA/GL/2017/11, "Orientamenti sulla *governance* interna" del 21 marzo 2018.

<sup>114</sup> Come il modello di *business*, la propensione al rischio e il quadro di gestione dei rischi.

idoneità degli esponenti delle banche e degli intermediari regolati dal Testo unico bancario<sup>115</sup>, sia le «*disposizioni sulla procedura di valutazione dell'idoneità degli esponenti di banche, intermediari finanziari, istituti di moneta elettronica, istituti di pagamento e sistemi di garanzia dei depositanti*» emanate il 4 maggio 2021 dalla Banca d'Italia. Gli enti e gli istituti di pagamento dovrebbero inoltre avere competenze adeguate e risorse sufficienti e debitamente qualificate con l'obiettivo di assicurare uno standard di gestione e supervisione degli accordi di esternalizzazione.

Sempre nell'ambito della definizione del corretto assetto di *governance*, gli enti e gli istituti di pagamento dovrebbero attribuire in modo chiaro le responsabilità per le diverse attività di documentazione, gestione e controllo degli accordi di esternalizzazione, oltre a stanziare risorse sufficienti per assicurare il rispetto di tutte le previsioni di legge e di tutti gli obblighi normativi, compreso il costante monitoraggio di tutti gli accordi. In questo quadro, l'EBA chiede di istituire una funzione di esternalizzazione, oppure di designare un membro del personale di grado superiore<sup>116</sup> che risponda direttamente all'organo di amministrazione e che «*sia responsabile della gestione e supervisione dei rischi connessi agli accordi di esternalizzazione nell'ambito del sistema dei controlli interni dell'ente e della supervisione della documentazione degli accordi di esternalizzazione*». Negli enti e istituti di pagamento di piccole dimensioni e minore complessità, in linea con il principio di proporzionalità, questa funzione in materia di esternalizzazione può essere assegnata direttamente ad un membro dell'organo di amministrazione. Viene ribadita inoltre l'avvertenza, già presente anche nelle linee guida EBA sulla *governance* interna, che gli enti e gli istituti di pagamento dovrebbero mantenere costantemente un'operatività sostanziale, evitando di diventare cosiddette «*empty shells*» o «*letter-box entities*». Di conseguenza, l'organo di amministrazione deve esercitare effettivamente tutte le responsabilità, tra cui quelle ribadite dagli orientamenti sotto esame. È necessario, inoltre, che l'istituto mantenga una struttura e un quadro organizzativo trasparenti e chiari, con l'obiettivo prioritario di assicurare il rispetto delle previsioni di legge e degli obblighi informativi. Se i compiti operativi in capo alle funzioni di controllo interno sono

---

<sup>115</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, «*Regolamento in materia di requisiti e criteri di idoneità allo svolgimento dell'incarico degli esponenti aziendali delle banche, degli intermediari finanziari, dei confidi, degli istituti di moneta elettronica, degli istituti di pagamento e dei sistemi di garanzia dei depositanti*», decreto n. 169 del 23 novembre 2020, pubblicato in G.U. Serie Generale n. 310 del 15/12/2020.

<sup>116</sup> Per esempio un *senior staff member*.

esternalizzati<sup>117</sup>, è necessario esercitare un controllo adeguato ed essere in grado di gestire tutti i rischi generati dall'esternalizzazione di funzioni essenziali o importanti.

Sempre in tema di *governance*, le linee guida richiedono che «l'organo di amministrazione di un ente o istituto di pagamento che ha in essere o che prevede di concludere accordi di esternalizzazione dovrebbe approvare, rivedere e aggiornare periodicamente una politica di esternalizzazione redatta in forma scritta e assicurarne l'attuazione, ove opportuno, a livello individuale, subconsolidato e consolidato». Questa politica di esternalizzazione deve contenere le fasi principali del ciclo di vita degli accordi di *outsourcing*, oltre alla definizione di principi, responsabilità e processi. In particolare, le linee guida richiedono i seguenti contenuti: le responsabilità dell'organo di amministrazione, compreso il suo eventuale coinvolgimento nel processo decisionale relativo all'esternalizzazione di funzioni essenziali o importanti; il coinvolgimento delle linee di *business*, delle funzioni di controllo interno e di altri soggetti con riferimento agli accordi stessi; la pianificazione degli accordi di esternalizzazione, con la definizione dei requisiti operativi, dei criteri e l'individuazione e gestione dei rischi; i controlli di *due diligence* come previsti dalle norme; il processo di approvazione di nuovi accordi di esternalizzazione. Il piano deve contenere inoltre esplicitazione delle modalità di attuazione, monitoraggio e gestione degli accordi di esternalizzazione, tra i quali: la continua valutazione della *performance* del fornitore di servizi; le procedure di notifica e di reazione alle modifiche riguardanti un accordo di esternalizzazione o un fornitore di servizi<sup>118</sup>; la revisione e le verifiche di *audit* indipendenti in conformità alle previsioni di legge; i processi di rinnovo. Altri elementi obbligatori nel piano sono le modalità di conservazione della documentazione e di tenuta dei registri, e la definizione di strategie di uscita con i necessari processi per porre termine all'accordo, compresa l'eventuale richiesta di un piano di uscita documentato per ogni funzione essenziale o importante da esternalizzare.

Altro profilo di particolare interesse in tema di *governance* riguarda i conflitti di interesse. Le linee guida in tema di esternalizzazione ribadiscono che gli enti, in linea con gli orientamenti EBA sulla *governance* interna, dovrebbero individuare, valutare e gestire i

---

<sup>117</sup> Come può avvenire, per esempio, in caso di esternalizzazione infragruppo o di esternalizzazione nell'ambito di sistemi di tutela istituzionale.

<sup>118</sup> Come, per esempio, la sua posizione finanziaria, la sua struttura organizzativa o proprietaria, la subesternalizzazione.

conflitti di interesse inerenti dai propri accordi di esternalizzazione. In particolare «*se l'esternalizzazione dà adito a conflitti di interesse rilevanti, anche tra entità appartenenti allo stesso gruppo o allo stesso sistema di tutela istituzionale, gli enti e gli istituti di pagamento devono adottare misure adeguate per la gestione di tali conflitti*». Se le funzioni esternalizzate sono eseguite da un fornitore di servizi appartenente a un gruppo o che è membro di un sistema di tutela istituzionale o è controllato dall'ente, dall'istituto di pagamento, dal gruppo o dagli enti affiliati a un sistema di tutela istituzionale, le condizioni del servizio esternalizzato, anche quelle di natura finanziaria, dovrebbero essere fissate in base a normali condizioni di mercato<sup>119</sup>.

Un ulteriore adempimento richiesto agli enti riguarda il fatto che essi devono approntare, mantenere e testare periodicamente adeguati piani di continuità operativa per quanto riguarda le funzioni essenziali o importanti esternalizzate<sup>120</sup>. All'interno di questi piani dev'essere presa in considerazione l'eventualità che la qualità dell'esecuzione della funzione essenziale o importante esternalizzata possa deteriorarsi fino ad un livello inaccettabile, o addirittura che possa venire meno. Di conseguenza, tali piano dovrebbero tenere conto dell'impatto potenziale dell'insolvenza o di altre inadempienze dei fornitori di servizi e, se ritenuto opportuno, dei rischi politici nel paese del fornitore di servizi.

Anche le attività della funzione di *audit* interno dovrebbero comprendere, secondo un approccio *risk based*, la revisione indipendente delle attività esternalizzate. In particolare, la funzione di *audit* interno dovrebbe accertare: che il quadro di riferimento dell'ente o dell'istituto di pagamento per l'esternalizzazione, compresa la politica di esternalizzazione, sia attuato correttamente ed efficacemente e sia in linea con le leggi e la normativa applicabili, con la strategia di rischio e con le decisioni dell'organo di amministrazione; l'adeguatezza, la qualità e l'efficacia della valutazione dell'essenzialità o dell'importanza delle funzioni; l'adeguato coinvolgimento degli organi aziendali; l'adeguatezza, la qualità e l'efficacia della valutazione dei rischi per gli accordi di

---

<sup>119</sup> Viene specificato però che «*nell'ambito della tariffazione dei servizi (pricing), possono essere prese in considerazione le sinergie derivanti dalla prestazione degli stessi servizi o di servizi simili a più enti all'interno di uno stesso gruppo o sistema di tutela istituzionale, a condizione che il fornitore di servizi sia in grado di operare sul mercato in maniera redditizia autonomamente; all'interno di un gruppo ciò dovrebbe avvenire indipendentemente dal dissesto di qualsiasi altra entità del gruppo*».

<sup>120</sup> Per quanto riguarda enti e istituti di pagamento appartenenti ad un gruppo o a un sistema di tutela istituzionale, essi possono avvalersi di piani di continuità operativa stabiliti a livello centralizzato.

esternalizzazione, e che i rischi rimangano in linea con la strategia di rischio dell'ente; l'adeguato monitoraggio e la corretta gestione degli accordi di esternalizzazione.

Esistono inoltre dei requisiti in materia di documentazione. Infatti, nell'ambito del proprio sistema di gestione dei rischi, gli enti e gli istituti di pagamento dovrebbero tenere un registro aggiornato delle informazioni concernenti tutti gli accordi di esternalizzazione a livello dell'ente e, ove applicabile, a livello consolidato e subconsolidato. Gli istituti inoltre dovrebbero documentare adeguatamente tutti gli accordi di esternalizzazione in essere, distinguendo tra esternalizzazione di funzioni essenziali o importanti e altri accordi di esternalizzazione. Nel rispetto del diritto vigente in ogni stato, gli enti dovrebbero inoltre conservare nel registro la documentazione riguardante gli accordi di esternalizzazione cessati e la documentazione di supporto per un periodo di tempo adeguato. Se si tratta di enti e istituti di pagamento appartenenti a un gruppo il registro può essere tenuto a livello centralizzato.

Il registro deve includere obbligatoriamente le seguenti informazioni per tutti gli accordi di esternalizzazione esistenti: il numero di riferimento per ciascun accordo; la data di inizio, l'eventuale successiva data di rinnovo del contratto, la data di scadenza e i termini di preavviso; una breve descrizione della funzione esternalizzata, compresi i dati; una categoria assegnata che rifletta la natura della funzione; i dati del fornitore di servizi come il nome, l'indirizzo della sede legale, il numero di registrazione dell'impresa e altri recapiti rilevanti; i paesi in cui sarà prestato il servizio, inclusi i luoghi in cui si trovano i dati; se si tratta di esternalizzazione a un fornitore di servizi *cloud*, i modelli di servizi adottati e l'implementazione del *cloud*. Se si tratta di esternalizzazione di funzioni essenziali o importanti, le linee guida richiedono ulteriori informazioni aggiuntive all'interno del registro, come per esempio: la data dell'ultima valutazione dei rischi e una breve sintesi dei principali risultati; l'individuo o l'organo decisionale dell'ente o dell'istituto di pagamento che ha approvato l'accordo di esternalizzazione; e date delle ultime verifiche di *audit* e di quelle eventualmente in programma; la normativa che disciplina il contratto di esternalizzazione; il risultato della valutazione della sostituibilità del fornitore di servizi<sup>121</sup>, della possibilità di reintegrare una funzione essenziale o importante all'interno dell'ente o dell'istituto di pagamento o dell'impatto dell'interruzione della funzione essenziale o importante; l'identificazione di eventuali

---

<sup>121</sup> Solitamente la valutazione va da "facile" a "impossibile".

fornitori di servizi alternativi; un campo che indichi se la funzione essenziale o importante esternalizzata supporta attività operative che sono critiche in termini di tempo; la stima del costo finanziario annuo.

Il registro completo dev'essere messo a disposizione, su richiesta delle autorità competenti, in qualsiasi momento, con tutte le informazioni previste dalle linee guida e dalla normativa in materia. Gli enti e gli istituti di pagamento dovrebbero fornire queste informazioni in un formato elettronico leggibile, compatibilmente con la normativa nazionale applicabile. Le linee guida ribadiscono inoltre che gli enti e gli istituti di pagamento dovrebbero, su richiesta, mettere a disposizione dell'autorità competente tutte le informazioni necessarie per consentirle di esercitare un'efficace vigilanza sull'ente fornendo anche, se necessario, una copia dell'accordo di esternalizzazione. È obbligo degli enti informare tempestivamente le autorità competenti in merito a modifiche rilevanti o eventi gravi riguardanti i propri accordi di esternalizzazione che potrebbero avere un impatto significativo sulla continuità delle attività operative. Tutte le valutazioni effettuate ai sensi delle disposizioni contenute nelle linee guida relative alla *governance* in materia di esternalizzazione, dovrebbero essere adeguatamente documentate e prontamente disponibili su richiesta delle autorità.

#### *2.3.4 L'analisi preventiva*

Le linee guida nel titolo IV vanno a definire i diversi step che compongono il processo di esternalizzazione. Inizialmente, esse richiedono un'analisi preventiva dell'esternalizzazione stessa. Infatti, prima di concludere un possibile accordo di esternalizzazione, gli enti e gli istituti di pagamento devono obbligatoriamente assolvere a diversi adempimenti: valutare se l'accordo di esternalizzazione riguarda una funzione essenziale o importante, e se vengono soddisfatte le condizioni di vigilanza previste dalle linee guida stesse; individuare e valutare tutti i rischi dell'accordo di esternalizzazione; effettuare un'adeguata due diligence sul potenziale fornitore di servizi; individuare e valutare i conflitti di interesse che l'esternalizzazione può generare.

Per quanto riguarda la valutazione del soddisfacimento delle condizioni di vigilanza, le

linee guida specificano che *«gli enti e gli istituti di pagamento dovrebbero assicurare che l'esternalizzazione di funzioni relative alle attività bancarie o ai servizi di pagamento, nella misura in cui la performance di tali funzioni richiede l'autorizzazione o la registrazione da parte di un'autorità competente nello Stato membro in cui essi sono autorizzati, a un fornitore di servizi situato nello stesso o in un altro Stato membro, avvenga solo se è soddisfatta una delle seguenti condizioni: il fornitore di servizi è registrato o autorizzato da un'autorità competente a svolgere tali attività bancarie o servizi di pagamento; oppure il fornitore di servizi è altrimenti autorizzato a svolgere tali attività bancarie o servizi di pagamento conformemente alla normativa nazionale applicabile in materia»*. Se si tratta di esternalizzazione di funzioni relative alle attività bancarie o ai servizi di pagamento verso un fornitore di servizi situato in un paese terzo, invece, si richiede il soddisfacimento di ulteriori condizioni: il fornitore di servizi dev'essere registrato o autorizzato a svolgere tale attività bancaria o servizio di pagamento nel paese terzo, oltre ad essere soggetto alla vigilanza di un'autorità competente di tale paese terzo; deve esistere un apposito accordo di cooperazione tra le autorità competenti responsabili della vigilanza dell'ente e le autorità di vigilanza responsabili della vigilanza del fornitore di servizi<sup>122</sup>.

Particolare importanza riveste, in questa fase iniziale, la valutazione dei rischi degli accordi di esternalizzazione. Agli enti, infatti, viene richiesto di valutare l'impatto potenziale degli accordi di esternalizzazione in termini di rischio operativo, e di adottare misure adeguate a evitare ulteriori rischi operativi indebiti prima di procedere alla stipula degli accordi. La valutazione dovrebbe includere, a seconda dei casi, scenari di possibili eventi di rischio, compresi quelli che comportano un rischio operativo di elevata gravità<sup>123</sup>. Viene richiesto agli istituti di documentare l'analisi effettuata e i relativi risultati, oltre all'effettuazione di una stima che misura in che modo l'accordo di

---

<sup>122</sup> Questo accordo di cooperazione deve assicurare che le autorità di vigilanza competenti siano in grado di: ottenere le informazioni necessarie allo svolgimento dei propri compiti di vigilanza; avere accesso a tutti i dati, documenti, locali o membri del personale del paese terzo che rilevano per l'esercizio dei loro poteri di vigilanza; ricevere, nel più breve tempo possibile, informazioni dall'autorità di vigilanza del paese terzo per indagare su presunte violazioni degli obblighi normativi vigenti; cooperare con le autorità di vigilanza competenti del paese terzo per l'applicazione della legge in caso di violazione degli obblighi normativi applicabili e del diritto nazionale dello Stato membro.

<sup>123</sup> Nell'ambito dell'analisi degli scenari, gli enti e gli istituti di pagamento dovrebbero valutare l'impatto potenziale di una mancata o inadeguata prestazione dei servizi, compresi i rischi derivanti da processi, sistemi, persone o eventi esterni.

esternalizzazione aumenterebbe o ridurrebbe il rischio operativo finora assunto. Importante il chiarimento per cui le precedenti valutazioni vanno effettuate tenendo conto del principio di proporzionalità: infatti «*gli enti e gli istituti di pagamento di minori dimensioni e complessità possono avvalersi di metodi qualitativi di valutazione del rischio, mentre gli enti di maggiori dimensioni o complessità dovrebbero adottare un metodo più sofisticato, che includa, se disponibile, l'uso di dati sulle perdite interne ed esterne nell'analisi degli scenari*».

L'ente o istituto di pagamento, nella predisposizione della valutazione dei rischi, deve tener conto almeno dei seguenti elementi: rischi di concentrazione<sup>124</sup>; rischi aggregati derivanti dall'esternalizzazione di più funzioni; nel caso di enti significativi, il rischio di intervento<sup>125</sup>. Sempre nella fase di valutazione, se nel contratto di *outsourcing* che si sta predisponendo è prevista la possibilità che il fornitore di servizi sub esternalizzi funzioni essenziali o importanti ad altri fornitori di servizi, gli enti e gli istituti di pagamento dovrebbero tener conto di quanto segue: i rischi associati alla subesternalizzazione<sup>126</sup>; i rischio che lunghe e complesse catene di subesternalizzazione riducano la capacità degli enti o degli istituti di pagamento di vigilare sulla funzione essenziale o importante esternalizzata e la capacità delle autorità competenti di esercitare una efficace vigilanza su essi.

