Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 2

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

6ª COMMISSIONE PERMANENTE (Finanze e tesoro)

INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI STRUMENTI DI VIGILANZA EUROPEA DEI MERCATI FINANZIARI, CREDITIZI E ASSICURATIVI

127ª seduta: mercoledì 9 dicembre 2009

Presidenza del presidente BALDASSARRI

IC 0631
TIPOGRAFIA DEL SENATO (170)

I N D I C E

Audizione di rappresentanti dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI)

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 8, 14
CONTI *(PdL)* 8
GERMONTANI *(PdL)* 7
* MUSI *(PD)* 8
* *FAISSOLA* . . . . . *Pag.* 3, 10
* *SABATINI* 4, 11

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, l'avvocato Corrado Faissola, presidente dell'Associazione bancaria italiana, il dottor Giovanni Sabatini, direttore generale, l'avvocato Enrico Granata, direttore centrale area normativa, il dottor Carlo Capoccioni, responsabile funzione relazioni esterne e la dottoressa Maria Carla Gallotti, responsabile ufficio relazioni istituzionali, della medesima associazione.

La seduta inizia alle ore 16,20.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti di vigilanza europea dei mercati finanziari, creditizi e assicurativi, sospesa nella seduta del 1º dicembre.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e del segnale audio e video e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È prevista per la seduta odierna l'audizione dei rappresentanti dell'ABI, il cui presidente, l'avvocato Corrado Faissola, ringrazio per aver aderito al doppio impegno di oggi, avendo già partecipato all'audizione presso le Commissioni 6ª e 10ª riunite in ordine ai risultati conseguiti dall'«Avviso comune» per la sospensione dei debiti delle piccole e medie imprese verso il sistema creditizio, tema sul quale ha peraltro assunto l'impegno a tornare a riferire in una prossima occasione.

Ricordando che il testo della relazione che il presidente dell'ABI illustrerà è stato distribuito per la consultazione da parte dei membri della Commissione e che al termine della sua illustrazione i senatori potranno porre i propri quesiti, lascio la parola al presidente Faissola.

FAISSOLA. Vorrei esprimere un ringraziamento particolare al Presidente e a tutti i membri della Commissione per l'attenzione. Il tema che trattiamo in sede di Commissione finanze ha certamente un maggior contenuto giuridico, politico e tecnico; farò quindi una brevissima introduzione e poi, per far fronte alle domande che i senatori porranno, mi avvarrò del supporto del direttore generale Sabatini, che come membro del comitato della Federazione bancaria europea ha seguito e segue tuttora questa materia in sede europea ed è pertanto certamente in grado di fornire ulteriori delucidazioni che fossero da voi ritenute necessarie.

Per comprendere l'importanza di quanto sarà sottoposto nei prossimi giorni al Consiglio ECOFIN in materia di interventi sulla disciplina della vigilanza europea, è necessario tornare leggermente indietro nel tempo per ricordare che è la prima volta che da parte di tutti i Paesi della Comunità interessati al tema si registra una disponibilità costruttiva a parlare di questo argomento. Soltanto fino a pochissimo tempo fa, infatti, quando si parlava di accentrare presso uno o più organismi a livello europeo la vigilanza sulle attività delle banche, delle assicurazioni e dei mercati finanziari, c'era una fortissima repulsione di principio, poiché tutti gli Stati e tutte le autorità di vigilanza dei singoli Stati ritenevano opportuno che su questa materia, a livello europeo, vi fosse una totale astensione.

Le proposte di regolamento sono state già discusse in sede ECOFIN, la Commissione sui problemi economici e monetari (ECON) del Parlamento europeo ne ha già avviato l'analisi e l'approvazione definitiva dell'intero pacchetto sulla riforma dell'architettura di vigilanza europea, attraverso la procedura di codecisione di Consiglio e Parlamento, è prevista per il mese di giugno 2010. L'*iter* quindi è ancora complesso, ma parrebbe che dal punto di vista politico la questione sia ormai tale da non essere probabile un passo indietro.

