Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 5

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

134ª seduta: martedì 12 gennaio 2010

Presidenza del presidente BALDASSARRI

IC 0658
TIPOGRAFIA DEL SENATO (170)

I N D I C E

Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici (ANIA)

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 7, 10 e *passim*
* BARBOLINI *(PD)* 12, 14
COSTA *(PdL)* 11
FERRARA *(PdL)* 13, 14
LANNUTTI *(IdV)* 9, 10
LEDDI *(PD)* 10
FOCARELLI . . . . . *Pag.* 16, 17
* *GARONNA* 3, 14, 16
PEDRIZZI 16

Audizione di rappresentanti dell'Associazione fra le società italiane per azioni (ASSONIME)

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 17, 26
COSTA *(PdL)* 24
LANNUTTI *(IdV)* 23
LEDDI *(PD)* 23
ABETE . . . . . *Pag.* 17, 24

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-IO SUD:Misto-IS; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Paolo Garonna, direttore generale dell'ANIA – Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici, accompagnato, per il medesimo organismo, dal dottor Dario Focarelli, dal dottor Riccardo Pedrizzi, dalla dottoressa Gabriella Carmagnola e dal dottor Roberto Signorini, e il dottor Luigi Abete, presidente dell'ASSONIME – Associazione tra le società italiane per azioni, accompagnato, per il medesimo organismo, dal dottor Stefano Micossi e dal dottor Carmine Di Noia.

I lavori iniziano alle ore 15,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti dell'Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici (ANIA)

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 17 dicembre scorso.

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

Sono oggi previste due audizioni di cui la prima è quella di rappresentanti dell'ANIA (Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici).

È presente il professor Paolo Garonna, direttore generale dell'ANIA, accompagnato, per il medesimo organismo, dal dottor Dario Focarelli, dal dottor Riccardo Pedrizzi, dalla dottoressa Gabriella Carmagnola e dal dottor Roberto Signorini.

Cedo subito la parola al nostro ospite.

GARONNA. Signor Presidente, cercherò di essere breve per dare spazio alla discussione visto che abbiamo un testo che mettiamo a disposizione di questa Commissione.

Tengo a cominciare ringraziando la Commissione per l'opportunità che dà all'Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici (ANIA) di fornire un contributo e di esprimere, in modo assolutamente irrituale e con grande convinzione, tutto l'apprezzamento e sostegno all'iniziativa assunta dalla 6ª Commissione del Senato. Questa iniziativa ci sembra di grande importanza per quattro ordini di ragioni.

Siamo entrati in una nuova fase del processo di integrazione europea e vediamo la serie di provvedimenti in discussione come il primo mo-

mento di un nuovo slancio nel processo di integrazione in cui noi – e, credo, le istituzioni e il Paese – abbiamo svolto un ruolo di *leadership*.

In secondo luogo, l'architettura finanziaria è un tassello importante nella risposta alla crisi dalla quale stiamo cercando di uscire e come tale va vista. Una crisi globale sistemica e multidimensionale richiede risposte globali, sistemiche e multidimensionali. Questo ci serve a collocare i provvedimenti in un quadro più ampio e a vederli come la tappa di un processo e la parte di un tutto. Credo che questo sia di grande importanza anche per la valutazione da dare a questi provvedimenti che, per quanto ci riguarda, è positiva, anche se certamente ne vediamo le insufficienze e le carenze. Se però essi sono visti come la tappa di un processo e la parte di un tutto nel rispondere alla crisi, mi sembra che si dia bene il senso di come valutarli.

La terza osservazione preliminare che volevo fare era che l'architettura finanziaria non è un fine, ma uno strumento. Il fine degli interventi a livello europeo e degli altri interventi sull'architettura globale, che saranno ugualmente importanti dal punto di vista della risposta alla crisi, è far funzionare il mercato. Solo il funzionamento del mercato (un mercato ben regolato, trasparente ed efficace) ci garantisce lo sviluppo, l'occupazione, la risposta ai bisogni fondamentali dei cittadini e alla domanda di servizi finanziari adeguati. Il *test* dell'efficacia della nuova architettura starà quindi nella sua pratica realizzazione. Questo dà un senso preciso all'iniziativa di questa Commissione. Credo infatti che settore privato, parlamenti nazionali, forze politiche e sociali dovranno essere fortemente impegnati per far funzionare l'architettura europea. Come ANIA ci siamo già mobilitati con iniziative di informazione, formazione e sensibilizzazzione rivolte non soltanto ai nostri interlocutori settoriali, ma a tutti i nostri *stakeholder*. Sottolineandone l'importanza a livello europeo, abbiamo lanciato un'iniziativa di formazione degli operatori che faccia radicare una cultura europea della finanza e del mercato, perché senza di essa sarà difficile far funzionare la nuova architettura.