Sia quando l'ente o istituto effettua la valutazione dei rischi preventiva, sia durante il monitoraggio continuo della *performance* del fornitore dei servizi, essi dovrebbero: individuare e classificare le funzioni interessate e i relativi dati e sistemi in base alla loro sensibilità e alle misure di sicurezza richieste; effettuare un'analisi approfondita, basata sul rischio, delle funzioni e dei relativi dati e sistemi che potrebbero essere o che sono stati esternalizzati e fronteggiare i potenziali rischi<sup>127</sup>; considerare le implicazioni del luogo in cui ha sede il fornitore di servizi, ovvero se all'interno o all'esterno dell'UE;

---

<sup>124</sup> Come, per esempio, l'esternalizzazione a un fornitore di servizi prevalente e non facilmente sostituibile, oppure i rischi derivanti da molteplici accordi di esternalizzazione con lo stesso fornitore di servizi o con fornitori di servizi strettamente connessi.

<sup>125</sup> Per rischio di intervento (*step-in risk*) si intende «*il rischio che potrebbe derivare dalla necessità di fornire sostegno finanziario a un fornitore di servizi in difficoltà o di subentrargli nelle sue attività operative*».

<sup>126</sup> Come, per esempio, i rischi aggiuntivi che possono sorgere se il subcontraente ha sede in un paese terzo o in un paese diverso da quello del fornitore di servizi.

<sup>127</sup> A titolo esemplificativo le linee guida citano all'interno dei rischi operativi: i rischi legali, i rischi ICT, i rischi di conformità e i rischi reputazionali.

esaminare la stabilità politica e la situazione della sicurezza dei paesi interessati; le previsioni del diritto fallimentare applicabili in caso di dissesto di un fornitore di servizi e le eventuali restrizioni che potrebbero insorgere<sup>128</sup>. Le linee guida richiedono anche di definire e stabilire un adeguato livello di protezione della riservatezza dei dati (anche alla luce della normativa vigente in materia di GDPR), di continuità delle attività esternalizzate nonché di integrità e tracciabilità dei dati e dei sistemi nell'ambito della prevista esternalizzazione. Se l'esternalizzazione comporta il trattamento di dati personali o riservati, gli enti e gli istituti di pagamento devono accertarsi che il fornitore di servizi sia capace di adottare misure tecniche e organizzative adeguate a proteggere tali dati.

Sempre nella fase preliminare viene messa in risalto l'attività di *due diligence*. Essa viene svolta preliminarmente alla conclusione di un contratto di acquisizione da parte del soggetto acquirente, al fine di valutare attentamente i possibili problemi legali e contabili, e i rischi insiti nell'operazione. Importante sottolineare come «*la due diligence [sia] un nuovo concetto su cui il legislatore di Bruxelles tende a far sempre più leva nella propria legislazione primaria e secondaria in materia bancaria e finanziaria*»<sup>129</sup>. In generale, le linee guida EBA in materia di *outsourcing* suggeriscono che prima di concludere un accordo di esternalizzazione gli enti e gli istituti di pagamento dovrebbero assicurare, nel processo di selezione e valutazione, l'idoneità del fornitore di servizi. Se si tratta di funzioni essenziali o importanti, «*gli enti e gli istituti di pagamento dovrebbero far sì che il fornitore di servizi abbia la reputazione commerciale, abilità adeguate e sufficienti, la competenza, la capacità, le risorse (ad esempio umane, informatiche, finanziarie), la struttura organizzativa e, se del caso, le autorizzazioni o le registrazioni regolamentari necessarie per svolgere la funzione essenziale o importante in modo affidabile e professionale al fine di adempiere ai propri obblighi per tutta la durata del contratto proposto*». Nel processo di *due diligence* che obbligatoriamente l'ente o istituto deve mettere in atto, le linee guida richiedono tra l'altro che vengano presi in considerazione diversi fattori: il modello di *business*, la natura, le dimensioni, la complessità, la situazione finanziaria, la struttura proprietaria e di gruppo del fornitore di servizi; le relazioni a lungo termine con i fornitori di servizi già valutati e che prestano servizi per

---

<sup>128</sup> Argomento che sembrerebbe marginale ma che in realtà può avere un impatto rilevante, per esempio nel caso in cui si volesse effettuare un recupero urgente dei dati dell'ente o dell'istituto esternalizzante.

<sup>129</sup> DE GIOIA CARABELLESE, “*I contratti di esternalizzazione dei soggetti vigilati*”, in *Contr. e impr.*, 2019, p. 1045.

l'ente o l'istituto di pagamento; se il fornitore di servizi è vigilato dalle autorità competenti. Infine, nella fase preventiva gli enti e gli istituti di pagamento dovrebbero adottare misure adeguate ad assicurare che i fornitori di servizi agiscano in modo coerente con i loro valori e codici di condotta<sup>130</sup>.

### 2.3.5 Il processo di esternalizzazione: la fase contrattuale

Dopo aver specificato gli adempimenti minimi previsti nella fase preventiva, le linee guida EBA in tema di *outsourcing* procedono esplicitando i contenuti necessari nella definizione e scrittura del contratto. Essi specificano preliminarmente che «*i diritti e gli obblighi dell'ente, dell'istituto di pagamento e del fornitore di servizi dovrebbero essere attribuiti e definiti chiaramente in un accordo scritto*». Se l'accordo di esternalizzazione riguarda funzioni essenziali o importanti, le linee guida elencano chiaramente i contenuti minimi: una descrizione chiara della funzione esternalizzata che deve essere svolta; le date di inizio e fine dell'accordo, oltre ai termini di preavviso per il fornitore di servizi e per l'ente o l'istituto di pagamento; la normativa che disciplina il contratto; gli obblighi finanziari delle parti; una clausola che indichi se è consentita la subesternalizzazione di una funzione essenziale o importante o di parti sostanziali di essa e, in caso affermativo, le condizioni alle quali la subesternalizzazione è soggetta; i luoghi in cui sarà svolta la funzione essenziale o importante e in cui saranno conservati e trattati i relativi dati, compreso l'eventuale luogo di conservazione, e le condizioni da soddisfare, compreso l'obbligo di informare l'ente o l'istituto di pagamento se il fornitore di servizi propone di cambiare tali luoghi; le disposizioni riguardanti l'accessibilità, la disponibilità, l'integrità, la riservatezza e la sicurezza dei relativi dati; il diritto dell'ente o dell'istituto di pagamento di effettuare un monitoraggio costante della *performance* del fornitore di servizi.

Tra gli altri contenuti obbligatori richiesti, vi sono anche: un'esplicitazione dei livelli di

---

<sup>130</sup> «*In particolare, per quanto riguarda i fornitori di servizi situati in paesi terzi e, se del caso, i relativi subcontraenti, gli enti e gli istituti di pagamento dovrebbero accertarsi che il fornitore di servizi agisca in modo etico e socialmente responsabile e rispetti le norme internazionali in materia di diritti umani (ad esempio la Convenzione europea dei diritti dell'uomo), di protezione dell'ambiente e di condizioni di lavoro adeguate, compreso il divieto del lavoro minorile*».

servizio concordati, che dovrebbero includere precisi obiettivi di *performance*, quantitativi e qualitativi, per la funzione esternalizzata<sup>131</sup>; gli obblighi di reportistica del fornitore di servizi all'ente o all'istituto di pagamento compresa la comunicazione da parte del fornitore di servizi di qualsiasi sviluppo che possa avere un impatto rilevante sulla sua capacità di svolgere efficacemente la funzione essenziale o importante in linea con i livelli di servizio concordati e in osservanza del diritto applicabile e degli obblighi normativi; una clausola che indichi se il fornitore di servizi debba stipulare un'assicurazione obbligatoria contro determinati rischi e, ove applicabile, il livello di copertura assicurativa richiesto; i requisiti per l'attuazione e la verifica dei piani di emergenza dell'impresa<sup>132</sup>; disposizioni che assicurino l'accesso ai dati di cui l'ente o l'istituto di pagamento sono titolari in caso di insolvenza, risoluzione o cessazione dell'attività del fornitore di servizi; l'obbligo del fornitore di servizi di cooperare con le autorità competenti e le autorità di risoluzione dell'ente o dell'istituto di pagamento, e con altri soggetti da questi designati; per gli enti, un chiaro riferimento ai poteri dell'autorità nazionale di risoluzione; il diritto illimitato degli enti, degli istituti di pagamento e delle autorità competenti di ispezionare e sottoporre a verifiche di *audit* il fornitore di servizi; infine, i diritti di cessazione.

Il contratto deve anche specificare se è consentita o meno la subesternalizzazione di funzioni essenziali o importanti o di parti sostanziali delle stesse. In caso affermativo, le linee guida prevedono che l'accordo scritto dovrebbe contenere obbligatoriamente diversi dettagli: specificare le tipologie di attività che sono escluse dalla subesternalizzazione; specificare le condizioni da rispettare in caso di subesternalizzazione; specificare che il fornitore di servizi è tenuto a controllare i servizi che ha subappaltato per assicurare che tutti gli obblighi contrattuali tra il fornitore di servizi e l'ente o l'istituto di pagamento siano rispettati nel continuo; richiedere al fornitore di servizi di ottenere dall'ente o dall'istituto di pagamento una preventiva autorizzazione specifica o generale, in forma scritta, prima di sub esternalizzare i dati; contemplare l'obbligo del fornitore di servizi di informare l'ente o l'istituto di pagamento di qualsiasi subesternalizzazione pianificata, o di eventuali modifiche sostanziali della stessa, in particolare se ciò potrebbe influire sulla capacità del fornitore di servizi di ottemperare alle proprie responsabilità previste

---

<sup>131</sup> L'obiettivo di questa disposizione è quello di «consentire un monitoraggio tempestivo che consenta di adottare, senza indebiti ritardi, le opportune azioni correttive in caso di mancato raggiungimento dei livelli di servizio concordati».

<sup>132</sup> Chiamati anche *business contingency plans*.

dall'accordo di esternalizzazione<sup>133</sup>; assicurare, ove opportuno, che l'ente o l'istituto di pagamento abbia il diritto di opporsi alla subesternalizzazione pianificata o alle relative modifiche sostanziali, o che sia necessaria un'approvazione esplicita; assicurare che l'ente o l'istituto di pagamento abbia il diritto contrattuale di porre termine all'accordo in caso di subesternalizzazione indebita, oppure quando essa aumenta notevolmente i rischi per l'ente o istituto.

Con riguardo alla sub esternalizzazione, gli enti e gli istituti dovrebbero acconsentire solo se il subcontraente si impegna a rispettare tutte le leggi, gli obblighi normativi e gli obblighi contrattuali applicabili, e se riconosce all'ente o all'istituti di pagamento e all'autorità competente gli stessi diritti contrattuali di accesso e di *audit* previsti per il fornitore di servizi. Le linee guida specificano inoltre che gli enti e gli istituti di pagamento dovrebbero assicurare che il fornitore di servizi supervisioni adeguatamente i subfornitori di servizi, in linea con la politica definita dall'ente o dall'istituto di pagamento.

Le linee guida EBA in materia di *outsourcing*, nella definizione dei contenuti del contratto, riservano particolare attenzione sia alla sicurezza dei dati e dei sistemi, sia ai diritti di accesso, di informazione e di *audit*. Esse prevedono infatti che gli enti e gli istituti di pagamento dovrebbero assicurare che i fornitori di servizi, se opportuno, si conformino a standard di sicurezza informatica appropriati. Gli enti e gli istituti devono inoltre definire i requisiti di sicurezza dei dati e dei sistemi nell'ambito dell'accordo di esternalizzazione e monitorarne costantemente il rispetto. Nel caso dell'esternalizzazione a fornitori di servizi *cloud* e di altri accordi di esternalizzazione che comportano il trattamento o il trasferimento di dati personali o riservati, gli enti e gli istituti di pagamento dovrebbero adottare un approccio basato sul rischio con riferimento al luogo dove sono conservati e trattati i dati e alla sicurezza delle informazioni. Fatti salvi gli obblighi di cui al regolamento (UE) 2016/679, gli enti e gli istituti di pagamento, in caso di esternalizzazione (in particolare verso paesi terzi), dovrebbero tenere conto delle differenze tra le previsioni nazionali in materia di protezione dei dati. Gli enti e gli istituti

---

<sup>133</sup> «Ciò comprende eventuali modifiche sostanziali dei subcontraenti e del periodo di notifica; in particolare, il termine di notifica dovrebbe consentire all'ente o all'istituto di pagamento che esternalizza di effettuare almeno una valutazione dei rischi associati alle modifiche proposte e di opporsi alle stesse prima dell'effettiva entrata in vigore della subesternalizzazione pianificata o delle relative modifiche sostanziali».

di pagamento dovrebbero assicurare che l'accordo di esternalizzazione preveda l'obbligo per il fornitore di servizi di proteggere le informazioni riservate, personali o altrimenti sensibili e di rispettare tutti gli obblighi normativi relativi alla protezione dei dati che si applicano all'ente o all'istituto di pagamento<sup>134</sup>.

In tema di diritti di accesso, di informazione e di *audit*, gli enti e gli istituti dovrebbero assicurare che nell'ambito dell'accordo di esternalizzazione redatto in forma scritta, la funzione di *audit* interno sia in grado di esaminare la funzione esternalizzata utilizzando un approccio basato sul rischio. Indipendentemente dall'importanza o essenzialità della funzione esternalizzata, gli accordi redatti in forma scritta tra enti e fornitori di servizi devono fare riferimento ai poteri di raccolta delle informazioni e di indagine delle autorità competenti e delle autorità di risoluzione di cui all'articolo 65, paragrafo 3, della direttiva 2013/36/UE e all'articolo 63, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2014/59/UE nei confronti dei fornitori di servizi situati in uno Stato membro, e dovrebbero altresì assicurare tali diritti nei confronti dei fornitori di servizi situati in paesi terzi.

Se si tratta dell'esternalizzazione di funzioni essenziali o importanti, l'accordo di *outsourcing* redatto in forma scritta deve garantire ad enti, istituti e autorità competenti: pieno accesso a tutti i locali aziendali, incluso l'intero insieme di dispositivi, sistemi, reti, informazioni e dati utilizzati per lo svolgimento della funzione esternalizzata, tra cui le relative informazioni finanziarie, il personale e i revisori esterni del fornitore di servizi<sup>135</sup>; diritti illimitati di condurre ispezioni e verifiche di *audit* in relazione all'accordo di esternalizzazione<sup>136</sup>, per consentire il monitoraggio dell'accordo di esternalizzazione e assicurare il rispetto di tutti gli obblighi normativi e contrattuali applicabili. In tema di *outsourcing* di funzioni non essenziali o importanti, invece, gli enti e gli istituti di pagamento dovrebbero assicurare i diritti di accesso e di *audit* secondo un approccio basato sul rischio, considerando la natura della funzione esternalizzata e i relativi rischi operativi e reputazionali, la sua scalabilità, l'impatto potenziale sullo svolgimento continuo delle sue attività e il periodo contrattuale. In questo quadro regolamentare, è fondamentale che gli enti e gli istituti assicurino che l'accordo non impedisca o limiti

---

<sup>134</sup> Per esempio «*la protezione dei dati personali e il rispetto del segreto bancario o analoghi obblighi legali in materia di riservatezza per quanto riguarda le informazioni dei clienti, ove applicabili*».

<sup>135</sup> Questi sono definiti dalle linee guida «*diritti di accesso e di informazione*».

<sup>136</sup> Sono i «*diritti di audit*».

l'effettivo esercizio dei diritti di accesso e di *audit*. Infatti, le linee guida specificano che il contratto deve prevedere la possibilità di effettuare verifiche congiunte di *audit* organizzate insieme ad altri clienti dello stesso fornitore di servizi ed eseguite da essi e da tali clienti o da un soggetto terzo da questi nominato, e la possibilità di avvalersi di verifiche congiunte di *audit* organizzate insieme ad altri clienti dello stesso fornitore di servizi ed eseguite da essi e da tali clienti o da un soggetto terzo da questi nominato, al fine di utilizzare in modo più efficiente le risorse di *audit* e ridurre gli oneri organizzativi sia per i clienti sia per il fornitore di servizi.

In tema di rischi informatici, e in linea con gli orientamenti EBA sulla valutazione dei rischi ICT, «*gli enti dovrebbero, a seconda dei casi, assicurare di essere in grado di effettuare test periodici di penetrazione per valutare l'efficacia delle misure e dei processi di sicurezza ICT interni e a difesa da attacchi esterni*». Se l'accordo di esternalizzazione comporta un elevato livello di complessità tecnica, come ad esempio nel caso di esternalizzazione tramite *cloud*, l'ente o l'istituto di pagamento dovrebbero verificare che chiunque esegua la verifica di *audit* – ossia i propri revisori interni, il gruppo congiunto di revisori o i revisori esterni che operano per loro conto – abbia le capacità e le conoscenze adeguate e necessarie per eseguire le verifiche di *audit* e/o valutazioni efficaci.

Le linee guida prendono in considerazione anche i diritti di risoluzione e recesso dal contratto. L'accordo di esternalizzazione, infatti, dovrebbe consentire espressamente all'ente o all'istituto di porre termine al contratto, conformemente al diritto applicabile, almeno nelle seguenti situazioni: se il fornitore delle funzioni esternalizzate viola le disposizioni legislative, regolamentari o contrattuali applicabili; se vengono individuati impedimenti in grado di alterare l'esecuzione della funzione esternalizzata; in caso di modifiche rilevanti che incidono sull'accordo di esternalizzazione o sul fornitore di servizi<sup>137</sup>; in caso di debolezze nella gestione e nella sicurezza dei dati o delle informazioni riservate, personali o comunque sensibili; se vengono impartite istruzioni in tal senso dall'autorità competente dell'ente o dell'istituto di pagamento<sup>138</sup>.