È importante la creazione di un consiglio di supervisori che dovrebbe tutelare soprattutto gli aspetti correlati alla vigilanza macroprudenziale, quella vigilanza volta cioè ad individuare, possibilmente in via preventiva, i rischi di crisi sistemica e a dettare le regole ai singoli Stati, per evitare che queste abbiano degli effetti dirompenti. Tale vigilanza sarà svolta da un collegio ed è prevista la possibilità di una serie di appelli e ricorsi successivi per arrivare fino al Consiglio europeo, sempre attraverso la Commissione, in un procedimento che da un punto di vista strettamente regolamentare è a nostro parere ancora abbastanza macchinoso. L'importanza della scelta politica però, a nostro giudizio, prevale anche su taluni possibili aggiustamenti che presumibilmente sarebbero, e saranno, opportuni. Per una illustrazione nel dettaglio dei diversi tipi di organismi, se me lo consente, signor Presidente, darei la parola all'amico e direttore generale Sabatini.

SABATINI. Il meccanismo che è stato immaginato nelle proposte della Commissione ora in discussione prevede due livelli di vigilanza, uno macro e uno micro: la vigilanza macro sarà affidata all'organismo dello *European systemic risk board* e a livello micro da un sistema di tre autorità definite *European supervision Authorities*, che saranno un'implementazione degli attuali comitati di terzo livello della nota procedura Lamfalussy, il *Committee of european securities regulator* (CESR), il *Committee of european banking supervisors* (CEBS), quindi con competenze sul settore bancario ed infine il *Committee of european insurance and occupational pensions supervisors* (CEIOPS).

La caratteristica importante di questo nuovo meccanismo è che per la prima volta, ancorché all'interno del Trattato, vengono individuate autorità europee con poteri propri di intervento sulle materie dei mercati finanziari,

della vigilanza bancaria e della vigilanza sulle assicurazioni e sui sistemi di previdenza complementare, superando l'attuale frammentazione. In tal modo, soprattutto – almeno questo è l'auspicio – si supererebbe l'attuale situazione per cui, a fronte di direttive che pure prevedono un livello di massima armonizzazione, come ad esempio la direttiva MiFid o quella sugli abusi di mercato o anche quella sui requisiti di capitale, l'implementazione successiva e quindi lo sviluppo delle regole nazionali continua ad avere differenziazioni tali da non garantire un livello di gioco comune paritetico, che invece consentirebbe anche ambiti di cosiddetto arbitraggio regolamentare, con un vantaggio per gli intermediari situati in quelle giurisdizioni che prevedono delle regole più lasche rispetto a quelle di altri Paesi.

Inoltre, l'attuale situazione comporta che, a fronte di questa disomogenea procreazione delle varie direttive, anche gli oneri per gli intermediari (soprattutto per quelli che lavorano su più giurisdizioni, su più Paesi) siano aumentati in ragione del fatto, ad esempio, che la richiesta di dati necessari per la vigilanza è articolata in maniera differente a seconda della giurisdizione in cui si opera. Lo stesso intermediario che opera in Italia, in Germania, in Austria o nella Repubblica Ceca deve infatti riaggregare in maniera differenziata gli stessi dati di base necessari alla vigilanza, a seconda delle richieste delle autorità.

Peraltro, detto sistema comporta un onere per la vigilanza stessa : le informazioni disaggregate o riaggregate in maniera diversa difficilmente riescono a consentire uno scambio fluido di informazioni tra autorità, specie nei momenti di crisi.

L'obiettivo è di avere a livello europeo autorità che possano emanare *standard* tecnici di implementazione uniforme delle regole definite nelle direttive e, in particolare, avere il cosiddetto Libro unico delle regole (è l'interesse anche dell'industria bancaria europea). Sto parlando del *Single rule book*, ossia di un livello di istruzioni di vigilanza che consenta effettivamente di rispondere in maniera unitaria alle richieste di informazioni delle varie autorità nazionali e che permetta alle stesse di scambiarsi le informazioni in maniera più fluida e rapida.

Il testo in discussione è ovviamente frutto di diversi compromessi. L'obiettivo del rafforzamento delle autorità europee e della fluidificazione e integrazione dei meccanismi di vigilanza europea ha incontrato degli ostacoli lungo il percorso di elaborazione delle proposte. Sono rimaste resistenze da parte di alcuni Stati, che cercano di mantenere a livello nazionale delle competenze, e la Commissione europea tende a mantenere un forte ruolo in questo processo.