Vorrei, infine, richiamare l'esigenza che da questa architettura derivi un quadro di regole, di pratiche e di vigilanza adeguato. L'industria italiana e le assicurazioni operano in un mercato che è sempre più europeo e globale, sempre più teso e competitivo, con forti pressioni dal punto di vista dei costi e che deve rispondere ad una domanda sempre più esigente da parte dei cittadini. L'industria e ha sofferto e soffre di un'architettura europea frammentata, spesso pletorica, con sovrapposizione di livelli e ambiti di regolazione, con costi di *compliance* crescenti e con spesso una concorrenza regolamentare, che alimenta una rincorsa al ribasso, con vuoti di regolamentazione e di vigilanza. Tutto ciò impedisce l'integrazione dei mercati e crea possibilità di malfunzionamento degli stessi. L'obiettivo di un'architettura più semplice, più efficace ed integrata è fortemente sostenuto dall'ANIA per il vantaggio che ne deriverebbe all'industria, ma soprattutto ai cittadini. Di questo, nelle proposte in discussione ci sono certamente gli elementi, i presupposti e le potenzialità, ma non c'è nessuna garanzia – di questo dobbiamo essere consapevoli – e anzi ci

sono anche dei rischi. Questa architettura potrebbe infatti tradursi in una mera estensione dei meccanismi e delle procedure di Lamfalussy, che non hanno funzionato bene nel passato recente, o potrebbe essere vista come un compromesso al ribasso rispetto a proposte più ambiziose. Credo che, come sempre, occorra guardare al bicchiere mezzo pieno e ci si debba impegnare per far sì che questa architettura sia la migliore possibile, ma che soprattutto venga utilizzata con il contributo di tutti per migliorare il funzionamento del mercato.

Da questo punto di vista ci sembra che due siano le condizioni essenziali: è importante innanzitutto che il sistema sia semplice, non barocco e non a livelli sovrapposti; in secondo luogo, è necessario che il trasferimento di prerogative e di competenze avvenga dai livelli nazionali a quelli europei. È importante che ci sia un reale trasferimento di funzioni, che questo diventi effettivamente il presupposto per far funzionare il mercato europeo dei servizi finanziari come mercato unico. Occorre che si eviti che il livello europeo sia semplicemente il ventottesimo dopo i 27 livelli di governo del sistema finanziario dei 27 Paesi membri dell'Unione. A garanzia dell'unicità dello sviluppo del mercato è necessario che ci sia la semplificazione e l'uniformità dei quadri regolatori.

Signor Presidente, prima di passare alle proposte specifiche che facciamo sui provvedimenti richiamerei il ruolo che le assicurazioni hanno avuto nella crisi. La crisi non ha avuto origine in Europa e nel settore assicurativo. Questo bisogna ricordarlo. Si è trattato per l'assicurazione in gran parte di effetti indiretti della crisi: la diminuzione del valore contabile degli investimenti in azioni e obbligazioni emesse. Per quanto riguarda l'assicurazione italiana essa ha reagito a questa crisi meglio dell'analogo settore degli altri Paesi. Questo certamente va a merito dell'autorità di vigilanza, dell'ISVAP, va a merito anche dell'industria stessa, delle imprese, degli operatori delle imprese, delle reti distributive e degli amministratori delle compagnie di assicurazione.

Credo sia importante sottolineare che dal punto di vista dei rischi sistemici il settore assicurativo è meno esposto a questo tipo di rischi per il fatto che non c'è un pericolo di fuga degli assicurati, come invece potrebbe esservi una fuga dei risparmiatori dai depositi bancari. Quindi quello assicurativo è un settore portante e integrato nel quadro della finanza, ma è anche un settore che ha la sua specificità e una sua diversità che deve essere tenuta in considerazione nel momento in cui si va a regolarlo.

Ritengo che l'esigenza di una diversità nell'apprezzamento, nella valutazione e quindi nella regolazione del settore assicurativo sia molto importante e che essa debba essere fatta valere anche in Europa. Questa osservazione mi porta ad un punto specifico nella valutazione sulle proposte della Commissione. Queste proposte sono articolate su due livelli: da una parte, un approccio settoriale a livello microprudenziale, quindi con l'articolazione per tre autorità, di cui un'autorità sulle assicurazioni. Ci sembra che questo sia importante e utile perché consente di avere un legame diretto, una conoscenza diretta, tra il settore e l'autorità di regolazione.

D'altro canto, però, c'è un livello sovra-ordinato che guarda agli aspetti sistemici, un livello di coordinamento superiore.

Ci sembra che la scelta dei due livelli sia appropriata, però vorremmo evidenziare alcuni elementi di criticità e formulare proposte costruttive su entrambi i livelli. In particolare, sul Consiglio europeo per il rischio sistemico, un organismo di 61 membri che rischia di essere un po' pletorico, ci rendiamo conto che questa composizione è fortemente squilibrata perché non tiene conto delle esigenze e delle specificità del settore assicurativo. Tra i 61 membri infatti vi è soltanto un rappresentante dell'industria delle assicurazioni, il presidente dell'autorità del settore.