Nell'ambito dei diritti di recesso, l'EBA esplicita che l'accordo di esternalizzazione

---

<sup>137</sup> Ad esempio, in caso di subesternalizzazione o cambiamento dei subfornitori.

<sup>138</sup> Come nel caso in cui, a causa dell'accordo siglato, l'autorità competente non sia più in grado di esercitare una vigilanza efficace sull'ente o sull'istituto di pagamento.

dovrebbe facilitare il trasferimento della funzione esternalizzata a un altro fornitore di servizi o la sua reintegrazione all'interno dell'ente o dell'istituto di pagamento. Al fine di facilitare tutto ciò, l'accordo di *outsourcing* dovrebbe: indicare chiaramente gli obblighi in capo all'attuale fornitore di servizi, in caso di trasferimento della funzione esternalizzata a un altro fornitore di servizi o della sua reintegrazione all'interno dell'ente o dell'istituto di pagamento, anche per quanto concerne il trattamento dei dati; fissare un adeguato periodo di transizione durante il quale il fornitore di servizi, dopo la risoluzione dell'accordo di esternalizzazione, continuerebbe a eseguire la funzione esternalizzata per ridurre il rischio di interruzioni; contemplare l'obbligo del fornitore di servizi di sostenere l'ente o l'istituto di pagamento nel trasferimento ordinato della funzione nel caso in cui si ponga termine all'accordo di esternalizzazione.

Durante la vita dell'accordo di *outsourcing*, le linee guida prevedono che gli enti e gli istituti di pagamento mettano in atto un monitoraggio su base continuativa della *performance* dei fornitori di servizi con riferimento a tutti gli accordi di esternalizzazione secondo un approccio basato sul rischio e con particolare riguardo all'esternalizzazione di funzioni essenziali o importanti, accertandosi tra l'altro che siano assicurate la disponibilità, l'integrità e la sicurezza dei dati e delle informazioni. Gli enti dovrebbero aggiornare periodicamente e con regolarità la propria valutazione dei rischi, riferendo periodicamente all'organo di amministrazione riguardo ai rischi individuati in relazione agli accordi di esternalizzazione in essere. Essi devono ricevere relazioni adeguate dai fornitori di servizi, valutare la *performance* dei fornitori di servizi mediante strumenti quali i principali indicatori di prestazione<sup>139</sup>, indicatori di controllo, le relazioni sull'erogazione dei servizi, l'autocertificazione e le revisioni indipendenti, oltre alla possibilità di esaminare tutte le altre informazioni rilevanti ricevute dal fornitore di servizi, comprese le relazioni sulle misure di continuità operativa e sulla relativa attività di verifica. Nel caso in cui gli enti dovessero individuare carenze nell'esecuzione delle funzioni esternalizzate, essi devono adottare obbligatoriamente misure adeguate: a tal fine, essi dovrebbero svolgere verifiche ogni volta che vi siano segnali che i fornitori di servizi potrebbero non eseguire la funzione essenziale o importante esternalizzata in modo efficace o in conformità delle leggi applicabili e degli obblighi normativi. Nel caso in cui vengano individuate carenze, gli enti e gli istituti di pagamento devono adottare misure correttive o rimedi adeguati, fino ad arrivare alla cessazione dell'accordo di

---

<sup>139</sup> Solitamente denominati *key performance indicators*.

esternalizzazione con effetto immediato.

Nell'ambito dell'*outsourcing* di funzioni essenziali o importanti, gli enti e gli istituti di pagamento dovrebbero dotarsi di una strategia di uscita documentata che sia in linea con la propria politica di esternalizzazione e i propri piani di continuità operativa. In particolare, le strategie di uscita suggerite dalle linee guida dovrebbero essere operative nel caso di: volontà di porre termine agli accordi di esternalizzazione; dissesto del fornitore dei servizi; deterioramento della qualità della funzione eseguita e interruzioni effettive o potenziali delle attività causate dall'inadeguata o mancata esecuzione della funzione; l'insorgenza di rischi rilevanti per lo svolgimento adeguato e continuativo della funzione.

L'EBA suggerisce agli enti e agli istituti di pagamento che dovrebbero assicurarsi di poter porre termine agli accordi di esternalizzazione senza interrompere indebitamente le proprie attività operative, senza limitare il rispetto degli obblighi normativi e senza pregiudicare la continuità e la qualità dei servizi forniti ai propri clienti. Di conseguenza, essi dovrebbero: sviluppare e attuare piani di uscita che siano esaustivi, documentati e, ove opportuno, sufficientemente testati; individuare soluzioni alternative e sviluppare piani di transizione per consentire all'ente o all'istituto di pagamento di rimuovere le funzioni e i dati esternalizzati dal fornitore di servizi e trasferirli a fornitori di servizi alternativi o reintegrarli all'interno dell'ente o dell'istituto di pagamento, ovvero di adottare altre misure che assicurino la continua esecuzione della funzione o dell'attività operativa essenziale o importante in modo controllato e sufficientemente testato.

Nello sviluppo delle possibili strategie di uscita, gli enti e gli istituti di pagamento dovrebbero: definire gli obiettivi della strategia per il passaggio di consegne; effettuare un'analisi d'impatto sulle attività aziendali che sia commisurata al rischio delle attività, dei processi o dei servizi esternalizzati, al fine di individuare le risorse umane e finanziarie necessarie per l'eventuale attuazione del piano di uscita e calcolare le relative tempistiche; assegnare ruoli, responsabilità e risorse sufficienti per la gestione dei piani di uscita e la transizione delle attività; definire criteri efficaci per la transizione delle funzioni e dei dati esternalizzati; definire gli indicatori da utilizzare per il monitoraggio dell'accordo di esternalizzazione.

### 2.3.6 Orientamenti in materia di esternalizzazione indirizzati alle autorità competenti

Nella parte finale delle linee guida EBA si trova il titolo V, che si occupa del rapporto con le autorità competenti in materia di outsourcing. Viene esplicitato che è compito di tali autorità cercare di stabilire se gli accordi di esternalizzazione comportino una modifica rilevante delle condizioni e degli obblighi dell'autorizzazione iniziale degli enti e degli istituti di pagamento. Le autorità inoltre devono accertarsi di poter esercitare un'efficace vigilanza sugli enti e sugli istituti di pagamento, verificando tra l'altro che questi abbiano assicurato, nell'ambito dei rispettivi accordi di esternalizzazione, che i fornitori di servizi siano obbligati a concedere all'autorità competente e all'ente o all'istituto di pagamento in questione diritti di *audit* e di accesso.

Nell'ambito del processo SREP<sup>140</sup> dev'essere effettuata anche un'analisi dei rischi di esternalizzazione. Oltre alle informazioni che può richiedere l'autorità, come quelle contenute negli appositi registri, esse possono richiedere agli enti e istituti di pagamento ulteriori informazioni aggiuntive ritenute meritevoli di approfondimento, come per esempio: l'analisi dettagliata dei rischi; un'indicazione del fatto che il fornitore di servizi dispone o meno di un piano di continuità operativa che sia idoneo ai servizi forniti all'ente o all'istituto di pagamento che esternalizza; la strategia di uscita da utilizzare se l'accordo di esternalizzazione è risolto da una delle parti o se vi è un'interruzione nella fornitura dei servizi; le risorse e le misure adottate per monitorare adeguatamente le attività esternalizzate. Fermo restando queste indicazioni di massima, le autorità competenti possono richiedere agli enti qualsiasi informazione dettagliata sugli accordi di esternalizzazione, anche se si tratta di una funzione non essenziale o importante.

Le autorità competenti devono assicurarsi che gli enti e gli istituti di pagamento situati in uno stato membro dell'Unione Europea non operino come «*empty shells*», comprese le situazioni in cui gli enti utilizzano operazioni *back-to-back* o operazioni infragruppo per trasferire parte del rischio di mercato e del rischio di credito a un'entità esterna all'Unione Europea, e dovrebbero assicurare che tali enti e istituti di pagamento siano dotati di adeguati dispositivi di *governance* e di gestione dei rischi per individuare e gestire i propri

---

<sup>140</sup> Il processo SREP (*supervisory review and evaluation process*), o «processo di revisione e valutazione prudenziale», è il procedimento con cui l'autorità di vigilanza mette a fuoco la situazione dell'intermediario in termini di requisiti patrimoniali nonché di gestione dei rischi.

rischi. Nell'ambito della loro valutazione, le autorità competenti devono tenere conto di tutti i rischi: operativi; reputazionali; di concentrazione; nel caso di enti significativi, il rischio di intervento; i possibili conflitti di interesse tra l'ente e il fornitore di servizi. Nel caso dell'accertamento di rischi di concentrazione, esse dovrebbero monitorare l'evoluzione di tali rischi e valutarne l'impatto potenziale sia su altri enti e istituti di pagamento sia sulla stabilità del mercato finanziario.

Qualora vengano individuati problemi che inducono a credere che un ente o istituto di pagamento non disponga più di solidi dispositivi di *governance* o non rispetta più gli obblighi normativi, le autorità devono adottare misure appropriate al caso, arrivando fino alla limitazione dell'esternalizzazione di funzioni o all'obbligo di porre termine a uno o più contratti di *outsourcing*.



## Capitolo terzo

### LA DISCIPLINA DELL'*OUTSOURCING* NELLE BANCHE DI CREDITO COOPERATIVO

*3.1 Storia e disciplina delle Banche di Credito Cooperativo: un'introduzione; 3.2 L'esternalizzazione nel gruppo bancario; 3.3 L'esternalizzazione nel gruppo bancario cooperativo; 3.4 Il sistema informatico delle banche e i rischi connessi; 3.5 L'esternalizzazione del sistema informativo nelle banche; 3.6 L'esternalizzazione e lo shadow banking system*

#### *3.1 Storia e disciplina delle Banche di Credito Cooperativo: un'introduzione*

Il discorso condotto nei capitoli precedenti sulla disciplina dell'esternalizzazione si arricchisce di particolarità se si considerano alcuni ambiti peculiari a cui essa si può applicare. Tra questi, può essere utile prendere in esame quello relativo alle banche di piccole dimensioni, quali sono in Italia – tranne rare eccezioni - le Banche di credito cooperativo. A tal fine, in questo primo paragrafo si sviluppa una breve ricognizione dell'evoluzione di questa tipologia di banche e della disciplina che si applica ad esse, per poi passare nei paragrafi successivi all'applicazione a tali banche delle novità regolamentari in tema di esternalizzazione.

Fin dagli ultimi decenni del Diciannovesimo secolo, in Italia, sulla spinta dell'enciclica *Rerum Novarum* di papa Leone XIII del 1891<sup>141</sup>, iniziarono a svilupparsi diverse “Casse rurali di prestiti”, piccole banche nate con l'obiettivo di permettere l'accesso al credito

---

<sup>141</sup> ROSA (a cura di), *I tempi della Rerum Novarum*, Roma, 2002.

per le categorie degli agricoltori<sup>142</sup>. Successivamente, con l’emanazione del R. D. 26 agosto 1937, n. 1706<sup>143</sup>, le Casse rivolsero la proprietà attività di erogazione del credito anche agli artigiani, assumendo il nome di «Casse Rurali e Artigiane»<sup>144</sup>. Questi istituti si ponevano al servizio delle piccole realtà imprenditoriali del tempo, permettendo loro un concreto sostegno finanziario e assumendo di conseguenza un ruolo economico e sociale di grande importanza nei piccoli paesi, con il fine ultimo di agevolare lo sviluppo del territorio e del tessuto sociale.

A partire dagli anni Novanta del secolo scorso, in un contesto europeo che vedeva un indirizzamento sempre più spinto verso logiche di mercato, le Casse rurali e artigiane iniziano a trovarsi con limiti normativi e gestionali che mal si conciliavano con la loro vocazione. Con il recepimento della seconda direttiva banche<sup>145</sup> e con l’introduzione del Testo Unico Bancario, il legislatore ha modificato in maniera sostanziale l’impianto strutturale di tali istituti, confermando però i caratteri tipici ed ispiratori del modello cooperativo, ma cambiando il loro nome: nel 1993 nascevano così le «Banche di Credito Cooperativo»<sup>146</sup>. La legge bancaria del 1936 contemplava l’esistenza di diverse tipologie di banche, ognuna con funzioni e natura diverse. Con l’introduzione del Testo unico bancario, il legislatore ha scelto la via della despecializzazione istituzionale, temporale e operativa, pur permettendo ancora limitati spazi di specializzazione. Un esempio è proprio l’attuale disciplina delle banche cooperative, che prevede da un lato le banche popolari<sup>147</sup>, e dall’altra le BCC: infatti, come recita l’art. 28, comma 1, t.u.b., «*l’esercizio dell’attività bancaria da parte di società cooperative è riservato alle banche popolari e alle banche di credito cooperativo disciplinate dalle sezioni I e II del presente capo*». A seguito della riforma del diritto societario dei primi anni Duemila, mentre per le banche popolari si parla oggi di cooperative a mutualità «diversa» (da intendersi: non prevalente), viceversa «*sono considerate cooperative a mutualità prevalente le banche di credito*

---

<sup>142</sup> CAFARO, *Credito cooperativo ieri: un profilo di lungo periodo*, in CAFARO (a cura di), *Nuove opportunità e sfide per le banche di credito cooperativo: la riforma del 2016*, Lecce, 2017, p. 6.

<sup>143</sup> Il T.U.C.R.A., ovvero «Testo Unico delle Casse Rurali e Artigiane».

<sup>144</sup> TROIANO, *Le banche*, in CAPRIGLIONE (a cura di), *Manuale di diritto bancario e finanziario*, Padova, 2015, p. 341 ss.

<sup>145</sup> Direttiva 89/646/CEE. Sul tema: CAPRIGLIONE, *Prime riflessioni sul recepimento della seconda direttiva CEE in materia bancaria*, in *Banca, borsa, tit cred.*, 1993, I, p. 437 ss.; NICOSIA, *La seconda direttiva CEE sul coordinamento delle banche*, in *Bancaria*, 1988, n. 3, p. 7 ss.

<sup>146</sup> BCC.

<sup>147</sup> FANTINI, *Le banche popolari nell’evoluzione delle istituzioni creditizie*, in *Riv. banc.*, 1961, n. 1-2, p. 28 ss.; FERRI, *1876-2016: 140 anni. Associazione nazionale fra le banche popolari in Italia*, in *Cred. pop.*, 2016, n. 2, p. 11 ss.

*cooperativo che rispettano i requisiti di mutualità previsti dall'articolo 2514 del Codice civile ed i requisiti di operatività prevalente con soci previsti ai sensi dell'articolo 35 del presente decreto»<sup>148</sup>. La mutualità prevalente permea l'intera disciplina delle BCC, contrapponendole alle banche costituite in forma di S.p.A., soprattutto in ragione del non perseguimento dello scopo di lucro<sup>149</sup>. Una descrizione di cosa significhi mutualità si trova nella relazione ministeriale di accompagnamento del Codice civile<sup>150</sup>, che definisce la mutualità come il principio che tende a «fornire beni o servizi od occasioni di lavoro direttamente ai membri dell'organizzazione a condizioni più vantaggiose di quelle che otterrebbero sul mercato». Anche lo statuto-tipo delle BCC, all'art. 2, ne contiene una descrizione: «la Società si ispira [...] ai principi della mutualità senza fini di speculazione privata. Essa ha lo scopo di favorire i soci e gli appartenenti alle comunità locali nelle operazioni e nei servizi di banca, perseguendo il miglioramento delle condizioni morali, culturali ed economiche degli stessi [...] nonché la coesione sociale e la crescita responsabile e sostenibile del territorio nel quale opera. La Società si distingue per il proprio orientamento sociale e per la scelta di costruire il bene comune. È altresì impegnata [...] a rendere effettivi forme adeguate di democrazia economico-finanziaria e lo scambio mutualistico tra i soci». In sintesi, la mutualità come principio generale viene intesa come la volontà di conseguire una riduzione dei costi e a far beneficiare i soci di strutture organizzative che altrimenti sarebbero loro precluse<sup>151</sup>. È importante sottolineare però che, data la peculiarità del ruolo e dell'importanza che ricopre l'impresa bancaria, le BCC hanno una normativa che permette loro a volte di smarcarsi da questi paletti, come per esempio all'art. 35, comma 1, t.u.b., il quale enuncia che «la Banca d'Italia può autorizzare, per periodi determinati, le singole banche di credito cooperativo a una operatività prevalente a favore di soggetti diversi dai soci, unicamente qualora sussistano ragioni di stabilità».*

Altra peculiarità fondante della categoria delle BCC è il «localismo», il quale si traduce nella destinazione al territorio di riferimento della prevalente attività realizzata dagli

---

<sup>148</sup> Art. 35, comma 2-bis, t.u.b.

<sup>149</sup> Tale scopo è vietato dal Codice civile, il cui art. 2541, comma 1, enuncia le «clausole anti lucrative», che consistono nel limite alla distribuzione dei dividendi, alla remunerazione degli strumenti finanziari, alla distribuzione delle riserve fra soci cooperatori e nell'obbligo di devoluzione dell'intero patrimonio sociale nel caso di scioglimento della società.

<sup>150</sup> Relazione del Ministro Guardasigilli Grandi al Codice civile del 1942 - Collana Studi storici e giuridici - CNF ([consiglionazionaleforense.it](http://consiglionazionaleforense.it)).