In particolare, tenendo conto che le autorità vengono create all'interno delle regole del Trattato, gli *standard* dovranno comunque essere ratificati dalla Commissione europea per essere emanati dalle autorità di vigilanza ed essere vincolanti. In questo contesto si apre un primo profilo di criticità, trattandosi di *standard* estremamente tecnici: viene da chiedersi se la Commissione abbia effettivamente le competenze per entrare in materie di cotanto dettaglio.

Nei testi attualmente in discussione il profilo di maggiore criticità sembra essere rappresentato dal fatto che la Commissione può approvare o rifiutare l'approvazione degli *standard* tecnici, nonché proporre modifiche. Quest'ultima ipotesi in realtà apre all'eventualità che sia la Commissione ad emanare gli *standard* e che le autorità continuino ad avere soltanto un ruolo di tipo consultivo. E un'area che presenta profili di criticità e che getta qualche ombra sulla capacità che questo nuovo sistema ha di implementare il Libro unico delle regole a livello europeo.

Un secondo profilo di criticità deriva dal fatto che le autorità europee hanno potere di intervento a fronte di una violazione delle regole europee da parte degli Stati membri ma non a fronte di una loro non corretta implementazione. Ciò vuol dire che c'è ancora spazio per procedere ad implementazioni non del tutto armonizzate rispetto al quadro complessivo europeo.

Gli Stati membri possono poi opporre alle regole delle autorità di vigilanza europee la loro autonomia di bilancio: mi riferisco al principio della *fiscal responsibility*. Vale a dire che una determinata misura non può essere rispettata dallo Stato membro perché viola una sfera di sua piena competenza, la sua autonomia di bilancio. Il ricorso a detto principio, in modo non armonizzato o circoscritto da regole generali, potrebbe indebolire di molto la costruzione europea.

Quanto ho detto si riferisce al primo livello di vigilanza (quella microprudenziale) immaginato dal sistema di direttive oggi in discussione a Bruxelles.

Per quanto riguarda invece l'attività dell'autorità di vigilanza macroprudenziale, i suoi poteri sono ancora molto sfumati. In teoria, detto organismo avrebbe la competenza di individuare situazioni di rischio sistemico e di lanciare avvisi anticipati e segnali di allarme, qualora determinati settori del mercato finanziario presentassero segni di crisi o di difficoltà. Parliamo però della sola possibilità di lanciare dei segnali di allarme; soltanto attraverso un meccanismo – peraltro abbastanza complesso – ha la possibilità di avere efficacia questa sua attività di segnalazione preventiva delle crisi.

I meccanismi di allerta precoce si limitano alla segnalazione di allarmi e all'emanazione di raccomandazioni, che potrebbero anche essere disattese. E in tal caso, la procedura per discutere se fossero effettivamente necessarie o se andassero ad incidere sull'autonomia di bilancio dei singoli Paesi è veramente complessa; a fronte di una crisi, potrebbe non essere tempestiva.

Quindi, in estrema sintesi, la posizione dell'ABI rispetto alle proposte oggi all'esame in Commissione è sicuramente di approvazione dell'intero disegno: come ricordava il presidente Faissola, esso rappresenta comunque un sostanziale passo avanti rispetto a un passato in cui forse, per troppo tempo, si è immaginato che il mercato integrato europeo potesse fare a meno anche di autorità europee; è quindi un segnale importante nella giusta direzione, anche se crea nuove autorità con poteri che potrebbero es-

sere rafforzati e al momento il meccanismo immaginato appare ancora abbastanza laborioso nei suoi processi decisionali.