Pensiamo che per correggere tale squilibrio si dovrebbe operare sullo *steering group*, sul comitato esecutivo, riducendone i membri da 12 a 8, diminuendo in particolare il numero dei rappresentanti delle banche centrali. Nel comitato esecutivo, la cui presidenza viene affidata ad un banchiere centrale, molto probabilmente al presidente della Banca centrale europea, si potrebbero prevedere invece due vicepresidenze: il presidente dell'autorità dei valori mobiliari e il presidente dell'autorità delle assicurazioni. Ciò consentirebbe di dare visibilità e una voce maggiore a queste articolazioni del mondo della finanza. Inoltre si avrebbe il vantaggio di ridurre il numero da 12 a 8 membri, rendendo più operativo ed efficace il meccanismo.

Il fatto di avere degli *stakeholder group*, cioè gruppi consultivi con i rappresentanti delle imprese del settore, è di grande rilevanza ed è importante che il comitato esecutivo possa avere un dialogo costruttivo con i gruppi degli *stakeholder*, richiedendo pareri, informazioni e *input* a questi interlocutori.

Infine, un aspetto importante e delicato è rappresentato dal rapporto tra l'ESRB e il Consiglio Ecofin, che è il decisore politico. Certamente le esigenze di indipendenza delle autorità nella regolazione e nella vigilanza vanno assicurate e garantite. In ciò il rapporto con le banche centrali e la BCE è ovviamente un presupposto di grande efficacia. Tuttavia occorre ricordare che il rapporto con Ecofin è altrettanto importante perché le scelte che vengono operate hanno implicazioni dal punto di vista della politica economica, quindi è importante che ci sia un dialogo tra autorità indipendenti e responsabili della politica economica.

Piuttosto che far valere l'indipendenza attraverso il funzionamento di rigidi steccati, di barriere di segmentazione e di demarcazione che, come abbiamo constatato in occasione della crisi, non hanno funzionato (anche nel caso dell'autorità forse più indipendente che conosciamo che è la FED), è importante garantire un dialogo tra i decisori della politica economica (i ministeri delle finanze) e le autorità di vigilanza e di regolazione della finanza.

Dal punto di vista della vigilanza microprudenziale, ribadiamo l'importanza dei gruppi consultivi, degli *stakeholder group*. Da questo punto di vista vorremmo non uno ma due *stakeholder group* nell'ambito del settore delle assicurazioni perché ci sono due profili, quello del settore assicurativo e quello dei fondi pensione, che hanno esigenze relativamente di-

verse e che quindi potrebbero essere organizzati in gruppi consultivi differenti.

Un aspetto importante riguarda le materie sulle quali le autorità possono predisporre i loro *standard* tecnici vincolanti. È chiaro che per quanto riguarda il terzo livello delle procedure di Lamfalussy, le materie strettamente tecniche, si deve garantire la massima autonomia delle autorità di regolazione nell'emanare pareri vincolanti. Per quel che riguarda invece il secondo livello, le misure di attuazione ad esempio in relazione alla solvibilità *(solvency* II), i requisiti di capitale per intenderci, riteniamo che questa sia una materia che non ha soltanto una valenza tecnica, ma anche alcune implicazioni di politica economica, e che quindi sia importante che al riguardo ci sia un dialogo e anche un *endorsement* da parte della Commissione europea. È opportuno che ci sia la possibilità per le autorità di politica economica di dire la loro. Diciamo questo anche perché i segnali che ci giungono dal punto di vista dell'applicazione di *solvency* e quindi delle nuove regole per il funzionamento del settore assicurativo ci vedono preoccupati, perché il rischio è di stringere talmente i bulloni da introdurre rigidità nel funzionamento dei mercati, da aumentare i costi per gli assicurati e creare una barriera all'accesso ai prodotti assicurativi e finanziari a costi ragionevoli e di qualità adeguata per gli utenti.

Quindi credo che ci sia la necessità di bilanciare le esigenze di prudenza con le esigenze di funzionamento dei mercati. Questo è un compito che le autorità di vigilanza e di regolazione dovranno svolgere nel dialogo con le autorità responsabili della politica economica. L'importante è che si abbia un'architettura che riesca a configurare un sistema unico e integrato dal punto di vista delle regole e dei meccanismi di sorveglianza, sia pure articolato necessariamente su più livelli. È necessario inoltre che questo sistema resti semplice, implichi dei reali trasferimenti di prerogative e di poteri a livello europeo, che è il livello sempre più di riferimento per il mercato. Teniamo conto che l'industria delle assicurazioni italiane è fortemente presente sui mercati europei e globali; teniamo conto che un terzo delle imprese di assicurazione operanti in Italia sono di derivazione straniera. Quindi il nostro Paese, dal punto di vista dell'industria assicurativa, è fortemente integrato in Europa e ha bisogno di un quadro di regolazione, di un quadro di istituzioni di controllo della finanza che sia realmente europeo.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Garonna per le sue osservazioni, in quanto le tre filiere sulle quali ha di fatto impostato la sua valutazione (molto utile per la nostra indagine conoscitiva) sono proprio alla base delle motivazioni che ci hanno indotto a procedere ad un'indagine conoscitiva in questa fase.