<sup>151</sup> SABBATELLI, *La riforma delle banche di credito cooperativo*, Bari, 2017, p. 26.

appartenenti alla categoria. Il localismo può essere declinato sia in modo diretto che in modo indiretto. Nel primo caso, esso si esplicita nella definizione ben precisa di un territorio circoscritto in cui la BCC è autorizzata ad operare. Infatti, le Banche di credito cooperativo indicano nel proprio statuto la zona di competenza territoriale, la quale ricomprende i comuni ove la banca ha sede, proprie succursali o un numero di soci minimo almeno pari a una determinata percentuale della popolazione residente come indicato nelle Disposizioni di vigilanza, oltre ai comuni limitrofi di questi ultimi<sup>152</sup>. Per localismo indiretto, invece, ci si riferisce ai soci che compongono la sua compagine sociale, che per legge devono avere residenza, sede oppure operare con continuità nel territorio di competenza definito dalla BCC<sup>153</sup>. Di conseguenza, le BCC sono banche che operano nel territorio di riferimento prevalentemente a favore dei propri soci, e sono proprio quest'ultimi i soggetti che sfruttano le potenzialità e i vantaggi che vengono offerti a queste banche<sup>154</sup>. Infatti, la legge vigente subordina l'autorizzazione all'attività bancaria di questi istituti ad una compagine societaria composta da un minimo di cinquecento soci, la cui ammissione può essere a sua volta subordinata alla sottoscrizione o all'acquisto obbligatorio di un numero minimo di azioni<sup>155</sup>. Rispettate queste condizioni, e previa deliberazione degli amministratori su domanda dell'interessato<sup>156</sup>, chiunque può diventare socio: è questo, in estrema sintesi, l'espressione del «principio della porta aperta». Accanto ad esso, un altro principio peculiare delle BCC, completamente diverso dal funzionamento delle banche a carattere capitalistico, è la previsione per cui ciascun socio di una BCC, a prescindere dal numero di azioni possedute, ha un solo voto in assemblea<sup>157</sup>: è il «principio del voto capitario».

Le piccole banche come le BCC italiane ricoprono un importante ruolo nel tessuto sociale ed imprenditoriale non solo dell'Italia, ma anche in diversi Stati europei. Si stima infatti che in Europa attualmente siano presenti ben «4000 banche cooperative con oltre 71 mila sportelli, eroganti servizi a 215 milioni di clienti, soprattutto in comunità locali e nei confronti di piccole/medie imprese»<sup>158</sup>.

---

<sup>152</sup> CONGEDO e CASCIO, *ibidem*, p. 54 ss.

<sup>153</sup> Art. 34, comma 2, t.u.b.

<sup>154</sup> Come, per esempio, il «principio della porta aperta» e «il principio del voto capitario» che verranno entrambi spiegati nel prosieguo della trattazione.

<sup>155</sup> Art. 34, comma 4, t.u.b.

<sup>156</sup> Art. 2528, comma 1, c.c.

<sup>157</sup> Art. 34, comma 4, t.u.b.

<sup>158</sup> MACRÌ, *BCC e mutualità alla luce dell'introduzione del gruppo bancario cooperativo*, in *Giur.*

Dal 2015 il mondo delle banche cooperative è stato investito da importanti cambiamenti. Le banche popolari sono state le prime ad essere riformate<sup>159</sup>, attraverso il D.L. 24 gennaio 2015, n. 3, convertito successivamente con la L. 24 marzo 2015, n. 33: rilevante è l'obbligo ivi previsto di trasformarsi in S.p.A., e quindi abbandonare il fine mutualistico della loro operatività, nel caso in cui avessero superato o superassero la soglia di otto miliardi di attivo patrimoniale, a livello consolidato o individuale. La *ratio* nella norma risiedeva nella volontà di prendere atto che banche popolari di determinate non rispondevano più a vere logiche di mutualità, con la conseguente necessità del cambiamento di forma giuridica adottata dalla banca.

Per quanto riguarda le BCC<sup>160</sup>, la riforma si è concretizzata dapprima con il D.L. 14 febbraio 2016, n. 18, convertito con la L. 8 aprile 2016, n. 49, e successivamente integrata con il D.L. 25 luglio 2018, n. 19<sup>161</sup>, poi convertito con la L. 21 settembre 2018, n. 108. Con queste riforme si introduce anche la figura del Gruppo bancario cooperativo, che come specificato nell'art. 37-*bis*, comma 1, t.u.b. è composto da una società capogruppo costituita in forma di società per azioni, dalle banche di credito cooperativo che aderiscono al contratto e hanno adottato le connesse clausole statutarie, dalle società bancarie, finanziarie e strumentali controllate dalla capogruppo, ed infine da eventuali sottogruppi territoriali facenti capo a una banca costituita in forma di società per azioni sottoposta a direzione e coordinamento da parte della capogruppo. Ad oggi esistono due gruppi bancari cooperativi in Italia: il «Gruppo Bancario Cooperativo Iccrea» con a capo «ICCREA Banca S.p.a.», e il «Gruppo Bancario Cooperativo Cassa Centrale Banca» con a capo «Cassa Centrale Banca – Credito Cooperativo Italiano S.p.A.». Come specificato dall'art. 33 t.u.b., vi è nel nostro ordinamento una effettiva obbligatorietà per le BCC all'adesione ad un gruppo bancario cooperativo al fine di poter operare.

In tale contesto normativo propriamente italiano, occorre tuttavia tener presente che, a

---

*comm.*, 2019, I, p. 875.

<sup>159</sup> ROMANO, *La riforma delle Banche popolari tra "argomenti" di diritto interno e "ragioni" di diritto europeo*, Relazione al VI Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei professori universitari di diritto commerciale "Orizzonti del diritto commerciale", Roma, 26-27 febbraio 2016.

<sup>160</sup> BARBAGALLO, *La riforma delle Banche di Credito Cooperativo: presupposti e obiettivi*, Napoli, 2018; AMOROSINO, *Le riforme delle banche cooperative tra Costituzione, regulation e scelte politico-legislative nazionali*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2016, n. 3, p. 253; SABBATELLI, *op. cit.*, p. 54.

<sup>161</sup> "Decreto Milleproroghe".

livello eurounionale, con l'introduzione del Meccanismo di Vigilanza Unico si è iniziato a distinguere le banche tra «*significant institutions*», ovvero banche significative, e «*less significant institutions*», ovvero banche non significative. I criteri per stabilire se una banca è significativa o meno sono stabiliti dal regolamento UE n. 148/2014; in particolare, una banca è classificata come significativa se soddisfa almeno uno dei seguenti criteri: il valore totale delle sue attività supera i 30 miliardi di euro; l'importanza economica che ricopre la banca nel paese in cui opera; il valore totale delle sue attività supera i 5 miliardi di euro e il rapporto tra le attività transfrontaliere in più di un altro Stato membro partecipante e le attività totali è superiore al 20% o il rapporto tra le passività transfrontaliere in più di un altro Stato membro partecipante e le passività totali è superiore al 20%; ha richiesto o ricevuto finanziamenti nel quadro del Meccanismo europeo di stabilità o della *European Financial Stability Facility*. Una banca vigilata può essere inoltre considerata significativa se è una delle tre banche più significative stabilite in un paese. La principale differenza è che le banche significative vengono vigilate direttamente dalla Banca Centrale Europea, mentre le banche non significative vengono vigilate dalla banca centrale nazionale. In questo contesto le BCC, che di per sé sarebbero pressoché tutte banche *less significant* in ragione delle loro dimensioni, poiché appartengono a gruppi bancari cooperativi rientrano invece tra i soggetti vigilati dalla Banca Centrale Europea, ovviamente a livello di gruppo bancario.

### 3.2 L'esternalizzazione nel gruppo bancario

Iniziamo l'analisi prendendo in esame cosa si intenda per gruppo bancario, come riportato dalle Disposizioni di vigilanza per le banche<sup>162</sup>: «*il gruppo bancario è composto dalla capogruppo e dalle società bancarie, finanziarie e strumentali da essa controllate. Capogruppo del gruppo bancario può essere una banca italiana oppure una società di partecipazione finanziaria o di partecipazione finanziaria mista con sede legale in Italia o in un altro Stato dell'Unione europea*».

Contenute nelle *Guidelines on outsourcing arrangements* dell'EBA, esistono alcune

---

<sup>162</sup> Le disposizioni di vigilanza riprendono quanto contenuto all'interno dell'articolo 60 del t.u.b.

norme dettate specificatamente per i gruppi bancari. Secondo alcuni autori, la *ratio* di questa scelta deriva dalla volontà, da un lato, di «valorizzare il ruolo della capogruppo nel definire una policy di gruppo per l'esternalizzazione rispettosa dei requisiti generali previsti dalla normativa; dall'altro, [di] contemperare questa supremazia dettando norme speciali per l'outsourcing all'interno del gruppo bancario al fine di liberare il campo dal dubbio che, in assenza di tali specifiche prescrizioni, le società controllate potessero in qualche misura ritenersi svincolate dall'applicazione dei requisiti piuttosto rigidi che occorre rispettare quando si intende esternalizzare funzioni o attività – specialmente se classificate importanti – in ragione della sottoposizione ai poteri di direzione e controllo della capogruppo da ritenere prevalenti e autosufficienti»<sup>163</sup>. L'impressione, quindi, è che queste norme specifiche siano destinate ad evitare una deresponsabilizzazione degli organi di governo e gestione delle controllate, affinché si eviti il rischio di portare a uno svuotamento della struttura societaria incompatibile con il mantenimento dell'autorizzazione allo svolgimento di attività riservata.

All'interno delle linee guida EBA del 25 febbraio 2019 in materia di *outsourcing*, si occupano delle disposizioni relative ai gruppi bancari gli orientamenti tra il numero 21 e il numero 25. Il primo è un principio introduttivo di massima, in quanto va ad impegnare le imprese madri nell'assicurare che i dispositivi, i processi e i meccanismi di *governance* delle loro filiazioni siano coerenti, ben integrati e sufficientemente adeguati al fine di assicurare un'effettiva applicazione degli Orientamenti stessi a tutti i livelli.

L'orientamento n. 22 entra in alcuni dettagli di maggior impatto operativo, richiedendo ai singoli enti appartenenti al gruppo di rispettare le seguenti regole: se hanno concluso accordi di esternalizzazione con fornitori di servizi nell'ambito del gruppo, l'organo di amministrazione dell'ente deve mantenere, anche per tali accordi, la piena responsabilità di tutti gli obblighi normativi e dell'effettiva applicazione degli orientamenti; se esternalizzano i compiti operativi delle funzioni di controllo interno a un fornitore di servizi nell'ambito del gruppo stesso, gli enti appartenenti devono assicurare che i suddetti compiti operativi siano eseguiti, anche mediante la ricezione di apposite relazioni.

---

<sup>163</sup> CASAMASSIMA e NICOTRA, *L'outsourcing nei servizi bancari e finanziari. La disciplina dell'esternalizzazione alla luce dei recenti interventi regolamentari (Linee guida EBA febbraio 2019 ed aggiornamento circolare 285 della Banca d'Italia)*, Milano, 2021, p. 162.

Con l'orientamento n. 23 si richiede che, nel caso in cui il monitoraggio operativo dell'esternalizzazione sia centralizzato<sup>164</sup>, gli enti assicurino che, perlomeno per le funzioni essenziali o importanti esternalizzate, siano possibili il monitoraggio indipendente sul fornitore di servizi e l'adeguato controllo da parte di ciascun ente, ricevendo almeno una volta l'anno relazioni che includano quanto meno una sintesi della valutazione dei rischi e del monitoraggio sulla performance del fornitore dei servizi. Inoltre, gli enti devono ricevere dalla funzione centralizzata di monitoraggio una sintesi delle relazioni di *audit* relative all'esternalizzazione delle funzioni essenziali o importanti e la relazione di *audit* integrale. Lo stesso orientamento dispone che gli enti devono assicurare che l'organo di amministrazione sia debitamente informato in merito alle modifiche pianificate riguardanti i fornitori di servizi soggetti a monitoraggio centralizzato e all'impatto potenziale di tali modifiche sulle funzioni essenziali o importanti fornite, compresa una sintesi dell'analisi dei rischi, tra cui i rischi legali e il rispetto degli obblighi normativi e l'impatto sui livelli di servizio, al fine di poter valutare l'impatto delle modifiche in questione. Nel caso in cui gli enti facciano ricorso a una valutazione preventiva centralizzata dell'esternalizzazione prima della stipula dell'accordo, ogni ente deve ricevere una sintesi della valutazione e assicurare che essa tenga conto della propria struttura e rischi specifici nell'ambito del processo decisionale. Se il registro di tutti gli accordi di esternalizzazione attualmente esistenti è istituito e tenuto a livello centralizzato nell'ambito di un gruppo, tutti gli enti appartenenti devono poter ottenere il proprio registro individuale senza indebiti ritardi. Tale registro, inoltre, deve includere tutti gli accordi di esternalizzazione, compresi anche quelli conclusi con fornitori di servizi all'interno del gruppo stesso. Nel caso in cui gli enti si avvalgano di un piano di uscita (o «*exit plan*») concordato a livello di gruppo, tutti gli enti devono ricevere una sintesi del piano e accertarsi che esso possa essere effettivamente attuato.

L'orientamento n. 24 richiede che i contenuti delle linee guida EBA siano applicati dall'impresa madre in uno stato membro per sé stessa e per le sue filiazioni. Infine, l'orientamento n. 25 prevede che gli enti che sono filiazioni di un'impresa madre nell'UE o di un'impresa madre in uno Stato membro a cui non sono state concesse deroghe a norma dell'art. 21 della direttiva 2013/36/UE o dell'art.109, paragrafo 1, della medesima direttiva in combinato disposto con l'art. 8 del regolamento n. 2013/575/UE dovrebbero

---

<sup>164</sup> Come, per esempio, nell'ambito di un accordo quadro per il monitoraggio dei contratti di esternalizzazione.

assicurare il rispetto degli Orientamenti a livello individuale.

La trasposizione degli orientamenti EBA in tema di *outsourcing* dei gruppi bancari nella regolamentazione nazionale, ovvero nelle Disposizioni di vigilanza della Banca d'Italia, è avvenuta con il 34° aggiornamento del 22 settembre 2020 attraverso la tecnica del rinvio integrale recettizio. Nella Parte Prima, Titolo IV, Capitolo 3, Sezione IV delle Disposizioni si trova infatti scritto che «*le banche che ricorrono all'esternalizzazione di funzioni aziendali all'interno o all'esterno del gruppo applicano i Titoli I, II, III e IV degli Orientamenti in materia di outsourcing dell'EBA*». La disciplina nazionale contenuta nelle Disposizioni previgenti all'entrata in vigore del 34° aggiornamento era invece molto più articolata: contenevano infatti specifiche norme dedicate all'esternalizzazione di funzioni aziendali all'interno del gruppo bancario, con un *focus* sull'esternalizzazione delle funzioni aziendali di controllo<sup>165</sup>.

### 3.3 L'esternalizzazione nel gruppo bancario cooperativo

Per quanto riguarda il tema specifico dei gruppi bancari cooperativi, le disposizioni in materia di *outsourcing* sono contenute nella Parte terza, capitolo 6, sez. II, par. 2 delle Disposizioni poc'anzi citate. In particolare, «*le attività che rientrano nell'esclusiva responsabilità della capogruppo in qualità di soggetto a cui spettano i poteri di direzione e coordinamento delle banche affiliate e a cui è attribuita la responsabilità per la stabilità e la sana e prudente gestione del gruppo, non possono essere esternalizzate o delegate a soggetti diversi dalla capogruppo*<sup>166</sup>. Fermo restando quanto sopra, l'esternalizzazione di funzioni aziendali da parte della capogruppo e delle banche affiliate è consentita nel rispetto delle disposizioni di vigilanza di carattere generale in materia<sup>167</sup>. In deroga a

---

<sup>165</sup> CASAMASSIMA e NICOTRA, *L'outsourcing nei servizi bancari e finanziari. La disciplina dell'esternalizzazione alla luce dei recenti interventi regolamentari (Linee guida EBA febbraio 2019 ed aggiornamento circolare 285 della Banca d'Italia)*, Milano, 2021, p. 166.

<sup>166</sup> «A titolo di esempio, rientrano in tale novero le attività di definizione ed emanazione delle disposizioni della capogruppo, le prerogative della capogruppo in materia di nomina e revoca degli organi delle banche affiliate, il monitoraggio e la classificazione delle banche affiliate, l'individuazione e l'attuazione di misure correttive e interventi sanzionatori, l'approvazione di operazioni di rilievo strategico (cfr. Sezione III, par. 1).»

<sup>167</sup> Ovvero quanto contenuto nella Parte I, Titolo IV, Cap. 3, Sezione IV delle Disposizioni.

quanto previsto nelle disposizioni di carattere generale (Parte Prima, Titolo IV, Capitolo 3, Sezione IV, paragrafo 2), la capogruppo di gruppi bancari cooperativi presenta, entro il 30 aprile di ogni anno, una relazione unitaria relativa ai controlli svolti sulle funzioni essenziali o importanti esternalizzate al di fuori del gruppo, le carenze eventualmente riscontrate e le conseguenti azioni correttive. La relazione unitaria è redatta dalla funzione di revisione interna della capogruppo con le considerazioni dell'organo di controllo della capogruppo ed è approvata dall'organo di supervisione strategica della capogruppo. Il contenuto della relazione unitaria è preventivamente portato a conoscenza degli organi di amministrazione e controllo delle banche che hanno esternalizzato le funzioni essenziali o importanti al di fuori del gruppo prima che la relazione unitaria sia approvata. Resta ferma la responsabilità individuale delle banche sulle attività esternalizzate e sul loro adeguato presidio<sup>168</sup>». È interessante osservare, in deroga alle disposizioni di carattere generale in materia di esternalizzazione, si voglia sgravare di adempimenti le singole BCC che compongono il gruppo, prevedendo che la relazione unitaria sui controlli svolti sulle funzioni essenziali o importanti esternalizzate al di fuori dal gruppo sia redatta e presentata da parte della capogruppo<sup>169</sup>. D'altra parte, viene sottolineato come la responsabilità individuale delle singole banche sulle attività esternalizzate e sul loro adeguato presidio rimanga, comportando di fatto la necessità che le apposite funzioni di *compliance* e controllo interno delle singole BCC, a discapito delle dimensioni, debbano mettere in atto i necessari presidi e controlli previsti dalla normativa.