GERMONTANI *(PdL)*. Ringrazio anzitutto il presidente Faissola e il dottor Sabatini. Stiamo procedendo con questa serie di audizioni in un momento particolarmente importante; è chiaro che l'accordo politico tra i Ministri finanziari apre la strada alla creazione di un'autentica vigilanza europea sul sistema finanziario, che non può che essere accolto con soddisfazione. Ciò soprattutto considerata la totale assenza di cooperazione finora tra le autorità europee di vigilanza, essendo mancata qualsiasi soluzione sovranazionale. Questo è quanto ha rilevato lo stesso rapporto De Larosière quando ha formulato le proposte che stanno prendendo corpo oggi e che, come ricordava il dottor Sabatini, si concretizzano in due livelli: l'istituzione di un'autorità di controllo macroprudenziale e la trasformazione dei comitati europei di vigilanza microprudenziale in autorità europee.

Le nuove istituzioni saranno più autorevoli, o almeno dovrebbero esserlo, nel proporre le regolamentazioni. Il problema è che per scrivere la proposta presentata a fine settembre e arrivare all'accordo politico si sono scelte soluzioni spesso di compromesso o addirittura vaghe, che forse rappresentano i punti di criticità del documento che adesso stiamo esaminando. Per esempio, in tema di vigilanza macroprudenziale, si è limitato il ruolo della BCE per placare le reazioni londinesi, e di questo bisognerebbe discutere; anche le autorità di vigilanza sono nodi da sciogliere. Le nuove autorità rappresentano a tutti gli effetti un sistema che si sovrappone a quello nazionale; tuttavia, non sono una realtà pienamente sovranazionale, come il Sistema europeo di banche centrali che ha nella BCE il vertice.

In secondo luogo, la *governance* delle nuove istituzioni si preannuncia anch'essa particolarmente problematica: per ciascuna autorità europea abbiamo uno *steering commitee,* un *management board* e un *board of supervisors,* quindi anche questo aspetto dovrà essere analizzato. La vigilanza europea va quindi considerata a mio avviso non come un risultato raggiunto, ma come una costruzione da realizzare faticosamente giorno dopo giorno, cercando di eliminare dal progetto quante più ambiguità possibili, rafforzando le competenze in materia di vigilanza macro e microprudenziale.

Forse saranno le nuove istituzioni a doversi creare giorno per giorno quella autorevolezza che serve per proporsi come vera alternativa al livello nazionale di vigilanza. In caso contrario, avremmo creato soltanto un nuovo livello di coordinamento che rischia di frantumarsi di fronte al primo problema.

Innanzitutto, vorrei sentire la sua opinione, presidente Faissola, e quella del dottor Sabatini sulle questioni che ho sollevato, anche attraverso un'analisi dei punti di ambiguità; inoltre quale sia a suo avviso lo strumento più adatto per prevenire i conflitti di interesse, garantendo la separazione di competenze e funzioni tra autorità, sì da evitare il rischio di

commistioni tra regolatori e regolati, controllori e controllati. Le chiedo inoltre una valutazione circa gli strumenti utili a regolare l'attività delle agenzie di *rating,* se devono ancora essere considerate veri e propri attori di mercato: se non sia errato assegnare loro una facoltà di autoregolamentazione.

MUSI *(PD)*. Ringrazio il presidente e il direttore dell'ABI: la loro esposizione conferma questa sensazione di criticità che c'è intorno alle proposte di regolamento comunitario.

Indubbiamente la crisi finanziaria ha posto davanti agli occhi di tutti la necessità di avere anzitutto regole trasparenti e autorità garanti, che credo manchino nell'ordinamento. Manca il coordinamento tra autorità, per cui non si riesce a capire quali sono gli ambiti di azione e i limiti dell'una e dell'altra, con il rischio di una grande compromissione, sapendo quanto i campi bancario e assicurativo, soprattutto previdenziale e assicurativo, finiscano per avere limiti molto labili.

La seconda linea direttiva che ci aveva accompagnato nel dibattito è l'indipendenza delle autorità. Crediamo che l'indipendenza debba essere garantita da regole vere, in grado di far capire fino a che punto la vigilanza possa avere una sua credibilità.

La terza è il contrasto dei conflitti di interesse definendo in che modo si evitino sovrapposizioni tra controllore e controllato. L'esperienza ha dimostrato che queste sono linee fondamentali sulle quali costruire un meccanismo di supervisione europea in grado di affrontare la crisi su scala globale.