La prima considerazione – che non era e non è ancora del tutto scontata – è che la crisi che abbiamo vissuto, e che stiamo vivendo, non è una crisi del mercato, ma del «non mercato». Ho molto apprezzato il fatto che il professor Garonna abbia ripreso questo concetto nella sua introduzione.

La crisi è esplosa, dunque, dove non c'erano i vigilanti e dove non c'erano le regole: è ovvio poi che, una volta scoppiato il bubbone, esso si diffonde anche attorno, e quindi anche nelle aree vigilate e dove le regole invece ci sono. La mancanza delle regole e degli organi di vigilanza rappresenta quindi un fallimento dello Stato.

La seconda considerazione che intendo svolgere riguarda la chiarezza nella definizione dei ruoli – che ci preoccupava e ci preoccupa ancora – tra la *polis* (politica) e la responsabilità tecnica e, quindi, l'autonomia delle autorità. Non a caso la riforma epocale che in tal senso dovrà essere realizzata in Europa, passa attraverso un regolamento, anche se dai primi documenti interni – che come sempre circolano – emergevano diverse perplessità da questo punto di vista, a causa dell'origine quasi autoreferenziale di quelle che sarebbero poi dovute diventare – e già sono – autorità indipendenti. Tuttavia, proprio per non toccare l'indipendenza delle autorità, è necessaria la responsabilità della politica.

Infine, un altro passaggio della relazione del professor Garonna sul quale vorrei soffermarmi riguarda il fatto che qui non stiamo discutendo di fare «27 più uno», anche se ciò non è ancora chiaro nella procedura che è stata avviata: al contrario, si sta discutendo della necessità di compiere un importante salto di qualità e di fare «uno», vale a dire un'autorità di vigilanza europea, che potrà poi ovviamente anche articolarsi sul territorio, nei vari Stati, ma che non sia però la sommatoria di «27 più uno», come si legge purtroppo in alcuni casi, in cui emergono organismi di tipo condominiale.

Prendo atto delle valutazioni che l'ANIA giustamente compie – tra l'altro anche in modo trasparente – in ordine agli interessi dell'industria assicurativa e capisco quando, nell'esprimere suggerimenti o critiche, essa sostiene che sarebbe meglio essere rappresentati in un organo piuttosto che in un altro, o che sarebbe meglio distinguere la filiera dei fondi pensione, che ha una sua natura diversa, dal resto delle operazioni del mercato assicurativo.

Da questo punto di vista ritengo quindi che, ai fini dei nostri lavori, sia molto utile il contributo dell'ANIA e che esso rappresenti un'ulteriore conferma dell'utilità che il lavoro che stiamo svolgendo in Commissione – da offrire poi all'intero Parlamento e al Governo – può forse avere per sviluppare un ragionamento sul piano europeo, che sia il più possibile approfondito e partecipato, soprattutto in funzione dell'obiettivo ultimo, vale a dire quello di avere un organo di vigilanza che faccia rispettare le regole e che impedisca quindi *ex ante* la creazione di vuoti, di regole e di autorità che riproducano i rischi della crisi.

Certo, le prospettive di questi ultimi mesi fanno notare – e qui aggiungo una mia personale valutazione – la diversità tra i tempi dell'aggiustamento istituzionale, urgente e necessario, che appaiono però troppo lunghi, e quelli invece di reazione dei mercati, che fanno parlare di ripresa, anche se poggiata sulla vecchia mancanza di regole e di regolatori. Questo discorso non vale ovviamente soltanto per il mercato delle assicurazioni, ma arriva fino al vertice più alto rappresentato dalla nuova *governance*

mondiale, che è ancora lì che si barcamena tra il G7, che è morto, e il G20, che non è ancora nato e che comunque, anche ove nascesse, si presenterebbe già come una famiglia troppo numerosa per poter arrivare a definire un'efficace gestione della *governance* mondiale.

Dico questo perché, proprio la settimana scorsa, mi è capitato di passare all'Assemblea dell'ONU, dove si ha effettivamente la percezione visiva di cosa significa l'assemblearismo di 192 delegazioni rispetto poi ai consigli, che dovrebbero essere invece quelli della *governance*. È chiaro che il riferimento è innanzitutto al Consiglio di sicurezza, ma le riforme che si stanno valutando anche in termini di governo politico e di rappresentanza a livello mondiale – ma qui parliamo in primo luogo del governo economico e finanziario – rischiano di avere tempi troppo lunghi rispetto alla rapidità con la quale i mercati non regolamentati e non vigilati sono capaci di inventare formule che si dimostrano però a volte – anzi, spesso – molto rischiose.

Ieri sono stato informato che la RAI trasmetterà una *fiction* sul caso della Banca romana. Riguardando quel periodo e rileggendo le cronache del tempo, anche alla luce degli insegnamenti di Maffeo Pantaleoni – uno dei miei grandi maestri e predecessore di tanti illustri ordinari di scienza delle finanze all'università di Macerata, la mia città – se si cancella la data e si guarda ai fenomeni, si rischia di non sapere più se si sta parlando di cose di cento e più anni fa, o invece di soli cento o addirittura dieci giorni fa.