All'interno della sezione III del capitolo 6 della parte Terza delle Disposizioni, la quale è dedicata ai contenuti minimi del contratto di coesione, si possono trovare altre disposizioni inerenti all'*outsourcing* per quanto riguarda le banche di credito cooperativo. Questo contratto è quello attraverso cui «*le banche di credito cooperativo aderiscono al gruppo bancario cooperativo e accettano di essere sottoposte all'attività di direzione e coordinamento della capogruppo e ai poteri e controlli della stessa, [e con cui] la capogruppo assume verso le banche affiliate i doveri e le responsabilità connessi al proprio ruolo di direzione strategica e operativa del gruppo e di interlocutore*

---

<sup>168</sup> Si riferisce a quanto previsto dagli Orientamenti dell'EBA in materia di esternalizzazione alla Sezione 2, paragrafo 23, lettera a.

<sup>169</sup> Infatti, la stessa Banca d'Italia, nella nota di accompagnamento al 34° aggiornamento delle *Disposizioni di Vigilanza per le banche*, rileva come «*in questo caso, l'omogeneità del modello di business e dell'operatività delle banche di credito cooperativo affiliate a un gruppo rende, al contempo, molto dispendiosa e non necessaria la redazione di una relazione da parte di ciascuna entità del gruppo*».

dell'autorità di vigilanza»<sup>170</sup>. Nell'ambito dell'individuazione e dell'attuazione degli indirizzi strategici e operativi del gruppo, il contratto di coesione prevede che la capogruppo svolga tutte le funzioni attribuite dalla disciplina di vigilanza in materia di *Risk Appetite Framework*<sup>171</sup>, con l'allineamento da parte di ogni banca affiliata al rispetto del RAF e alle strategie e agli obiettivi operativi definiti per tutto il gruppo. Al fine di assicurare l'unità del controllo strategico gestionale e operativo sul gruppo nel suo insieme, oltre a porre attenzione all'equilibrio gestionale delle singole banche affiliate, la capogruppo deve definire le strategie, le politiche e i principi di valutazione e misurazione dei rischi per il gruppo e assicurare la coerenza del sistema dei controlli interni delle banche affiliate con le strategie, le politiche e i principi stabiliti a livello di gruppo. Di conseguenza, il contratto di coesione deve prevedere, in particolare, che *«le funzioni di controllo interno per le banche di credito cooperativo affiliate sono svolte in regime di esternalizzazione dalla capogruppo o da altre società del gruppo bancario cooperativo, fatta salva la possibilità di mantenere strutture di supporto operativo presso le banche affiliate di maggiore dimensione e dotate di adeguati assetti organizzativi. In ogni caso, i referenti o responsabili per le funzioni di controllo delle banche affiliate riportano, oltre che agli organi della banca affiliata, anche alle corrispondenti funzioni della capogruppo»*.

Un'altra fonte di norme speciali in materia di *outsourcing* all'interno dei gruppi bancari, anche cooperativi, è rappresentata dal Provvedimento della Banca d'Italia del 26 marzo 2019 contenente disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni volti a prevenire l'utilizzo degli intermediari ai fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. In particolare, la Parte quarta è dedicata alle disposizioni applicabili ai gruppi. Nell'esternalizzazione delle funzioni antiriciclaggio all'interno del gruppo, i destinatari applicano le disposizioni in materia di esternalizzazione delle funzioni aziendali di controllo all'interno del gruppo previste dalla rilevante disciplina di settore a cui essi sono

---

<sup>170</sup> Il contratto di coesione indica i poteri della capogruppo sulle banche affiliate, che riguardano principalmente: il governo societario del gruppo, i controlli interni e i sistemi informativi del gruppo, le attività di controllo e intervento della capogruppo sulle banche affiliate; il rispetto dei requisiti prudenziali, degli obblighi segnaletici e delle altre disposizioni in materia bancaria e finanziaria applicabili al gruppo e ai suoi componenti; il ruolo della capogruppo nelle decisioni di rilievo strategico delle banche affiliate; le sanzioni applicabili dalla capogruppo nel caso di violazioni degli obblighi previsti dal contratto, ivi inclusa l'esclusione dal gruppo.

<sup>171</sup> Il *Risk Appetite Framework* (RAF) è un approccio generale, integrato con la strategia, che include politiche, processi, controlli e sistemi, per la determinazione, la comunicazione e il monitoraggio della propensione al rischio

eventualmente soggetti. Si precisa inoltre che «*in mancanza di una disciplina settoriale, la funzione antiriciclaggio può essere esternalizzata alla capogruppo ovvero ad altra società del gruppo, indipendentemente dalle dimensioni e dalla complessità operativa del destinatario, nel rispetto delle previsioni di cui alla Parte Terza, Sezione I, paragrafo 1.4*». Nel caso della disciplina delle segnalazioni di operazioni sospette, le società del gruppo con sede in Italia possono conferire al responsabile delle segnalazioni di operazioni sospette della capogruppo o di altra società del gruppo con sede in Italia la delega di cui all'articolo 36 del decreto legislativo antiriciclaggio. È poi consentita, nei gruppi che presentano maggiore complessità dimensionale e strutturale<sup>172</sup>, la possibilità di designare più delegati di gruppo, anche se comunque in numero contenuto. In tali ipotesi, la capogruppo deve rispettare: criteri di ripartizione delle competenze univoci e coerenti, in modo da evitare incertezze o lacune; una funzione di coordinamento che garantisca omogeneità e coerenza nelle procedure e nei criteri di valutazione; un'interlocuzione unitaria con le autorità e, in particolare, con la UIF<sup>173</sup>; la condivisione tra i delegati di gruppo del patrimonio informativo aziendale, anche ai fini di un pieno utilizzo delle informazioni disponibili; l'accesso di ciascun delegato alle segnalazioni effettuate come non meritevoli di trasmissione o in corso di valutazione da parte di altri delegati. Il responsabile delle segnalazioni di operazioni sospette di gruppo può acquisire informazioni dalle società del gruppo, anche di quelle che non hanno conferito la delega; fornisce ai responsabili delle segnalazioni di operazioni sospette delle società del gruppo le informazioni rilevanti sulla clientela comune.

Le norme che si applicano ai gruppi bancari cooperativi, quindi, salvo le eccezioni precedentemente evidenziate, sono le stesse che si applicano ai gruppi bancari *tout court*, ovvero le disposizioni contenute nelle linee guida EBA richiamate dalla regolamentazione nazionale all'interno delle Disposizioni di vigilanza. Risulta evidente quindi che, sulla base della ricognizione normativa finora effettuata, sembra emergere come non esista, da un lato, un nucleo di disposizioni tali da connotare la specialità della normativa sull'*outsourcing* all'interno del gruppo bancario cooperativo rispetto alla normativa generale dell'*outsourcing* per gli intermediari bancari e finanziari sottoposti a

---

<sup>172</sup> E quindi si applicai in particolare ai Gruppi bancari cooperativi.

<sup>173</sup> «Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia», ovvero l'Autorità che, nel sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, è incaricata di esaminare i flussi finanziari, di acquisire informazioni e ricevere segnalazioni di operazioni sospette dai soggetti obbligati.

vigilanza prudenziale ma non appartenenti a un gruppo bancario, se non per alcune disposizioni particolari, le quali però non costituiscono un impianto organico e articolato a sé stante; mentre, dall'altro, come le disposizioni speciali che interessano i gruppi bancari non cooperativi siano le stesse che si applicano ai gruppi bancari cooperativi, salvo alcune distinzioni e differenze che sono state evidenziate nella presente trattazione, ma che non costituiscono parimenti un insieme sistematico e organizzato di disposizioni. Di conseguenza, è importante sottolineare il rischio che, in banche di piccole dimensioni ma di vitale importanza per il tessuto sociale e imprenditoriale come sono le BCC italiane, le norme previste dalle linee guida EBA, le quali sono state sottoposte a diverse critiche per la loro pesantezza ed eccessiva pervasività da diverse banche *more significant*, come mostrato nel capitolo secondo, possano comportare un notevole aumento delle responsabilità, della mole di lavoro richiesta e dei conseguenti rischi da monitorare, con evidenti ricadute future sull'operatività e sulla sopravvivenza di queste banche. Un ulteriore rischio conseguente è la possibilità che, nel prossimo futuro, la capogruppo accentri sempre maggiori funzioni e servizi dalle banche del gruppo a se stessa, con evidenti possibili ricadute sulla natura e sul servizio sociale proprio delle Banche di credito cooperativo.

### *3.4 Il sistema informatico delle banche e i rischi connessi*

Un altro ambito di analisi interessante, su cui è stata posta particolare attenzione in tema di *outsourcing*, è quello relativo ai sistemi informatici delle banche. In questo paragrafo si sviluppa un'analisi dello stato dell'arte in tema di regolamentazione ITC nelle banche, mentre nel successivo ci si focalizzerà sullo specifico problema dell'*outsourcing*, con un *focus* finale sulle BCC.

Le moderne banche utilizzano ormai sistemi informativi caratterizzati dal trattamento di informazioni in forma sempre più automatizzata<sup>174</sup>. Grazie alle tecnologie informatiche le banche riescono ad introdurre correttivi efficienti e migliorare molte delle attività e dei

---

<sup>174</sup> RAJOLA, *L'organizzazione della funzione sistemi informativi in banca*, Milano, 1999, p. 21; POCETTI e MAGNINI e SETTE, *Information technology and banking organization*, Roma, 2010, p. 11 ss.

servizi svolti, consentendole inoltre di essere fornite di strumenti per l'elaborazione di elevati volumi di dati, l'esecuzione di transazioni online, maggiore capacità di controllo, un miglior monitoraggio dei dati stessi, l'ottimizzazione dei processi decisionali, la resa di servizi di *remote banking* verso l'utenza, oltre ad una maggiore affidabilità dei dati in ingresso e uscita dai sistemi<sup>175</sup>. È sempre maggiore la diffusione dell'utilizzo dell'*Information Technology* all'interno delle banche, con investimenti che, nel corso degli anni, sono stati massicci, con riferimento sia alla ricerca e sviluppo di nuove soluzioni sia all'ammodernamento delle infrastrutture<sup>176</sup>.

Questa evoluzione ha avuto riflessi anche negli interventi regolamentari ed emerge analizzando i vari aggiornamenti delle Disposizioni di vigilanza per le banche: si può notare una sempre crescente attenzione della Banca d'Italia in relazione alla regolazione dei sistemi informativi bancari la cui disciplina, originariamente inserita all'interno del capitolo relativo ai rischi di credito, ha assunto una propria autonoma sistemazione all'interno della sezione relativa alla gestione dei rischi operativi<sup>177</sup>. Secondo la definizione data dalla Banca d'Italia il sistema informativo non si limita agli strumenti tecnologici<sup>178</sup> adottati all'interno dell'organizzazione degli intermediari, ma comprende anche le risorse umane dedicate alla loro amministrazione. È da rilevare come le Disposizioni di vigilanza abbiano un obiettivo più ampio rispetto alla salvaguardia dai rischi operativi derivanti da eventuali malfunzionamenti tecnici del sistema, in quanto nella definizione di «rischio informatico (ICT)» sono ricompresi anche i rischi reputazionali e strategici. Sempre la Banca d'Italia fornisce una definizione ampia di «risorsa informatica (o ICT)», quale bene dell'azienda afferente *all'Information and Communication Technologies* che concorre alla ricezione, elaborazione, archiviazione, trasmissione e fruizione dell'informazione gestita dall'intermediario: in tale definizione rientrano tutte le componenti che tecnicamente consentono la fruizione delle informazioni digitali nell'ambito della struttura aziendale dell'intermediario.

In particolare, la definizione del sistema informativo quale insieme di tutti gli strumenti

---

<sup>175</sup> MUNARI e IELASI, *Il CRM nella banca: strategie competitive, strumenti e sistemi informativi*, Roma, 2005; BECCALLI, *Investimenti in tecnologia e performance nelle banche in Europa*, Roma, 2005; MOTTURA, *Gli intermediari finanziari: cambiamento, competizione. Strategie e modelli istituzionali e organizzativi*, Milano, 2006.

<sup>176</sup> RAPPORTO ABI LAB 2020, *Scenario e trend del mercato ICT per il settore bancario*, Roma, 2020, p. 11 e ss.

<sup>177</sup> Circolare n. 285/2013, Parte prima, Titolo IV, Capitolo 4.

<sup>178</sup> Come *hardware, software*, dati, documenti elettronici, reti telematiche.

informatici e delle persone destinate a governarli implica un raccordo tra le competenze interne, come configurate dalle Disposizioni di vigilanza, e quelle proprie del soggetto esterno a cui viene affidato lo svolgimento dei servizi informatici in caso di esternalizzazione<sup>179</sup>. Il provvedimento della Banca d'Italia prevede che nel contratto con i fornitori dei servizi ICT venga formalizzato il «*raccordo con i ruoli e le procedure dell'intermediario attinenti al processo di analisi dei rischi ICT e per il sistema di gestione dei dati*»<sup>180</sup>. Il medesimo rinvio, a sua volta, richiede espressamente il coordinamento con le Linee guida EBA in materia di *outsourcing*, dato il richiamo a quanto stabilito al Capitolo 3, Sezione IV delle Disposizioni di vigilanza che stabilisce l'applicabilità dei Titoli I, II, III e IV delle medesime Linee guida in caso di ricorso all'esternalizzazione di funzioni aziendali, sia all'esterno che all'interno del gruppo.

Secondo la circolare della Banca d'Italia il governo della funzione ICT viene assicurato tramite l'individuazione dei compiti in quattro diversi uffici: *ICT Governance*; *ICT Management*; *ICT Compliance* e *ICT Audit*. La funzione *ICT Governance* è delegata all'organo di supervisione strategica, il quale deve assumere una responsabilità generale all'interno dell'intermediario in merito all'indirizzo e controllo del sistema informativo. Essa deve compiere una serie di attività di carattere generale<sup>181</sup>, nonché deve essere informata periodicamente, con cadenza almeno annuale, circa l'adeguatezza dei servizi erogati ed allertata tempestivamente in caso di incidenti o malfunzionamenti del sistema informativo.

Il ruolo centrale è affidato alla funzione incaricata della gestione dei sistemi informativi, l'*ICT Management*, che ha lo specifico compito di assicurare la completezza, l'adeguatezza, la funzionalità e l'affidabilità del sistema informativo. In particolare, si occupa: delle attività strettamente organizzative, quali la definizione della struttura organizzativa della funzione, sia del processo di analisi dei rischi e del disegno dei processi di gestione; della definizione di standard interni per la *Data Governance*, la gestione dei cambiamenti ed incidenti, le metodologie e le procedure dell'analisi dei rischi; dell'attività di monitoraggio e controllo, ponendo direttamente in essere le azioni

---

<sup>179</sup> CASAMASSIMA e NICOTRA, *op. cit.*, p. 131.

<sup>180</sup> Circolare n. 285/2013, Parte prima, Titolo IV, Capitolo 4, Sezione V.

<sup>181</sup> Approvazione delle strategie di sviluppo del sistema informativo, approvazione della *policy* di sicurezza informatica; promozione delle attività volte a diffondere la conoscenza interna in materia di ICT.

correttive in caso di anomalie e valutando annualmente la complessiva situazione del rischio informatico, approvando i relativi aggiornamenti all'analisi del rischio e informando l'*ICT Governance*; delle attività operative di gestione del sistema informatico e di intervento in caso di incidenti di sicurezza informatica.

Ulteriore funzione chiamata ad intervenire nella gestione del sistema informatico della banca è quella di *ICT Compliance*. Su di essa ricadono le attività di controllo dei rischi, il quale deve essere fondato su adeguati flussi informativi per valutare l'impatto del complessivo rischio informatico, oltre a quello più strettamente attinente al controllo del rispetto delle normative interne ed esterne in materia tecnologica, tra cui l'assistenza tecnica per la protezione dei dati personali, la coerenza degli assetti organizzativi con le normative esterne, il controllo della conformità dei contratti in caso di esternalizzazione di servizi informatici<sup>182</sup>. Per ultima, ma non per importanza, l'ufficio *ICT audit*, al quale è affidato il ruolo di svolgere ispezioni assicurando l'adeguata copertura di applicazioni, infrastrutture e processi di gestione garantendo al contempo che vengano fornite idonee valutazioni sui principali rischi identificabili e sulla complessiva gestione del rischio informatico.

Le Disposizioni richiedono inoltre che venga definito uno standard aziendale che individui i ruoli e le responsabilità delle funzioni coinvolte nel trattamento dei dati, stabilendo anche degli indicatori chiave sulla qualità degli stessi. Nell'ambito della disciplina del sistema informativo è compresa anche quella che viene definita come *Data Governance*, la cui finalità principale è quella di fornire informazioni di qualità sia per l'adozione di decisioni a livello di supervisione strategica sia a livello gestionale, assicurando anche l'*accountability* e la verificabilità delle operazioni registrate.

In tema di rischio informatico, la regolamentazione nazionale risulta inoltre adeguata alle previsioni previste dalle «Linee guida sulla gestione dei rischi relativi alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (*Information and communication Technology – ICT*) e di sicurezza» dell'Autorità Bancaria Europea<sup>183</sup>. Da evidenziare inoltre che su tale disciplina incidono anche le prescrizioni contenute nel Provvedimento n. 192 del 12 maggio 2011 dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali<sup>184</sup>, il quale contiene

---

<sup>182</sup> Con l'esclusione dei contratti infragruppo.

<sup>183</sup> Orientamenti EBA/GL/2019/04 del 28 novembre 2019.

<sup>184</sup> Sul tema incide inoltre il Regolamento UE n. 679/2016 in materia di protezione dei dati personali. MATTERA, *Il trattamento dei dati in ambito bancario e finanziario*, in PANETTA (a cura

specifiche indicazioni circa il tracciamento delle operazioni, con particolare attenzione al tracciamento degli accessi ai dati bancari dei clienti, ai tempi di conservazione del tracciamento, all'implementazione dei sistemi di *alert* per l'individuazione di accessi anomali o intrusioni e lo svolgimento di attività di *audit*.