Nella vostra esposizione avete utilizzato il termine «barocco», nella costruzione delle future autorità, il che indica che forse non siamo sulla strada giusta. Ecco perché il vostro contributo, così come quello di altri soggetti auditi, diviene fondamentale al fine di evitare, prima del giugno 2010, che si deliberi un ordinamento che alla fine sia inefficace nella prevenzione di quelle criticità emerse con la crisi finanziaria e per le quali i cittadini hanno pagato un prezzo molto alto.

CONTI *(PdL)*. Mi associo alle considerazioni dei colleghi che mi hanno preceduto.

Vorrei sapere da voi se esistono o meno proposte dell'ABI che tendano a rendere meno complesso, più incisivo il lavoro di queste nuove autorità che si vanno a creare. Soprattutto mi interessa conoscere se esistono in questo campo iniziative documentate del sistema bancario italiano, antecedenti la crisi che è scoppiata nel sistema finanziario internazionale. Vorrei capire qual è stato il contributo del sistema bancario italiano nel periodo precedente quello che stiamo vivendo e che incide così corposamente sul cittadino utente.

PRESIDENTE. La ringrazio anch'io, presidente Faissola, per il suo contributo.

Al pari dei colleghi intervenuti, convengo con i rappresentanti dell'ABI che la nuova architettura della vigilanza europea rischia di apparire complessa e per certi versi barocca. Starei per dire che una prima bozza del progetto di riforma, parzialmente corretta da una seconda, sembrava ad una attenta lettura sconfinare più che nel barocco, nel balocco, basata tra l'altro su un palese conflitto d'interessi.

È chiaro che c'è un bene pubblico da salvaguardare: quello della trasparenza delle regole e delle operazioni, con un soggetto responsabile del rispetto delle regole, che – come in una partita di calcio – dovrà semmai fischiare i calci di rigore, quindi gestire lo strumento delle sanzioni. È altrettanto chiaro che, indipendentemente dalla crisi economica e finanziaria di questi anni, sono cambiate le dimensioni del campo di calcio: e non si può pensare di mettere insieme dieci campetti di parrocchia per fare un campo da Coppa dei campioni, perché vi sarebbero dieci arbitri e dieci regolamenti diversi.

Sembra un esempio banale, ma è un fatto che il campo è cambiato e che occorrono regole condivise ed un arbitro che abbia autorità ed indipendenza; ma bisogna stare attenti ad evitare che l'arbitro si faccia le regole per conto proprio.

La seconda critica – anche questa condivisibile – che i rappresentanti dell'ABI muovono alla nuova architettura della vigilanza europea è che la Commissione europea vuole ritagliarsi in quell'ambito un ruolo incisivo. A mio parere, la Commissione e soprattutto il Parlamento europeo si debbono ritagliare un ruolo incisivo; il problema è in quale fase e per quale ruolo. Certamente debbono incidere nella fase della fissazione delle regole o nella fase, ad esempio, della nomina delle *authority*: deve essere chiara la scelta politica che sta alla base, ma subito dopo la nomina, l'*authority* deve essere indipendente.

Infine, vorrei avere una opinione dei rappresentanti dell'ABI sul processo di approvazione in codecisione. Per quanto a nostra conoscenza, questa Autorità indipendente rischia di essere autoreferenziale e addirittura di poter assumere decisioni che si sovrappongono alle stesse decisioni dei Governi. Se ad esempio l'Autorità, valutata una situazione di rischio micro o macro, richiede al governo di un determinato Paese di intervenire con fondi pubblici per salvare un importante istituto bancario e quel governo non ritenesse di dover compiere l'operazione, nelle pieghe delle bozze di riforma che circolano sembra delinearsi una situazione per la quale un governo può rifiutare di intervenire, ma se entro due mesi l'Autorità non accetta le motivazioni addotte dal governo a ragione del diniego, quest'ultimo è sostanzialmente obbligato ad intervenire comunque.

Questo punto va trattato con cautela. Sono personalmente convinto, insieme ai colleghi della Commissione – come il presidente Faissola sa – che la necessità di avere un'Autorità europea che corrisponda al nuovo «campo di calcio» è totalmente condivisa, forse proposta già in tempi non sospetti, addirittura prima che cominciasse questo processo; ma quel che conta poi è la conclusione della vicenda.