Ringrazio quindi il professor Garonna per l'efficace sintesi che ci ha voluto offrire sulle tematiche che stiamo qui analizzando ed affrontando.

LANNUTTI *(IdV)*. Signor Presidente, ringrazio il professor Garonna, il dottor Pedrizzi e gli altri ospiti intervenuti per il contributo offerto ai nostri lavori.

Non faccio mancare qui il mio intervento, che come sempre è critico, come deve essere peraltro da parte di chi guarda e legge da un'ottica leggermente diversa le questioni e le situazioni.

Innanzitutto, tengo a dire che questa crisi sistemica si è verificata in un Paese in cui le regole, se c'erano, erano messe sotto i piedi e dove – lo voglio ricordare – anche il segretario del Tesoro americano, l'osannato Tim Geithner, proprio in questi giorni è finito sotto inchiesta per aver favorito alcuni grandi gruppi bancari assicurativi, sempre a spese dei contribuenti. La crisi quindi è nata in un Paese in cui le regole c'erano, anche se coloro che dovevano farle rispettare, cioè i regolatori, erano stati catturati dai soggetti vigilati.

Signor Presidente, penso che su questo convenga anche lei: è stato ricordato poco fa Maffeo Pantaleoni e la vicenda dello scandalo della Banca romana, che non è altro che quanto è accaduto, accade e continuerà ad accadere, se non si riformano le regole e se non c'è una distinzione – lo dico con grande serietà – tra i soggetti controllati e i regolatori.

PRESIDENTE. Ma Pantaleoni, che era assolutamente integerrimo, non c'entrava niente con quella vicenda, senatore Lannutti; anzi, proprio a causa di quello scandalo morì di crepacuore.

LANNUTTI *(IdV)*. In ogni caso, signor Presidente, una distinzione tra controllati e controllori ci deve essere.

Da questo punto di vista, vorrei ricordare anche il caso di Bankitalia spa, un'altra istituzione che dovrebbe essere *super partes*. Quale credibilità può avere Bankitalia se Unicredit e Intesa detengono il 52,4 per cento delle azioni della Banca d'Italia e se, quando si vanno a fare le ispezioni, si mette un segreto omertoso al mercato, agli *stakeholder* – come ha detto anche il professor Garonna – e ai consumatori, che poi sono i soggetti che pagano per gli errori?

Questo contributo è illuminante come quello che ci hanno offerto gli altri, però una piccola annotazione ho il dovere di farla. La lingua batte dove il dente duole: il cosiddetto decreto Bersani, che voi volete cancellare, ha portato qualche vantaggio e un minimo di trasparenza nei rapporti con i cittadini; peccato che sia stato disatteso, soprattutto dal settore bancario che non ha fatto mistero di aggirare tantissime questioni trattate dal suddetto decreto. Mi riferisco alla commissione del massimo scoperto, l'araba fenice risuscitata più di quindici volte.

Queste questioni devono essere discusse. Per me va bene questo organismo pletorico dei 61 membri dove saranno i 27 governatori delle banche centrali a decidere, mentre gli altri faranno da supporto. Voi giustamente chiedete maggior spazio per voi e per i due pilastri pensionistico e assicurativo. Lo fate con maggiore trasparenza; ne va dato atto, però l'organismo non è pletorico se contiene 61 membri e magari non considera un settore importante come quello delle assicurazioni e smette di essere pletorico se questo sistema inserisce alcuni vostri rappresentanti. Secondo me, devono essere inseriti. In un passaggio della vostra relazione affermate che anche i cosiddetti consumatori e *stakeholder* vessati e tartassati dovrebbero essere rappresentati; anche di questo vi do atto.

Un Paese come il nostro e una Commissione importante come la nostra, che il dottor Pedrizzi ha presieduto e dove adesso viene come esperto, possono fare poco rispetto alla grande Europa; possiamo dare qualche suggerimento, ma le questioni si vedono e si decidono a Bruxelles e mi dispiace che il dottor Pedrizzi non abbia posto l'accento sul fatto che questo meccanismo è basato sul Nord Europa, mentre è tagliata fuori un'area importante come quella del Mediterraneo, che è più importante di quella del Nord Europa. Quando sono state stabilite le sedi a Parigi, a Londra e Francoforte, tagliando parti importanti, mi sarei aspettato che voi avreste posto l'accento su tale aspetto. Considero una tale mancanza un gravissimo errore che commettono, come sempre, i lobbisti guidati dalla Banca centrale europea.

LEDDI *(PD)*. Signor Presidente, ringrazio il professor Garonna per la relazione che ci conferma valutazioni che, nel corso delle audizioni, ci

stanno rafforzando in un convincimento e cioè che ciò che si sta costruendo a livello europeo rischia in qualche modo di essere una struttura che, nel porsi il lodevole obiettivo di rimediare alle lacune che hanno portato alla crisi precedente, si realizza in tempi lunghi e provoca una certa sovrapposizione strutturale anziché una semplificazione. Su questo *iter* date le vostre indicazioni dicendo che, se ben intendo, apprezzate questo sforzo di miglioramento dell'attività di controllo e di regolazione manifestando però preoccupazioni su una eccessiva farraginosità. D'altro canto, ricordate che la nostra normativa ha avuto, dal vostro punto di vista, nel vostro settore, dei particolari appesantimenti con delle ingerenze normative.