Tutte le funzioni sopra descritte partecipano, per quanto di competenza, a svolgere le attività necessarie a limitare il rischio operativo che può provenire dal sistema informativo, con particolare attenzione ai possibili incidenti di sicurezza informatica. La circolare della Banca d'Italia prevede che le analisi del rischio debbano essere condotte con cadenza almeno triennale per i sistemi non critici, mentre con frequenza annuale per le componenti critiche del sistema<sup>185</sup>.

### 3.5 L'esternalizzazione del sistema informativo nelle banche

Nel precedente paragrafo si è mostrata l'importanza che riveste il sistema informativo negli istituti bancari. Data la complessità della materia, delle competenze e delle infrastrutture hardware richieste, nel corso degli ultimi trenta anni le aree IT delle banche e i fornitori tecnologici hanno operato attivamente per integrare e aggiornare i sistemi informativi, comportando la decisione per diversi istituti bancari di ricorrere all'*outsourcing* strategico di questa importante funzione per varie ragioni strategiche<sup>186</sup>.

È abbastanza naturale quindi che in tale contesto, connotato da rischi elevati, le Disposizioni di vigilanza della Banca d'Italia contengano un'apposita sezione<sup>187</sup>, all'interno del Capitolo 4, dedicato alle attività che coinvolgono l'esternalizzazione delle funzioni ICT. Nelle premesse viene chiarito come « *l'esternalizzazione delle risorse e*

---

di), *Circolazione e protezione dei dati personali, tra libertà e regole del mercato*, Milano, 2019, p. 101.

<sup>185</sup> In presenza di eventi eccezionali che incidano sugli scenari e sul livello di rischio già valutato, come per esempio modifiche al contesto operativo, il verificarsi di gravi incidenti, rilevazione di carenze di controlli o l'emersione di nuove vulnerabilità e minacce, sarà necessario aggiornare la valutazione del rischio tenendo conto di tali eventi.

<sup>186</sup> ABI, *La banca e il sistema informativo: l'outsourcing della manutenzione del software*, Bancaria Editrice, Padova, 1999, p. 43 ss.; TOSI, *Il contratto di outsourcing di sistema informatico*, Milano, 2001, p. 58 ss.; CASALINO e MAZZONE, *op. cit.*, p. 27 ss.

<sup>187</sup> Circolare n. 285/2013, Parte prima, Titolo IV, Capitolo 4, Sezione VI.

*servizi ICT può assumere diverse forme a seconda del modello architetturale e delle strategie di outsourcing adottate dall'intermediario: outsourcing verticale (relativo a determinati processi operativi), outsourcing orizzontale di servizi trasversali come la gestione degli apparati hardware (facility management), lo sviluppo e la gestione del parco applicativo (application management), i collegamenti di rete, l'help desk tecnico e gli interventi di riparazione e manutenzione delle risorse ICT, fino al full outsourcing del complessivo sistema informativo aziendale. Viene inoltre in rilievo il cloud computing (servizi cloud), un modello che consente l'accesso in rete diffuso, conveniente, flessibile e su richiesta, a un gruppo condiviso di risorse informatiche (ad esempio reti, server, memorie, applicazioni e servizi), che vengono rese disponibili rapidamente, con un minimo di attività gestionale o di interazione con il fornitore del servizio».*

La dottrina in materia di esternalizzazione ha rilevato come i servizi di *outsourcing* nel settore informatico «sono estremamente eterogenei e coprono una gamma di prestazioni che spazia dall'affidamento all'esterno di attività specifiche a contenuto prevalentemente tecnico (es: codifica di programmi e manutenzione di impianti) sino alla delega di tutte le attività di sviluppo e di gestione operativa delle strutture informatiche (il cosiddetto *facilities management*)»<sup>188</sup>. La Circolare n. 285 del 2013 della Banca d'Italia però indica alcune tipologie di esternalizzazione del sistema informativo, distinguendo tra l'*outsourcing* verticale, l'*outsourcing* orizzontale di servizi trasversali, e il *full outsourcing*. Nei primi due casi, l'esternalizzazione può riguardare molteplici attività che spaziano dal servizio di elaborazione dati alla gestione della rete di trasmissione, lo sviluppo e manutenzione dei *software* o degli *hardware*, i servizi di *business continuity* e *disaster recovery*, fino allo sviluppo di progetti o servizi di assistenza centralizzati.

Per le banche che ricorrono al *full outsourcing* e all'esternalizzazione di componenti critiche del sistema informativo, esse devono attenersi a quanto abbiamo già visto essere previsto in generale dalle Disposizioni di vigilanza in materia di *outsourcing* di funzioni aziendali. Con il richiamo alle previsioni del Capitolo 3, Sezione IV, si prevede di conseguenza il rinvio all'applicazione degli orientamenti EBA in tema di esternalizzazione anche per questa fattispecie di esternalizzazione. Di conseguenza, anche per tali ipotesi di *outsourcing* è richiesta la definizione di una politica di

---

<sup>188</sup> MUSELLA, *Il contratto di outsourcing del sistema informativo*, in *Dir. Informatica*, 1998, p. 859.

esternalizzazione, come previsto dal Titolo III degli Orientamenti, nell'ambito di un quadro di *governance* volto al contenimento del rischio derivante da questa tipologia di scelta organizzativa.

L'analisi specifica che viene effettuata in questi casi di esternalizzazione deve essere documentata separatamente rispetto a quella più generale e deve comprendere, in particolare, scenari di analisi del rischio di contrazione<sup>189</sup>, dei rischi aggregati derivanti dall'*outsourcing* di diverse funzioni dello stesso ente, dei rischi per gli enti significativi derivanti dalla necessità di fornire sostegno finanziario al fornitore o di subentrare nelle attività operative dello stesso, nonché delle misure attuate sia dall'intermediario sia dal fornitore per gestire e attenuare i rischi.

Emerge quindi come la disciplina dettata dalle Linee guida EBA, con specifico riferimento all'esternalizzazione di funzioni svolte dal sistema informativo, debba integrarsi nei processi di analisi del rischio ordinariamente svolti dalla banca sulla base delle regole di vigilanza dettate dalle Disposizioni. Un tema critico che emerge è quello di riuscire ad inquadrare correttamente l'essenzialità o meno della funzione che sarà svolta dall'*outsourcer*, con evidenti ricadute sulle regole applicabili in base a tale distinzione: il sistema informativo, infatti, assume una rilevante importanza sia per il regolare svolgimento delle normali attività dell'ente bancario, sia per quelle che possono essere ritenute attività accessorie, ma connaturate all'attività bancaria stessa. Le linee guida EBA in materia di *outsourcing* inseriscono una "presunzione di essenzialità" all'interno dell'orientamento 29, nel momento in cui un'anomalia di un servizio possa compromettere gravemente il rispetto dei requisiti dell'autorizzazione, i risultati finanziari o la solidità o continuità delle attività bancarie. Di conseguenza in tutti i casi in cui l'*outsourcing* del Sistema Informativo, o parte di esso, comporti un'esternalizzazione che possa rientrare nella presunzione, dovranno applicarsi le regole più stringenti relative all'esternalizzazione di funzioni aziendali.

D'altra parte, l'orientamento 31 prevede che venga effettuata una valutazione dell'accordo di esternalizzazione anche in riferimento all'impatto della mancata erogazione, o mancato rispetto dei livelli di servizio, sui rischi operativi, tra cui sono

---

<sup>189</sup> Per «rischio di contrazione» si intende il rischio della presenza di un *outsourcer* prevalente e non facilmente sostituibile, oppure di una molteplicità di accordi con lo stesso fornitore o verso fornitori strettamente collegati tra loro.

presenti i «rischi legati alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione». In questo caso, la norma richiede che venga presa in esame non l'esternalizzazione di una funzione essenziale in sé, ma l'affidamento ad un fornitore esterno di servizi che possano impattare direttamente sul sistema informativo, quali la manutenzione del *software* o dell'*hardware*, la *cybersecurity* o i servizi di rete. Di conseguenza, con riferimento al sistema informativo, si potranno avere due diverse tipologie di analisi: una riguardante l'outsourcing di servizi di elaborazione su cui vengono erogate funzioni essenziali; una seconda con riferimento all'esternalizzazione di attività dirette a mantenere l'operatività del sistema informatico della banca.

Si può quindi concludere che la lettura delle Linee guida EBA in materia di esternalizzazione in congiunzione con la disciplina dettata per il sistema informativo dalle Disposizioni di vigilanza per le banche mostra un preciso processo di pianificazione delle esternalizzazioni, il quale deve necessariamente accompagnarsi all'analisi dei rischi derivante dallo stesso, il tutto inquadrato dall'impatto che il servizio in *outsourcing* potrà avere sulla continuità delle funzioni erogate dall'intermediario.

Infine bisogna tenere conto della natura dell'attività dei sistemi informativi delle banche, la quale implica l'elaborazione di informazioni e dati relativi alla clientela, e di conseguenza entra in campo anche la normativa in materia di protezione dei dati personali. Il Regolamento UE n. 675/2016<sup>190</sup>, infatti, contiene previsioni che inevitabilmente incidono sull'organizzazione dei rapporti e della disciplina dell'*outsourcing* che coinvolga il trattamento di dati personali<sup>191</sup>. L'art. 28 del Regolamento richiede un preciso obbligo di stipulare un contratto o altro atto giuridico a norma del diritto dell'Unione o degli Stati Membri qualora un titolare (in questo caso la banca), ricorra ad un soggetto esterno per effettuare, in tutto o in parte, dei trattamenti di

---

<sup>190</sup> Sul tema generale della *privacy* dei dati e del relativo Regolamento europeo, in una bibliografia vastissima, vedi per tutti BOLOGNINI e PELINO e BISTOLFI, *Il Regolamento Privacy Europeo: Commentario alla nuova disciplina sulla protezione dei dati personali*, Milano, 2016; BOLOGNINI e PELINO (a cura di), *Codice della disciplina della privacy*, Milano, 2019; SCORZA e BELISARIO, *GDPR e normativa privacy. Commentario*, Milano, 2018.

<sup>191</sup> Il Regolamento appena citato contiene un'ampia definizione di «trattamento» all'interno dell'articolo 4, comma 1: «qualsiasi operazione o insieme di operazioni, compiute con o senza l'ausilio di processi automatizzati e applicate a dati personali o insiemi di dati personali, come la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la strutturazione, la conservazione, l'adattamento o la modifica, l'estrazione, la consultazione, l'uso, la comunicazione mediante trasmissione, diffusione o qualsiasi altra forma di messa a disposizione, il raffronto o l'interconnessione, la limitazione, la cancellazione o la distruzione».

competenza del titolare stesso.

Sul tema le Linee guida EBA richiedono agli intermediari una precisa valutazione di rischio, sia richiamando le norme internazionali in materia di diritti umani<sup>192</sup>, sia richiedendo di tenere in considerazione le implicazioni del luogo in cui ha sede il fornitore di servizi<sup>193</sup>. In particolare, sia l'art. 32 del Regolamento, sia la disciplina dettata dalle Disposizioni di vigilanza delle banche e dalle Linee Guida Eba in materia di esternalizzazione prevedono un approccio basato sull'analisi dei rischi e sull'adozione di adeguate misure di sicurezza quali contromisure rispetto ai rischi rilevanti. Le Disposizioni di vigilanza aggiungono misure aggiuntive rispetto alle previsioni del Regolamento UE sulla *privacy*, stabilendo in termini puntuali le soluzioni organizzative e tecniche ritenute necessarie ad assicurare un maggiore livello di sicurezza del Sistema Informativo di tali enti.

Alla luce dell'esposizione della normativa vigente appena esposta, viene naturale notare come siano diverse le possibili criticità che possono emergere prendendo in esame le Banche di Credito Cooperativo. Da un lato il livello di complessità infrastrutturale e di elevate competenze tecniche richieste alle risorse umane che richiedono al giorno d'oggi i sistemi informativi comportano la necessità di ingenti investimenti, che difficilmente una banca *less significant* come le nostre BCC riuscirà a sostenere in maniera indipendente. Dall'altro lato anche in caso di esternalizzazione, viene richiesta alla singola banca una serie di adempimenti particolarmente rilevanti, ai quali difficilmente una banca di piccole dimensioni può assolvere con sufficiente efficacia. Di conseguenza, è probabile che la regolamentazione in materia di *outsourcing* spingerà le singole BCC a ricercare soluzioni all'interno del gruppo bancario cooperativo, comportando un ulteriore rafforzamento del ruolo della banca capogruppo, a discapito delle singole banche cooperative. L'auspicio è che ciò possa avvenire senza penalizzare eccessivamente il ruolo sociale ed economico e la vocazione solidaristica che vengono svolti sul territorio.

### 3.6 L'esternalizzazione e lo shadow banking system

---

<sup>192</sup> Ad esempio, l'orientamento 73 cita la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo.

<sup>193</sup> Disposizione contenuta all'interno dell'orientamento 68.

Un ulteriore rischio, che ha diversi punti di connessione con l'esternalizzazione di funzioni da parte delle banche, è quello relativo al c.d. "sistema bancario ombra (*shadow banking system*). Con questo termine si identifica quell'insieme composto da mercati, istituzioni e intermediari che erogano servizi bancari senza essere soggetti alla relativa regolamentazione, essendo posti al di fuori del perimetro di applicazione delle relative norme. È stato lo scoppio della crisi dei mutui subprime del 2007 che ha portato allo scoperto l'esistenza di questo sistema di fondi finanziari completamente parallelo e al di fuori del regolare sistema bancario<sup>194</sup>.

Il sistema bancario ombra pone dei rischi aggiuntivi alla normale attività di esternalizzazione effettuata dalle banche. Prendiamo il caso delle cartolarizzazioni, ovvero di quella tecnica bancaria attraverso la quale un insieme di attivi (*asset pool*) illiquidi presenti nel portafoglio di un'impresa (*originator*), come per esempio i crediti iscritti nell'attivo delle banche, viene trasferito all'esterno e trasformato in titoli, denominati di solito *asset backed-securities* (ABS)<sup>195</sup>. Sul tema, la Banca d'Italia nel novembre 2021 ha inviato una comunicazione, all'interno della quale sono stati richiamati i profili di attenzione e le raccomandazioni sui presidi da adottare<sup>196</sup>. L'Autorità di vigilanza, a fronte di un aumento del numero e dell'ammontare complessivo delle operazioni di cartolarizzazione, ha riscontrato che l'affidamento dell'incarico di recupero agli «*special*»<sup>197</sup> da parte delle banche avviene mediante schemi contrattuali complessi, che relegano su un piano meramente formale il ruolo delle banche vigilate, con incertezze nell'individuazione del perimetro delle responsabilità. Di conseguenza si riscontra un'opacità nella individuazione dei soggetti effettivamente coinvolti nelle attività di recupero dei crediti e limitazioni ai poteri dell'Organo di vigilanza, a fronte di un impianto normativo che invece, attraverso il presidio sull'esternalizzazione di funzioni operative importanti, mira ad assicurare che le banche siano in grado di monitorare e gestire i rischi connessi alle attività affidate a soggetti terzi, rimanendone responsabili.

---

<sup>194</sup> BITAL, *Financial crisis 2007-2009. How credit rating agencies, mark to market and shadow banking system generated and worsen the crisis?* In *Ecofarn Journal*, 2013, n. 10, p. 1087 ss.

<sup>195</sup> MAZZUCCA, *Cartolarizzazioni bancarie in Italia. Nuove frontiere dopo la crisi*, Milano, 2015, p. 13.

<sup>196</sup> BANCA D'ITALIA, *Servicers in operazioni di cartolarizzazione - Comunicazione su profili di rischiosità e linee di vigilanza*, 2021.

<sup>197</sup> L'operatore incaricato dell'effettiva attività di recupero.

Da questo breve esempio emerge come il tema dello *shadow banking system* getti ulteriori elementi di rischio e di possibile incertezza. Un paper pubblicato dalla Banca d'Italia, nella sua collana «*Questioni di Economia e Finanza*» nel 2017<sup>198</sup>, e quindi precedente alle nuove linee guida EBA in materia di *outsourcing*, esprimeva i propri dubbi riguardanti i possibili rischi che possono emergere nell'attività di esternalizzazione da parte delle banche. Sul tema è da rilevare come all'interno delle linee guida EBA da un lato non vi sia alcun accenno diretto al tema dello *shadow banking*, mentre dall'altro diversi presidi previsti dalle varie *guidelines* possono aiutare a calmierare i rischi posti da questa sfida emergente.

---

<sup>198</sup> GOLA, BURRONI, COLUMBA, ILARI, NUZZO, PANZARINO, *Shadow banking out of the shadows: non-bank intermediation and the Italian regulatory framework*, n. 372, 2017.



## Conclusione

L'intento dello studio fin qui condotto ha avuto lo scopo da un lato di mostrare l'evoluzione della disciplina dell'esternalizzazione nel settore bancario fin dai primi interventi normativi, e dall'altro di descrivere le novità portate dal regolamento EBA in materia di *outsourcing*, con una particolare attenzione all'impatto che ha avuto sulle banche *less significant*.

Come si è avuto occasione di mostrare nel corso del primo capitolo, nonostante la fattispecie giuridica che contraddistingue il contratto di esternalizzazione sia di difficile inquadramento, questa modalità di organizzazione dell'impresa ha avuto un'ampia diffusione prima in diversi settori industriali e commerciali, e successivamente anche nel settore bancario. L'*outsourcing* permette da un lato flessibilità e snellezza nelle attività, contribuendo ad aumentare la competitività, riducendo i costi operativi e permettendo una ristrutturazione interna dell'azienda con il reimpiego delle risorse umane; dall'altro lato permette di sfruttare *know how* che difficilmente si potrebbero ottenere in altro modo, favorendo l'accesso a forniture specializzate di prodotti e servizi altamente qualificati.