Questi tre rischi in parte delineati in questa prima relazione scritta, che i colleghi hanno ribadito nei loro interventi e ai quali mi sono permesso di aggiungere altre considerazioni, potrebbero avere un peso importante.

Ringrazio i rappresentanti dell'ABI per aver espresso la loro posizione, che certamente è quella di una associazione che rappresenta degli interessi ma che fa anche parte di una comunità: quindi ha questa doppia veste.

FAISSOLA. Farò alcune brevissime considerazioni di carattere politico-strategico, per poi lasciare al dottor Sabatini il completamento della risposta. In primo luogo, sono assolutamente allineato sulle preoccupazioni espresse da tutti i senatori che sono intervenuti. Nella relazione abbiamo definito barocca la nuova architettura della vigilanza: forse non abbiamo usato il termine più esatto, ma indubbiamente dalla prima lettura del testo tutti abbiamo tratto la sensazione – la stessa che emerge dalle preoccupazioni espresse dal presidente Baldassarri e dai senatori intervenuti – che occorrerebbero una maggiore semplificazione ed una maggiore chiarezza nella definizione del soggetto che in tempi brevi possa intervenire per dare indicazioni cogenti allo Stato e attraverso di esso alla banca o al gruppo bancario che è interessato dallo stato di crisi.

Partendo dal presupposto che le crisi di norma esplodono per mancanza di liquidità a livello di sistema, personalmente ritengo indubitabile che un processo che passa attraverso meccanismi che richiedono dei mesi non serva assolutamente a nulla. Perché questi interventi siano efficaci, è necessario coordinare l'attività dell'organo di supervisione strategica e macroprudenziale con l'attività dei tre organismi responsabili per le banche, le assicurazioni e la tutela dei mercati.

In altri termini, l'organo di macrovigilanza dovrebbe avere una funzione finalizzata soprattutto a prevenire gli stati di crisi, quindi a segnalare situazioni come quella, ad esempio, della quantità enorme (tuttora in circolazione) di prodotti derivati non controllati, che potrebbe ingenerare una situazione di crisi sistemica; dovrebbe agire quindi in chiave preventiva e propositiva.

Le proposte dell'ABI – lo chiedeva il senatore Conti – sono ancora in fase di elaborazione, ma sarà cura dell'associazione, non appena vi sarà un documento meditato ed approfondito, farlo pervenire al Presidente e, per suo tramite, a tutti i membri della Commissione.

Il senatore Conti chiedeva anche se l'ABI avesse fatto qualcosa prima della crisi. Prima della crisi, l'ABI aveva elaborato una sua posizione finalizzata alla creazione appunto di un organismo di vigilanza di livello europeo, soprattutto per quanto concerne i gruppi transfrontalieri. La proposta è stata presentata al Governo italiano, che l'ha condivisa e fatta propria, portandola in sede ECOFIN. Anche se poi in quella sede non è stato dato alcun seguito a quell'indicazione, è però evidente che vi fosse, da parte dell'ABI, la consapevolezza della debolezza dei sistemi di controllo.

Non solo; l'ABI e le banche italiane si sono trovate anche nella situazione di dover sottostare a delle regole, dettate dalla Banca d'Italia, che erano più severe di quelle cui erano sottoposti i loro *competitors*, e devo dire che molti miei colleghi mi facevano pressioni affinché chiedessi alla Banca d'Italia di allentare quei vincoli.

Essendo rappresentante di tutta la comunità bancaria, vi confesso di aver inoltrato alla Banca d'Italia queste osservazioni sulle differenziazioni che potevano portare anche a una diversa competitività sul mercato. È stato tuttavia un bene che la Banca d'Italia abbia mantenuto regole di vigilanza prudenziale più severe rispetto ad altri.

Se oggi si parla di qualità molto buona, per non dire ottima, del patrimonio delle banche del nostro Paese, è proprio grazie a tali regole.