Avete, quindi, posto in evidenza il cuore del problema che stiamo trattando: da una parte vi è la necessità, alla luce dei vuoti di regolazione e controllo che ci sono stati, di trovare delle nuove modalità di vigilanza del sistema e, dall'altra, bisogna far sì che questa vigilanza sia efficace e non intrusiva. È un delicatissimo equilibrio che, almeno dal vostro punto di vista, non siamo vicini a raggiungere con questa nuova strutturazione.

La questione che mi pongo in relazione a queste vostre considerazioni è: di fronte ad una normativa europea che faticosamente e lentamente si sta ristrutturando e ad una normativa nazionale che voi giudicate eccessivamente intrusiva ma poco efficace nelle finalità di reale vigilanza, il sistema cosa ha fatto? Voi come ogni associazione d'impresa avete un quadro molto chiaro del vostro sistema. Credo che in una situazione quale quella che si è creata a seguito della crisi finanziaria, al di là delle doverose vigilanze e revisioni normative, i sistemi che sono stati investiti dall'ondata avranno rilevato qualche elemento di *deficit* all'interno delle loro procedure, della loro organizzazione e della loro operatività. Pertanto, in attesa che gli Stati migliorino la loro normativa, che l'Europa migliori la normativa europea di vigilanza, cosa sta facendo il sistema? Ognuno, infatti, dovrà fare in questo sistema la propria parte per porre rimedio alle conseguenze delle inefficienze o delle lacune che sicuramente anche il vostro sistema deve avere avuto se è stato investito in modo così violento dalla crisi. Le ragioni le ha esposte nella relazione e sono chiare: è un'ondata di risulta; non siete stati direttamente la causa, ma siete certamente il settore che è stato, subito dopo quello del credito, più pesantemente investito da questa crisi finanziaria.

L'analisi degli interventi in proprio, in attesa di una normativa che terzi adotteranno, qual è stata?

COSTA *(PdL).* Signor Presidente, ringrazio il professor Garonna per questa relazione sintetica, ma efficacissima, con cui ci dice che l'opinione di questa Commissione sull'utilità di più autorità nazionali è stata puntualmente mutuata a livello europeo. C'è stato un momento in cui in Italia si diceva di voler avere un'unica autorità per il credito, per le assicurazioni, per i fondi pensioni, ma questa Commissione ha resistito consapevole della virtuosità delle autorità che aveva questo Paese e della strutturazione che nel tempo con efficacia si erano date. Coloro che pensavano di fare un

melting pot oggi vengono disattesi da questo orientamento che, essendo stato adottato a livello europeo, evidentemente non è soltanto nazionale.

Inoltre, prendiamo atto che non soltanto il settore del credito, ma anche quello assicurativo italiano ed europeo (più segnatamente italiano) è stato sufficientemente adeguato alla bisogna della crisi internazionale che ha investito il pianeta. Questo però ci fa ritenere che il nostro modello merita di essere esportato.

Consapevoli che ormai anche il mercato unico assicurativo si è realizzato, avremmo piacere che il sistema dei controlli sovranazionali diventasse così efficace, così efficiente e così adeguato, oltre che economicamente contenuto nell'impegno e nell'esercizio, come accade per il nostro sistema.

Pongo ora alcune domande. Quali sono le tematiche che vi crucciano con riferimento alla inadeguatezza del sistema di controllo interno dei singoli Paesi e più segnatamente di quelli dell'Est europeo, che – come sappiamo bene – abbiamo addottorato con le nostre presenze aziendali e con le nostre tecniche della Banca centrale e dell'ISVAP, per quanto riguarda il vostro settore? Quanto l'associazione di categoria, ovvero quello che denominiamo Comitato europeo delle assicurazioni, si sta rivelando un *forum* idoneo per poter assecondare il processo di omologazione verso il quale evidentemente si vuole andare con l'organismo sovranazionale?

È evidente che guardiamo all'associazione di categoria non anche come ad un *club* o come ad un cartello, ma come ad un'entità costituzionalmente prevista in Italia, e quindi anche in Europa, che fosse idonea all'esercizio delle sue funzioni, che sono nobili e non di tutela della categoria, perché è là che si prendono le mosse per poter orientare i vari governi nazionali nell'adozione dei provvedimenti di recepimento, ma anche nell'applicazione delle professionalità e delle meccaniche di funzionamento dei sistemi di controllo, che altrimenti rimarrebbero nella lettera delle direttive oppure nelle buone intenzioni di noi italiani, che per fortuna siamo molto più avanti degli altri.