Accanto ai pregi di questa modalità organizzativa, si accompagnano però diversi rischi, come per esempio la deresponsabilizzazione della struttura interna, la perdita di controllo diretto sulle attività e funzioni esternalizzate, il rischio di ottenere un servizio di qualità inferiore, oppure la possibilità di incorrere in un processo irreversibile a causa delle alte barriere di uscita. Questi rischi sono particolarmente gravosi per un settore iper-regolamentato come è quello bancario. Si è visto quindi come, all'emergere dei primi contratti di outsourcing sottoscritti dalle banche, le autorità di vigilanza nazionali abbiano iniziato ad emettere alcuni singoli provvedimenti che andavano a regolamentare singole tipologie di esternalizzazione, senza però fornire un quadro regolamentare organico e completo. Solo nel 2006, con l'emanazione delle *Guidelines on outsourcing* da parte del *Committee of European Banking Supervisors*, si sono avute delle prime linee guida comuni per tutti i paesi membri dell'Unione Europea.

Pur trattandosi di un enorme passo avanti, il provvedimento della CEBS del 2006 era

ancora molto generale e sintetico. Inoltre, esso rimase in vigore per molti anni senza alcun aggiornamento, a dispetto delle innovazioni che nel frattempo stavano avvenendo nei settori bancario e finanziario. È naturale quindi che l'*European Banking Authority* sia arrivata all'emanazione di nuovi orientamenti in materia di esternalizzazione con le *Guidelines on outsourcing arrangements* del 2019, ben tredici anni dopo la regolamentazione precedentemente emanata. Il nuovo provvedimento ha portato grossi cambiamenti. Esso ha aumentato il dettaglio delle norme e la pervasività della regolamentazione: a differenza del precedente provvedimento della CEBS, il quale conteneva «appena» 12 linee guida, le nuove *Guidelines* contengono 119 orientamenti. Esse permettono di prendere in esame rischi che erano prima ignorati, come i rischi in materia di *governance*. Inoltre, contengono una descrizione particolarmente accurata di come deve essere condotto il processo di esternalizzazione e la successiva conduzione della fase contrattuale, fino ad arrivare alla conclusione del contratto stesso. Un aumento del dettaglio di questa portata ha sicuramente degli aspetti positivi, dato che diminuisce la discrezionalità dei singoli enti bancari, cercando al contempo di contenere i diversi rischi che possono emergere nella gestione dell'attività bancarie. A mio avviso, le linee guida EBA portano diversi aspetti positivi: con la definizione di linee guida chiare e approfondite, si accelera l'uniformazione dei contratti di *outsourcing* in tutti gli stati membri dell'Unione Europea interessati dal provvedimento, accelerando il processo di uniformazione della regolamentazione, ormai in atto da diversi anni, con i diversi benefici che esso sta apportando.

D'altro canto, esistono anche diversi aspetti negativi, che derivano principalmente dalla pervasività stessa della nuova regolamentazione. Essa, infatti, va ad impattare indiscriminatamente su qualsiasi tipo di banca, partendo dai grossi gruppi bancari internazionali fino ad arrivare alle piccole banche locali. È vero che le linee guida contengono, tra i primi orientamenti, un richiamo al famoso principio di proporzionalità, inteso come adattamento degli orientamenti stessi in base alle dimensioni ed alla complessità operativa dell'ente bancario; relativamente a questo principio, però, vengono date solamente indicazioni relative ai criteri da utilizzare per graduare la portata di applicazione del principio stesso, ma non vengono date disposizioni chiare e precise sulle modalità in cui si può declinare la proporzionalità. Di conseguenza, le linee guida permettono discrezionalità alle diverse imprese bancarie, pur lasciando piena responsabilità nell'applicazione del principio in capo all'organo di gestione dell'istituto,

il quale rimane responsabile in qualsiasi momento dello svolgimento e dell'adeguato assetto organizzativo delle funzioni che siano state esternalizzate. Viene naturale immaginare quindi che, in caso di dubbio, il consiglio di amministrazione deciderà per l'applicazione di norme maggiormente stringenti, rischiando di conseguenza di vanificare lo scopo del principio di proporzionalità, ovvero la graduazione della gravosità degli adempimenti richiesti in base alle dimensioni e all'operatività effettive della banca interessata.

Queste fragilità emergono in particolare per quanto riguarda le banche *less significant*, che nel nostro paese sono rappresentate dalle banche di credito cooperativo. L'applicazione delle stesse norme ad una platea di banche molto diverse sia per origini, che per territorio di attività e di scopo, comporta molteplici rischi. In particolare, gli orientamenti inerenti all'esternalizzazione dei sistemi informatici e dei sistemi di *cloud*, scelta ormai quasi obbligata per la complessità tecnologica e la mole di lavoro richiesta, vanno a caricare di adempimenti le banche interessate a dispetto del principio di proporzionalità. Il rischio concreto che sembra emergere è che le banche di credito cooperativo, a dispetto dei principi cardine che le caratterizzano come la mutualità e il localismo, siano costrette ad esternalizzare alla capogruppo o ad entità terze sempre maggiori attività o servizi, andando a vanificare lo spirito stesso del credito cooperativo, avvicinando con sempre maggiore forza i gruppi bancari cooperativi agli altri gruppi bancari «normali».

In conclusione, si può senza dubbio sostenere che le nuove linee guida EBA siano state un intervento necessario e dovuto, che ha permesso di uniformare a criteri comuni i contratti di esternalizzazione. Particolare attenzione è stata posta ai possibili rischi che possano emergere nella formazione e conduzione del rapporto di *outsourcing*. Il giudizio complessivo, quindi, è tendenzialmente positivo, anche perché da anni era richiesta l'emanazione di un nuovo provvedimento in questo campo. D'altro canto, però, ci possono essere notevoli margini di miglioramento, che si auspica verranno presi in considerazione nei successivi aggiornamenti del regolamento, magari considerando anche gli eventuali suggerimenti od obiezioni che possono emergere dall'applicazione effettiva delle norme da parte degli istituti bancari. In particolare, un ruolo propulsivo lo potrebbero averlo i governi nazionali, nel momento in cui decidessero di cercare di preservare delle tipologie di banche che hanno permesso, come per esempio nella nostra

nazione, lo sviluppo di intere aree rurali nel corso del XX secolo.

## Bibliografia

ABI, *La banca e il sistema informativo: l'outsourcing della manutenzione del software*, Padova, 1999.

ABI, *Scenario e trend del mercato ICT per il settore bancario*, Roma, 2020.

ACCABI, LOPEZ, *Outsourcing estremo per situazioni complesse*, in *L'impresa*, 1995, n. 6, p. 46 ss.

ALAIÒ, *Il ruolo delle banche locali nell'era del COVID-19*, in *Amministrazione & Finanza*, 2020, n. 11, p. 82 ss.

ALESSANDRINI, *The asymmetric burden of regulation: will local banks survive?* In *Money & Finance Group Research*, n. 125, 2016.

ALESSANDRINI, PAPI, *Banche locali e piccole imprese dopo la crisi tra nuove regole e innovazioni digitali* in *Money & Finance Group Research*, 2018, n. 148.

ALESSANDRINI, PAPI, *L'impatto della bolla regolamentare sulle banche*, in *Money & Finance Group Research*, 2018, n. 150.

AMOROSINO, *Le riforme delle banche cooperative tra Costituzione, regulation e scelte politico-legislative nazionali*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2016, n. 3, p. 251 ss.

ARCARI, *L'outsourcing: una possibile modalità di organizzazione delle attività e dei servizi*, in *Economia e management*, 1996, n. 4, p. 109 ss.

BARTOLACCI, *La gestione e il controllo dei processi di outsourcing*, Bari, 2012.

BAUSILIO, *Contratti atipici*, Milano, 2014.

BATTAGLIA, *Il contratto di outsourcing*, in *Bancaforte*, 1997, p. 65 ss.

BANCA D'ITALIA, *Disposizioni di vigilanza per le banche: Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013*, aggiornamento n. 41, 2022.

BANCA D'ITALIA, *Disposizioni per la conservazione e la messa a disposizione dei documenti, dei dati e delle informazioni per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, 2020.

BANCA D'ITALIA, *Disposizioni su organizzazione, procedure e controlli interni in materia antiriciclaggio*, 2019.

BANCA D'ITALIA, *Normativa di vigilanza in materia di "Conformità alle norme" (compliance)*, 2006.

BANCA D'ITALIA, *Servicers in operazioni di cartolarizzazione. Profili di rischiosità e linee di vigilanza*, 2001.

BANCA D'ITALIA, *Testo Unico Bancario*, disponibile al sito: [Testo-Unico-Bancario.pdf \(bancaditalia.it\)](https://www.bancaditalia.it).

BANCA D'ITALIA, *Servicers in operazioni di cartolarizzazione. Profili di rischiosità e linee di vigilanza*, 2021.

BARAVELLI, PESIC, *Modelli manageriali e modelli di business delle banche. Come sta cambiando il ruolo dei dirigenti nel settore bancario italiano*, Milano, 2021.

BARBAGALLO, *Le banche locali e di credito cooperativo in prospettiva: vigilanza europea ed evoluzione normativa*, Bolzano, 2015.

BARBAGALLO, *La riforma del Credito Cooperativo nel quadro delle nuove regole europee e dell'Unione bancaria*, Roma, 2016.

BARBAGALLO, *La riforma delle Banche di Credito Cooperativo: presupposti e obiettivi*, Napoli, 2018.

BARBAGALLO, *Crisi e regolamentazione finanziaria: cambiamenti e prospettive*, Modena, 2019.

BARMANN, *Fintech: primi tentativi di regolazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2021, n. 6, p. 811 ss.

BECCALLI, *Investimenti in tecnologia e performance nelle banche in Europa*, Roma, 2005.

BENVENUTI, *La liberalizzazione degli sportelli e l'evoluzione del mercato bancario negli anni '90*, in *Riv. Econ. del Mezz.*, 1999, n. 3/4, p. 403 ss.

BERTA (a cura di), *I gruppi societari*, Torino, 2011.

BIANCA, *Istituzioni di diritto privato*, Milano, 2018.

BITAL, *Financial crisis 2007-2009. How credit rating agencies, mark to market and shadow banking system generated and worsen the crisis?*, In *Ecofarn Journal*, 2013, n. 10, p. 1087 ss.

BOCCHINO, GAMBINO (a cura di), *I contratti di somministrazione e distribuzione*, Milano, 2011.

BOCCHINO, *La somministrazione di servizi*, Padova, 1999.

BOIN, SAVOLDELLI, MERLINO, *Outsourcing: uno strumento operativo o una moda?*, in *Sistemi & Impresa*. 1998, n. 1, p. 49 ss.

BOLOGNINI, PELINO (a cura di), *Codice della disciplina privacy*, Milano, 2019.

BOLOGNINI, PELINO, BISTOLFI, *Il Regolamento Privacy Europeo: Commentario alla nuova disciplina sulla protezione dei dati personali*, Milano, 2016

BONAZZI, NEGRELLI (a cura di), *Impresa senza confini. Percorsi, strategie e regolazioni dell'outsourcing nel post-fordismo maturo*, Milano, 2003.

BRYCE, USEEM, *The impact of corporate outsourcing on company value*, in *European Management Journal*, 1998, n. 6, p. 635 ss.

BRONZETTI, *L'outsourcing. Uno strumento di pianificazione strategica. Analisi delle principali applicazioni nel sistema bancario italiano*, Milano, 2001.

BUCK-LEV, *To outsource or not?*, in *International Journal of Information Management*, 1994, n. 12, p. 3 ss.

BUONOCORE, *Contratti del consumatore e contratti d'impresa*, in *Riv. dir. civ.*, 1995, I, p. 8.

BUONOCORE, *Contrattazione d'impresa e nuove categorie contrattuali*, Milano, 2000.

BUSSOLI, *Bcc nella crisi: governance delle banche locali ed effetti sulla performance e sulla qualità del credito*, in *Bancaria*, 2013, n. 6.

BHAGWATI, PANAGARIYA, SRINIVASAN, *The muddles over outsourcing*, in *Journal of Economic Perspectives*, 2004, n. 4, p. 93.

BRESCIA MORRA, *Il diritto delle banche. Le regole dell'attività*, Bologna, 2020.

CAFARO, *Credito cooperativo ieri: un profilo di lungo periodo*, in CAFARO (a cura di), *Nuove opportunità e sfide per le banche di credito cooperativo: la riforma del 2016*, Lecce, 2017.

CANTONE (a cura di), *Outsourcing e strategie di creazione del valore. Ridisegnare i modelli di business per conseguire il vantaggio competitivo*, Milano, 2003.

CANTONI, *L'outsourcing della tecnologia nel settore bancario*, Roma, 2007.

CARDARELLI, *La cooperazione fra imprese nella gestione di risorse informatiche: aspetti giuridici del c.d. outsourcing*, in *Dir. Inf. Inf.*, 1993, I, p. 94.

CARLEO, *Il contratto di outsourcing*, in BOCCHINI (a cura di), *I contratti di somministrazione di servizi*, Torino, 2006, p. 572 ss.

CALDERAZZI, *La funzione di controllo nell'impresa bancaria*. Torino, 2018.

CAPRIGLIONE, *Prime riflessioni sul recepimento della seconda direttiva CEE in materia bancaria*, in *Banca, borsa, tit cred.*, 1993, I, p. 437 ss.

CAPRIGLIONE, *Manuale di diritto bancario e finanziario*, Padova, 2019.

CAPRIGLIONE, *L'Europa e le banche. Le "incertezze" del sistema italiano*, in *Riv. trim. dir. Econ.*, 2017, n. 4, p. 1 ss.

CAPRIGLIONE, *Per un nuovo trade off tra localismo e stabilità*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2018, n. 3, p. 5 ss.

CAPRIGLIONE (a cura di), *Commentario al Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*<sup>3</sup>, Padova, 2018.

CAPRIGLIONE, *Evoluzione della disciplina di settore*, in CAPRIGLIONE (a cura di), *Manuale di diritto bancario e finanziario*<sup>2</sup>, Milano, 2019, p. 31 ss.

CASALINO, MAZZONE, *L'esternalizzazione della funzione "sistemi informativi" nelle banche. Una strategia di outsourcing*, in *Mondo banc.*, 2008, n. 5/6, p. 37 ss.

CASAMASSIMA, NICOTRA (a cura di), *L'outsourcing nei servizi bancari e finanziari. La disciplina dell'esternalizzazione alla luce dei recenti interventi regolamentari (Linee*

*guida EBA febbraio 2019 ed aggiornamento circolare 285 della Banca d'Italia*. Milano, 2021.

CASCIO, CONGEDO, *La normativa del Gruppo Bancario Cooperativo Iccrea. Con annotazioni, riferimenti incrociati e focus sulle novità*, Roma, 2020.

CATELANI, *Ascesa e declino degli sportelli bancari in Italia dai primi anni duemila ad oggi*, in *Il risp.*, 2014, n. 1, p. 89 ss.

CARRETTA, MATTAROCCHI (a cura di), *Financial systems in troubled waters. Information, strategies, and governance to enhance performances in risky times*, London, 2012.

CERVELLIN, AQUILINO, *Esternalizzare il sistema dei controlli*, in *Banche e banc*, 1999, n. 3, p. 279 ss.

CLARICH, *La disciplina del settore bancario in Italia: dalla legge bancaria del 1936 all'unione bancaria europea*, in *Giur. Comm.*, 2019, I, p. 32 ss.

COMMITTEE OF EUROPEAN BANKING SUPERVISOR, *Guidelines on outsourcing*, 2006.

CONGEDO, CASCIO, *La normativa del Gruppo bancario cooperativo Iccrea*, Roma, 2020.

COMMISSIONE NAZIONALE PER LE SOCIETÀ E LA BORSA, *Testo unico della finanza (d. lgs. n° 58 del 1998)*, 2022. Consultabile al link (ultima consultazione 13/02/2023): [https://www.consob.it/cnbarchives/main/regolamentazione/tuf/storico\\_TUF/64-dlgs58\\_1998\\_aggiornato\\_dlgs\\_129\\_2017\\_dl\\_148\\_2017.pdf](https://www.consob.it/cnbarchives/main/regolamentazione/tuf/storico_TUF/64-dlgs58_1998_aggiornato_dlgs_129_2017_dl_148_2017.pdf)

COSIO, *Le esternalizzazioni in Europa: il modello inglese, francese e spagnolo*, Milano, 2007.

COSTAGUTA, *Maggior flessibilità con l'outsourcing*, in *L'Impresa*, 1996, n. 10, p. 53 ss.

COSTANZA, *Il contratto atipico*, Milano, 1981.

COTTO, *Il collegio sindacale: attività di controllo e procedure pratiche*, Milano, 2008.

DALMARTELLO, *Contratti d'impresa* (voce), in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1988.

DESSI, *I contratti di outsourcing*, Milano, 2004.

DE PAOLIS, *Outsourcing e valorizzazione delle competenze. Le regole base per un governo efficace*, Milano, 2020.

DE GIOIA CARABELLESE, *I contratti di esternalizzazione dei soggetti vigilati: normativa; potere sanzionatorio dell'autorità. Il provvedimento EBA in tema di outsourcing bancario nella filosofia del Single Supervisory Mechanism* in *Contr e impr.*, 2019, n. 3, p. 1029 ss.

DE LUCA TAMAJO, *I processi di esternalizzazione. Opportunità e vincoli giuridici*, Napoli, 2002.

DE LUCA TAMAJO, *Le esternalizzazioni tra cessioni di ramo d'azienda e rapporti di fornitura*, Napoli, 2002.

DELOITTE, *2021 global shared services and outsourcing survey report*.

DELL'ERBA, *La significatività delle BCC. A partire dai luoghi* in *Cred. Coop.*, 2019, n.

12, p. 5 ss.