Nella costruzione di questo nuovo sistema l'ABI presterà molta attenzione e riteniamo che gli indirizzi che la Banca d'Italia ci ha dato debbano essere posti alla base di quella che sarà la futura regolamentazione (ovviamente tenendo conto dell'esempio fatto dal presidente Baldassarri in materia di campo di calcio). Soprattutto, ci sarà attenzione affinché i singoli regolamenti nazionali non possano aggiungere o modificare quanto previsto a livello europeo, per evitare una situazione di competizione sul piano delle regole.

SABATINI. Signor Presidente, risponderò velocemente seguendo l'ordine dei punti sollevati.

Sicuramente il nuovo sistema di vigilanza europea non sostituisce la vigilanza nazionale, che rimane in piedi. Il compito delle nuove autorità europee sarà quello di garantire un coordinamento e un'armonizzazione delle modalità con cui viene esercitata la supervisione a livello nazionale, soprattutto garantendo il massimo rispetto delle regole comuni europee (ossia delle direttive e dei regolamenti). In quest'area, quindi, le autorità hanno il potere di emanare raccomandazioni, di evidenziare casi di violazione delle regole da parte di alcuni Stati membri e, quindi, di intervenire per il ripristino di condizioni di parità; esse hanno inoltre un ruolo in caso di emergenza.

Di fatto, però, il sistema non si configura ancora come un sistema di vigilanza europea, né si può parlare di un sistema federale di vigilanza. La vigilanza rimane a livello nazionale.

Un caso particolare, che forse non ho menzionato nel mio intervento iniziale, è quello delle modalità con cui si svolge la vigilanza sui gruppi transfrontalieri all'interno di questo meccanismo. Già oggi, infatti, soprattutto per quanto riguarda la vigilanza di tipo prudenziale e per i gruppi transfrontalieri, esistono i collegi dei supervisori, ossia comitati in cui sono rappresentate le autorità nazionali di tutti i Paesi in cui operano i gruppi bancari transnazionali e all'interno dei quali l'autorità del Paese che ha rilasciato l'autorizzazione alla capogruppo del gruppo bancario ha il ruolo di *leader*.

Rispetto a questi soggetti il ruolo delle autorità europee dovrebbe essere quello di garantire l'uniformità di comportamento dei collegi e di dare delle regole che garantiscano un corretto bilanciamento tra i poteri dell'autorità *leader* e i poteri delle altre autorità delle giurisdizioni in cui il gruppo bancario opera.

Questa rappresenta oggi una delle aree di maggior conflitto e ci porta anche a considerare un altro elemento della complessa disciplina e architettura della vigilanza europea: mi riferisco alle misure di risoluzione delle crisi di soggetti che operano a livello transfrontaliero. Oggi una delle aree più delicate, su cui si registra una fase di *impasse*, è proprio quella dell'identificazione di modalità comuni di risoluzione di crisi di gruppi transfrontalieri. Purtroppo alla fine ogni autorità nazionale vuole evitare che il peso della crisi ricada principalmente sui suoi contribuenti (in caso di crisi è infatti il contribuente che può sopportare il costo del salvataggio).

Quindi, il tema di come ripartire il peso del salvataggio di un soggetto che opera in attività transfrontaliere rappresenta un altro importante tassello del meccanismo di funzionamento della vigilanza europea; un tassello ancora mancante ma che è in discussione.

Le soluzioni che vengono proposte non sembrano al momento soddisfacenti. In particolare, una di queste prevede che i gruppi siano costituiti soltanto da entità tra di loro indipendenti, in maniera tale che l'eventuale crisi dell'intermediario appartenente a un gruppo situato in una determinata giurisdizione possa essere risolta a livello locale. Tale soluzione non appare però in linea con il processo di integrazione del mercato europeo, perché farebbe venir meno tutti i vantaggi – che oggi ci sono – ad avere dei gruppi transfrontalieri, che possono accentrare tutta una serie di funzioni, a cominciare da quella di *risk management*.

La visione integrata dei profili di rischio di un gruppo consente infatti di cogliere meglio i rischi sistemici rispetto a una visione frammentata su diverse unità (penso anche ai meccanismi di gestione accentrata della tesoreria e delle altre infrastrutture che sono tipiche dei gruppi transfrontalieri). Questo è un altro elemento su cui sono in corso consultazioni, anche a livello di comitato di Basilea, e che andrà a completare il panorama degli atti normativi per il disegno della vigilanza europea.