Quindi, siamo stati tanto adeguati quanto il sistema creditizio, con riferimento alla realtà sovranazionale? Cosa si sta facendo nell'associazione europea, in quello che si denomina Comitato europeo, per poter creare la cultura necessaria e l'orientamento universale europeo perché si pervenga alla omologazione vera? Se l'ISVAP in Italia ha funzionato e il sistema assicurativo ha funzionato, evidentemente è perché ci sono regole, sistemi di vigilanza, di controllo che dovrebbero essere praticati su tutto il territorio europeo?

BARBOLINI *(PD)*. Anche da parte mia rivolgo un ringraziamento e un apprezzamento per i contenuti della relazione che ci è stata proposta. Molte delle valutazioni sono condivisibili. Anche secondo il mio punto di vista il rischio che questa modulazione di strutture e di livelli abbia un eccesso di barocchismo che poi possa portare ad una perdita di efficacia è molto fondato. Quindi credo che alcuni suggerimenti che voi avanzate anche dal punto di vista della riconoscibilità e del ruolo da assegnare

direttamente come attori del processo possano essere apprezzati, condivisi e siano meritevoli di attenzione da parte nostra.

In questo quadro, venendo al fatto che siamo in presenza di un sistema che si sta riorganizzando con una tempistica che forse non corrisponde all'evoluzione e alla dinamica dei fenomeni che potrebbero – speriamo di no – eventualmente di nuovo manifestarsi, riprendendo alcune riflessioni della collega Leddi, chiedo: cosa si sta facendo in termini di autoregolazione in funzione di un innalzamento della soglia di tutela e di garanzia?

Pongo una domanda che forse può essere considerata un po' fuori tema, ma ricordo che circa un anno fa ci siamo trovati in questa stessa sede e avevamo avviato un'indagine conoscitiva sugli effetti della crisi del sistema finanziario e relativamente alle ricadute generate dal fallimento della Lehman Brothers. Voi ci deste un quadro di elementi valutativi e informativi che lasciavano intravedere come il sistema assicurativo avesse certamente subito delle conseguenze, ma che i consumatori, gli utilizzatori finali, i clienti non avrebbero corso eccessivamente rischi rispetto alla possibilità di recuperare buona parte dei loro investimenti. La mia domanda è la seguente: a distanza di un anno, siete in grado di darci elementi – anche se non oggi – che confermino quella tendenza e che possano dare il senso di quale sia stato effettivamente il danno ricaduto sui singoli soggetti e sottoscrittori di polizze e quant'altro?

In questo spirito, quali elementi sono stati introdotti? Non è che io sia entusiasta delle ipotesi «Patti chiari» e così via, non sono convintissimo che quello sia lo strumento, però quali sistemi di regolazione, di autoregolazione, di tutele maggiori, di garanzie e di controlli sono stati attivati per una maggiore trasparenza e per una maggiore tutela degli interessi dei consumatori?

FERRARA *(PdL)*. Alla fine rischierò anche di essere irriverente perché, rispetto al quadro approcciato in alcuni interventi dai colleghi, presuntuosamente da parte mia vorrei andare oltre rispetto a quello che è stato detto e ai loro *desiderata*.

Noi siamo controparti, nel senso che i rappresentanti delle associazioni di categoria stanno venendo a dirci qual è il loro pensiero e noi dobbiamo cercare di capire ben più a fondo, rispetto a quello che inizialmente veniva detto, qual è il loro pensiero e cos'è che non va in quello che dicono. Nelle conclusioni emerge che l'ANIA condivide le proposte. Poi però queste ultime appaiono un po' farraginose rispetto alla possibilità di espletare delle funzioni di aiuto e supporto alla trasparenza del mercato.

Il fatto che qualcosa non vada nelle conclusioni è anche testimoniato dal fatto che apertamente oggi l'ANIA sostiene che i decreti Bersani non vanno bene, ma non mi ricordo una battaglia furibonda di qualche anno addietro fatta dall'ANIA contro questi decreti. Quindi qualcosa non va, perché oggi si dice che non va quello che ieri non si diceva che non andasse.

BARBOLINI *(PD)*. Hai una cattiva memoria.

FERRARA *(PdL)*. Non ricordo una grande battaglia.

Contemporaneamente mi ricordo che le persone che erano ai vertici delle istituzioni finanziarie facevano la fila per votare per Prodi, quindi c'era qualcosa che non andava in quel periodo. Se si schieravano prodianamente e non proditoriamente e poi oggi ci dicono che le cose non andavano, c'è qualcosa che non va.

In definitiva, qual è l'azione che si vuole cercare di portare avanti nella globalizzazione, nella fruizione e nella trasparenza? È che ad un certo momento i premi siano più bassi. Oggi per quale motivo i premi sono alti? Perché probabilmente c'è stato un rendimento che non ha consentito una buona remunerazione e quindi a questo punto per andare in equilibrio finanziario si debbono far pagare premi più alti agli assicurati. Se invece è intenzione del Parlamento rappresentare quei soggetti per cui la trasparenza dovrebbe consentire di prevedere premi più bassi, vorremmo sapere cos'altro è possibile fare e che cosa realmente è andato male.