DELLAROSA, RAZZANTE, *Il nuovo sistema dei controlli interni in banca: riprogettare il sistema dopo Basilea 2, MiFID e compliance*, Milano, 2010.

DE MARCO, *Le metodologie dei sistemi informativi*, Milano, 2004.

DE MARI, *Corporate governance e “sistema dei controlli”*, in TOMBARI (a cura di), *Corporate governance e “sistemi dei controlli” nelle s.p.a.* Milano, 2013, p. 49 ss.

DOLMETTA, *La funzione di compliance e vigilanza bancaria*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2012, I, p. 125 ss.

DRAETTA, MONESI (a cura di), *I contratti di acquisizione di società ed aziende*, Milano, 2007.

DUI, *Outsourcing ed esternalizzazioni tra diritto commerciale e diritto del lavoro*, Milano, 2007.

EARL, *The risk of outsourcing IT*, in *Sloan Management Review*, 1996, n. 6, p. 26 ss.

EUROPEAN BANKING AUTHORITY, *Guidelines on internal governance under Directive 2013/36/EU*, 2017.

EUROPEAN BANKING AUTHORITY, *Guidelines on outsourcing arrangements*, 2019.

FANTINI, *Le banche popolari nell'evoluzione delle istituzioni creditizie*, in *Riv. banc.*, 1961, n. 1-2, p. 28 ss.

FARENZA, *Crisi bancarie e disciplina della risoluzione. In particolare il bail-in*, in *Riv. trim. dir. Econ.*, 2019, I, p. 412 ss.

FERRARI, CIPRIAN, *Il sistema dei controlli interni quale fattore di successo competitivo*, in *Banche e banc.*, n. 4, p. 333 ss.

FERRI, *1876-2016: 140 anni. Associazione nazionale fra le banche popolari in Italia*, in *Cred. pop.*, 2016, n. 2, p. 27 ss.

FERRI, PESCE, *The perverse effects of compliance costs for the local cooperative banks*". *New Opportunities for Co-operatives: New Opportunities for People, Proceedings of the 2011 ICA Global Research Conference, 24-27 August, 2011*, 2012.

FINANCIAL STABILITY BOARD, *Third-party dependencies in cloud services. Considerations on financial stability implication*, 2019.

FRANCESCONI, *I sistemi informativi nell'organizzazione d'impresa*, Milano, 2011.

FRIGNANI, *Disciplina della subfornitura nella legge 192/98: problemi di diritto sostanziale*, in *Contratti*, 1999, n. 2, p. 188 ss.

FURNALETTO, MASTRIFORI, *Outsourcing e Global service*, Milano, 2000.

GALGANO, *Trattato di diritto civile*, Padova, 2014.

GALLOTTI, *Sicurezza delle informazioni*, Torino, 2019.

GERETTO, JONES, POLATO, *L'adesione delle BCC del FVG al gruppo ICCREA: impatti sulle performance, sui processi del credito e sulla relazione con le PMI del territorio*, Milano, 2021.

GERVASI, BALLARIN (a cura di), *Outsourcing. I vantaggi di una scelta strategica*. Milano, 2006.

GIACCHÈ, *La riforma del credito cooperativo: riflessioni e valutazione di scenari alternativi, relazione del Centro Europa Ricerche*, 2018.

GIOIA, *Outsourcing: nuove tecniche di gestione aziendale e rapporti contrattuali*, in *Corr. giur.*, 1999, n. 1, p. 899 ss.

GILBERT, *Issue to consider before outsourcing*, in *The national law journal*, 1993, n. 11, p. 121 ss.

GIRINO, *Esternalizzazione di funzioni: l'outsourcing nel sistema MiFID*, in *Amm. e Fin.*, 2008, n. 7, p. 47 ss.

GLUCKSMANN, RICCIARDI, *Outsourcing nelle tecnologie dell'informazione*, Etas, 1994.

GOGLIO, KALMI, *Credit Unions and Co-operative Banks Across the World*, Oxford, 2017.

GOLA, BURRONI, COLUMBA, ILARI, NUZZO, PANZARINO, *Shadow banking out of the shadows: non-bank intermediation and the Italian regulatory framework*, n. 372, 2017.

GRECO, *I ruoli: titolare e responsabile* in FINOCCHIARO (a cura di), *Il nuovo Regolamento europeo sulla privacy e sulla protezione dei dati*, Torino, 2017.

GROSSMAN, ELHANAN, *Outsourcing in a global economy*, in *Review of Economic Studies*, 2005, n. 72, p. 135 ss.

GROVER, TENG, *The decision to outsource information systems functions*, in *Journal of Systems Management*, 1993, n. 11, p. 34 ss.

ISTITUTO PER LA VIGILANZA SULLE ASSICURAZIONI, *Codice delle assicurazioni private (d.lgs. n°209 del 2005)*, 2021. Consultabile al link (ultima apertura 13/02/2023): [www.ivass.it/normativa/nazionale/primaria/Cap.pdf](http://www.ivass.it/normativa/nazionale/primaria/Cap.pdf)

KPMG, *Sportelli bancari e nuovi modelli distributivi: contesto di riferimento e scenari evolutivi*, 2013.

JURISON, *The role of risk and return in information technology outsourcing decisions*, in *Journal of Information Technology*, 1995, n. 10, p. 239 ss.

LIMENTANI, TRESOLDI, *Compliance Handbook. La compliance per aree tematiche*, Roma, 2019.

LISI, *I contratti di outsourcing informatico e di servizi documentali* in AA.VV., *Dai documenti al social web. L'informazione al centro del business*, Milano, 2012.

MACRÌ, *BCC e mutualità alla luce dell'introduzione del gruppo bancario cooperativo*, in *Giur. comm.*, 2019, I, p. 868 ss.

MAHNKE, *The process of vertical disintegration: an evolutionary perspective on outsourcing*, in *Journal of management and government*, 2001, n. 3, p. 353 ss.

MANARA, BROCCOLATO, *Le banche di credito cooperativo: governance, riforma e rischio di crowding out*, Paper presentato in occasione del XII Colloquio Scientifico sull'impresa sociale, 2018.

MANZATO, *Esternalizzazione di funzioni aziendali nelle imprese di assicurazione: il modello dei consorzi e delle società*, in *LUISS Law Review*, 2016, n. 1, p. 45 ss.

MAUGERI, *Esternalizzazione delle funzioni aziendali e integrità organizzativa nelle imprese d'investimento*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2010, II, p. 439.

MAURI, AURELIO, *L'outsourcing nell'economia delle imprese. Un approccio strategico alle decisioni di make or buy*, Milano, 2000.

MATTERA, *Il trattamento dei dati in ambito bancario e finanziario*, in PANETTA (a cura di), *Circolazione e protezione dei dati personali, tra libertà e regole del mercato*, Milano, 2019.

MAINERI (a cura di), *Le nuove frontiere dei servizi bancari e di pagamento fra PSD 2, criptovalute e rivoluzione digitale* in *Quaderni di ricerca giuridica*, 2019, n. 87.

MERLINO, TESTA, VALIVANO, *Opportunità e limiti dei processi di outsourcing: esperienza nella logistica*, in *Economia e management*. 1997, n. 3, p. 107 ss.

MIGLIORELLI, *New Cooperative Banking in Europe: strategies for adapting the business model post crisis*, Cham, 2019.

MOTTURA, *Gli intermediari finanziari: cambiamento, competizione. Strategie e modelli istituzionali e organizzativi*, Milano, 2006.

MUNARI, ILEASI, *Il CRM nella banca: strategie competitive, strumenti e sistemi informativi*, Roma, 2005

MURRÈ, BITTUCCI, *Dalla traditional compliance alla regtech: soluzioni innovative per il sistema dei controlli interni*, Milano, 2020.

MUSELLA, *Il contratto di outsourcing del sistema informativo*, in *Dir. Inform.*, 1998, n. 4/5, p. 857 ss.

MUSOLINO, *Appalto e contratto d'opera. La responsabilità*, Milano, 2005.

NEPI, *I profili contrattuali dell'outsourcing* in CAMPANELLA, CLAVARINO (a cura di), *L'impresa dell'outsourcing. Processi, caratteristiche, sviluppi. Il caso TE.SS*, Milano, 2004.

NICOSIA, *La seconda direttiva CEE sul coordinamento delle banche* in *Banc.*, 1988, n. 3, p. 7 ss.

PANETTA (a cura di), *Circolazione e protezione dei dati personali, tra libertà e regole del mercato: Commentario al Regolamento UE n. 679/2016 e al d.lgs. n. 101/2018*, Milano, 2019.

PARRAVICINI, *Trasferimento d'azienda ed esternalizzazioni*, in *Enciclopedia del diritto*, 2017,

PARRELLA, *La responsabilità per l'esercizio di attività in outsourcing*, Milano, 2008.

PERRAZZELLI, *The post Covid-19 banking system*, Keynote speech at the Arab Monetary Fund-Basel Committee on Banking Supervision-Financial Stability Institute, Abu Dhabi, 2021.

PIERAZZI, *L'outsourcing*, in *Contr. e Impr.*, 2009, n. 6, p. 1356 ss.

PITTALIS, *L'outsourcing*, in *Contr e impr.*, 2000, n. 2, p. 1006 ss.

POCETTI, MAGNINI, SETTE, *Information technology and banking organization*, Roma, 2010.

POLLARD, *La conquista pacifica. L'industrializzazione in Europa dal 1760 al 1970*. Bologna, 1989.

PRANDI (a cura di), *Il risk management negli istituti di credito. Come affrontare le sfide in scenari di incertezza*, Brescia, 2013.

RAJOLA, *L'organizzazione della funzione sistemi informativi in banca*, Milano, 1999

RAZZANTE, *Nuove frontiere per le banche: l'"outsourcing" di sportelli*, in *Dir. e prat. soc.*, 2002, n. 12, p. 36 ss.

REGGIO, *Significant o less significant? Questo è il problema in Credito Cooperativo*, 2019, n. 12, p. 1 ss.

Regio Decreto Legislativo 6 maggio 1926, n. 812

Regio Decreto Legislativo 7 settembre 1926, n. 1511

Regio Decreto Legislativo 6 novembre 1926, n.1830.

RESTI, SIRONI, *Rischio e valore nelle banche. Misura, regolamentazione, gestione*, Milano, 2021.

RICCIARDI, *L'outsourcing strategico. Modalità operative, tecniche di controllo ed effetti sugli equilibri di gestione*, Milano, 2006.

RICCIO, SCORZA, BELISARIO, *GDPR e normativa privacy commentario*, Milano, 2018.

RIGANTI, *Il sistema dei controlli interni nelle banche tra vigilanza esterna e corporate governance*, Torino, 2019.

RIVOLTA, *Gli atti d'impresa in Riv. dir. civ.*, 1994, I, p. 107 ss.

ROMANO, *La riforma delle Banche popolari tra "argomenti" di diritto interno e "ragioni" di diritto europeo*, Relazione al VI Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei professori universitari di diritto commerciale "Orizzonti del diritto commerciale", Roma, 26-27 febbraio 2016.

ROSA (a cura di), *I tempi della Rerum Novarum*, Roma, 2002.

ROSSANO, PENNACCHIO, *Modelli di integrazione alternativi ai gruppi bancari cooperativi*, in *Riv. trim. dir. Econ.*, 2018, n. 3, p. 99 ss.

RUOZI, *Economia della banca*, Milano, 2020.

RUGOLO, *La direzione unitaria nel gruppo bancario cooperativo*, Torino, 2021.

RUGGIERO, *Le società finanziarie. Obblighi, vigilanza e sanzioni per gli intermediari*, Milano, 2010.

SABBATELLI, *Il gruppo bancario cooperativo: profili di governance*, in *Riv. trim. dir. Econ.*, 2016, I, p. 35 ss.

SABBATELLI, *La riforma delle banche di credito cooperativo*, Bari, 2017.

SACCO GINEVRI, *Esternalizzazione (outsourcing)* in FINOCCHIARO, FALCE (a cura di), *Fintech: diritti, concorrenza, regole*, Bologna, 2012.

SALERNO, *Il governo delle banche cooperative*, Milano, 2012.

SANASI, D'ARPE, *Funzione di compliance e nuovi modelli di governance dell'impresa bancaria*, Bari, 2020.

SANTORIELLO, *I contratti di appalto per lavori, servizi e forniture*, Milano, 2019.

SAUNDERS, GEBELT, *Achieving success in information systems outsourcing*, in *California Management Review*, 1997, n. 2, p. 63 ss.

SCHIZZEROTTO, *Il collegamento negoziale*, Napoli, 1983.

SCHWIZER, *Internal governance. Nuove regole, esperienze e best practice per l'organizzazione dei controlli interni nelle banche*, Milano, 2013.

SCIARRONE ALIBRANDI, *Il TUF alla prova del FinTech* in CERA, PRESTI (a cura di), *Il Testo Unico Finanziario*, Bologna, 2020, p. 29 ss.

SCORZA, BELISARIO, *GDPR e normativa privacy. Commentario*, Milano, 2018.

SICCHIERO, *Il contratto con causa mista*, Padova, 1995.

TESCARO MAURO, *Contratto d'opera nel panorama dei contratti di servizi*, Milano, 2017.

TIRABOSCHI (a cura di), *Le esternalizzazioni dopo la riforma Biagi. Somministrazione, appalto, distacco e trasferimento di azienda*, Milano, 2006.

TOSI, *Il contratto di outsourcing di sistema informatico*, Milano, 2001.

TOTARO, *Outsourcing e trasferimento di parte dell'azienda*, in *Giur. It.*, 2007, n. 12, p. 2730 ss.

TROIANO, *La riforma delle bcc e i sistemi di tutela istituzionale*, in *Riv. trim. dir. Econ.*, 2018, n. 3, p. 181.

TROIANO, *Le banche* in CAPRIGLIONE (a cura di), *Manuale di diritto bancario e finanziario*, Padova, 2015, p. 327 ss.

UNIONE EUROPEA, *Direttiva n. 110/2009*.

UNIONE EUROPEA, *Regolamento n. 1093/2010.*

UNIONE EUROPEA, *Direttiva n. 36/2013.*

UNIONE EUROPEA, *Regolamento n. 575/2013.*

UNIONE EUROPEA, *Regolamento n. 1022/2013.*

UNIONE EUROPEA, *Regolamento n. 1024/2013.*

UNIONE EUROPEA, *Direttiva n. 59/2014.*

UNIONE EUROPEA, *Direttiva n. 65/2014.*

UNIONE EUROPEA, *Direttiva n. 2366/2015.*

UNIONE EUROPEA, *Regolamento n. 679/2016.*

UNIONE EUROPEA, *Regolamento n. 565/2017.*

UNIONE EUROPEA, *Proposta di regolamento relativo alla resilienza operativa digitale per il settore finanziario e che modifica i regolamenti (CE) n. 1060/2009, (UE) n. 648/2012, (UE) n. 600/2014 e (UE) n. 909/2014.*

URBANI (a cura di), *L'attività delle banche*, Milano, 2020.

URBANI, *Le nuove forme della territorialità nella disciplina secondaria delle banche di credito cooperativo*, in *Riv. trim. dir. Econ.*, 2019, n. 1, p. 118 ss.

URBANI, *L'impresa bancaria italiana nella prospettiva del mercato unico europeo*, Vicenza, 1990, rist. inalt. Padova, 2005.

VALENTINI, *Gestire l'outsourcing: i passi fondamentali per avere successo in un processo di ottimizzazione*, Milano, 1999.

VANETTI, *Outsourcing: alcune considerazioni sugli aspetti societari*, in *Società*, 1998, n. 11, p. 1275 ss.

VARANI, SUDANO, *Le novità della consultazione EBA in tema di outsourcing* in *Diritto Bancario*, 2018. Consultabile presso (controllato il 13/02/2023): [www.dirittobancario.it/art/le-novita-della-consultazione-eba-tema-di-outsourcing](http://www.dirittobancario.it/art/le-novita-della-consultazione-eba-tema-di-outsourcing).

VELLA, *Il nuovo diritto societario e la "governance" bancaria*, in *Banca, impresa, soc.*, 2003, n. 3, p. 309 ss.

VOLAND, WOLFERS, *Level the playing field: The new supervision of credit institutions by the European Central Bank*, in *Common Market Law Review*, 2014, n. 51, p. 1463 ss.

## Ringraziamenti

Quando ho iniziato questo corso di laurea, dopo aver finito un percorso composto da una laurea triennale più una laurea magistrale in una materia totalmente diversa, i timori erano molti. Da un lato, la paura di non riuscire a conciliare l'attività lavorativa con lo studio. Dall'altro, l'addentrarsi in una materia, quella della finanza, ben diversa dalla mia formazione prettamente storica, pur costellata da un'attenzione particolare alla storia economica.

Dopo più di due anni, alla conclusione di questo nuovo percorso, posso dire di essere pienamente soddisfatto. Ho trovato professori che trasmettono appieno l'attaccamento per la propria materia e che cercano di coinvolgermi il più possibile, come il mio relatore prof. Urbani Alberto, che ringrazio sentitamente per avermi accettato come laureando, e per la passione che trasmette ogni giorno agli studenti.

Un ringraziamento va a tutti i miei amici, che non citerò per necessità di sintesi ma che ringrazio per le ore di passioni (immersioni subacquee, musica, uscite di svago) passate insieme. Da non dimenticare i compagni di corso: la pandemia e il lavoro concomitante con lo studio mi hanno reso difficile poter legare come nei precedenti percorsi di studio, ma ho potuto conoscere comunque ottime persone come Giovanni ed Enrico.

Un enorme grazie va infine alla mia famiglia, che mi ha sempre supportato: a mia mamma Carmela in particolare, a mia sorella Deborah, a mio padre Roberto. Per ultimo, ma non per importanza, un grazie ad una persona che ormai fa parte della mia vita da oltre dieci anni: la mia ragazza Benedetta, che nei momenti difficili mi è sempre stata accanto.