Sul tema delle agenzie di *rating*, che pure è stato sollevato, ricordo che è stata emanata una direttiva: è stato appunto previsto che le agenzie siano autorizzate a livello accentrato. Credo che questo sia l'unico caso in cui un soggetto che opera su scala europea venga autorizzato non da un'autorità nazionale, ma da un'autorità europea. Siamo soltanto nella fase iniziale del processo di attuazione di questa direttiva ed è presto per verificare gli effetti della nuova disciplina.

Tale disciplina presenta da un lato profili sicuramente importanti, perché comunque sottopone questi soggetti ad autorizzazione e prende in considerazione il tema del conflitto di interessi, che è stato uno dei punti più criticati nel ruolo che queste agenzie hanno giocato nella crisi; per altri versi il processo di *rating* è particolarmente delicato perché esposto ad una elevata soggettività.

I modelli di valutazione della probabilità di *default* di un emittente sono abbastanza soggettivi e anche il processo di autorizzazione potrebbe aumentare la fiducia che si attribuisce a questi soggetti e accrescere il cosiddetto rischio di azzardo morale. Vedremo nel prosieguo come questa disciplina verrà gestita.

Un altro tema sollevato, sempre relativo al conflitto di interessi, è come questo venga gestito rispetto al rapporto tra nuove autorità di vigilanza e soggetti vigilati. Una serie di articoli della proposta di regolamento tende a individuare l'indipendenza sia di queste nuove autorità sia dei membri, prevedendo anche requisiti di onorabilità. Sono formule usuali; da questo punto di vista il regolamento non innova.

Sicuramente un limite complessivo all'indipendenza di questi soggetti deriva dal fatto che ci stiamo muovendo sempre all'interno del Trattato europeo, che può prevedere la creazione di autorità, ma su iniziativa della Commissione; quindi il legame tra Commissione e autorità rimane forte. Questa è una differenza, ad esempio, rispetto allo *status* delle autorità nazionali, che comunque vengono create e hanno una indipendenza assoluta; in questo caso invece il rapporto di dipendenza tra le nuove autorità e la Commissione europea si concretizza nella necessità di approvazione da parte della Commissione degli *standard* tecnici, affinché questi possano essere resi vincolanti.

Le altre osservazioni mi sembra abbiano tutte colto il problema della eccessiva articolazione e complessità di funzionamento di questa macchina disegnata dal regolamento europeo; critica che si rileva ovviamente anche nel nostro intervento, anche se mi permetto di evidenziare che comunque è un passo avanti nel cammino verso l'integrazione europea.

Il Presidente ricordava gli sforzi fatti in passato, a cui l'industria bancaria europea pure aveva dato un forte supporto, per arrivare ad avere autorità di vigilanza europea, ancor prima che la crisi finanziaria esplodesse in tutta la sua virulenza e quando l'opposizione alla creazione di queste autorità era sempre stata forte.

Il ruolo giocato dai comitati di terzo livello, disegnati dalla prima procedura Lamfalussy, veniva considerato più che sufficiente e anzi non si prevedeva nemmeno un aumento delle competenze di queste associazioni, che avevano un carattere meramente consultivo rispetto alla Commissione. Credo quindi che l'osservazione fatta da un alto dirigente della Commissione europea, con cui abbiamo interloquito nell'ambito di questo processo, possa anche essere valida: il grande passo avanti è stato quello di avere costituito queste autorità.

Sono stati costituiti i contenitori; sono stati dotati di poteri; nel prosieguo potranno anche essere dotati di ulteriori poteri per rendere il processo effettivamente più efficiente, ma un passo avanti è stato fatto. Sicuramente, anche in seno alla Federazione bancaria europea, l'ABI farà in modo che i poteri di queste autorità siano rinforzati proprio nella logica di un sistema integrato ed efficiente di vigilanza europea.

PRESIDENTE. Se non ci sono altre richieste di intervento, ringrazio il presidente Faissola e il dottor Sabatini per il loro contributo e dichiaro conclusa l'odierna audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 17,20.

€ 1,00