Abbiamo già visto quello che è successo in passato con il discorso dei tassi: se ne era prevista la riduzione nel Meridione, dove si registrava un rischio più alto, tranne poi prendere tutte le somme così raccolte al Sud ed investirle nella Parmalat, sperperando molti più soldi rispetto all'ammontare del danno agli investimenti nel Meridione.

Tenuto conto che il sistema dell'industria assicurativa oggi in Italia va bene, mi chiedo perché poi i premi siano però da noi più alti che in altri Paesi europei: questo è quanto come controparte vorremo cercare qui di capire e ciò non già in funzione di una conclusione positivistica ma, per così dire, un po' più intimistica.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al professor Garonna, vorrei precisare che, anche in considerazione del poco tempo a nostra disposizione, le risposte ai quesiti posti e gli eventuali approfondimenti potranno essere formulati successivamente anche per iscritto.

GARONNA. Signor Presidente, ringrazio lei e tutti i membri della Commissione per l'attenzione e per le questioni poste.

Devo dire da subito che, per ragioni di tempo, non farò giustizia dei contributi che sono stati dati al dibattito, né potrò dare una risposta puntuale ed esaustiva a tutte le osservazioni sviluppate; vorrei però soffermarmi su alcuni spunti che mi sono sembrati particolarmente rilevanti.

In particolare, come ha giustamente fatto notare il senatore Lannutti, nell'analisi della crisi si è posto l'accento innanzitutto sulla mancanza delle regole: certamente esistevano dei vuoti sul piano della regolamentazione e nell'individuazione degli ambiti di vigilanza (parliamo dei derivati, delle agenzie di *rating)*, che in qualche modo sfuggivano ad un quadro di regolazione, e la crisi è nata certamente anche per questa ragione. Tuttavia, come sottolineato dallo stesso senatore Lannutti, nonostante in

alcuni ambiti le regole vi fossero, si sono registrati comunque degli abusi e la mancata applicazione delle stesse.

Proprio su questa considerazione si fonda la valutazione che abbiamo espresso in ordine all'importanza del tentativo di costruire un quadro di regole a livello europeo. Le regole infatti sono importanti e devono essere quelle giuste: esse non devono essere né troppe, né troppo poche, oltre a dover essere poi adeguate ed efficaci, fermo restando in ogni caso l'impegno nell'applicarle e nel farle applicare. Sotto questo profilo credo che sarà necessario nel futuro uno sforzo di collaborazione e di dialogo, anche beneficiando dell'importante ruolo catalitico svolto dal Senato e da questa Commissione, per capire fino a che punto sarà possibile utilizzare questo sistema di regole e questa architettura, a sostegno del corretto funzionamento del mercato.

Non voglio entrare qui nel merito delle polemiche che hanno riguardato in passato il decreto Bersani, e che continuano peraltro ad accompagnarlo ancora oggi. Vorrei però sottolineare un profilo, nonostante non sia oggetto della nostra discussione, dal momento che costituisce un'importante chiave di lettura della nostra posizione. Quando si parla di sistemi di regole e di meccanismi di vigilanza si rende necessaria una stretta collaborazione tra settore pubblico e privato: non più dunque il mercato contro le regole e i regolatori, non più i regolatori e la politica contro il mercato. Al contrario, pur nella distinzione dei ruoli, deve esserci uno spirito di forte collaborazione e di dialogo tra i vari interlocutori, se si vuole veramente arrivare ad avere regole giuste e non distorsive, che consentano al mercato di funzionare al meglio, perché il mercato dipende da questo.

Ciò vale in particolare per il settore delle assicurazioni, che si presta bene a questo tipo di discorso. Tale settore presenta oggi prospettive importanti di sviluppo in ambiti in cui però, senza un quadro predisposto dallo Stato, non sarà possibile avere questo ruolo. Quando parliamo, ad esempio, di previdenza integrativa e quindi del ruolo delle assicurazioni private nell'ambito del sistema previdenziale; quando parliamo di sanità integrativa e di *long term care*, di assicurazioni contro le catastrofi naturali, senza considerare tutti i rischi importanti in cui è sempre più chiaro che lo Stato da solo non ce la fa e che ha bisogno del settore privato, è altrettanto chiaro, però, che il settore privato non può intervenire se non ha un quadro di regole predisposto dallo Stato che renda efficace il suo modo di operare.

Per quanto riguarda il quadro delle tendenze del settore, il modo in cui il settore ha risposto alla crisi e il motivo per cui si stiano manifestando alcune tensioni sui premi, se possibile, vorrei passare la parola al mio collega, il dottor Focarelli, annunciando anche, in risposta all'invito del Presidente, che metteremo a disposizione di questa Commissione un rapporto sullo stato della congiuntura attuale, dal quale emergano, con dovizia di dati, la situazione, le tendenze ed il momento particolare che sta vivendo l'industria delle assicurazioni.

PEDRIZZI. Mi scusi, signor Presidente, se mi è possibile vorrei sottolineare un passaggio ulteriore, altrettanto importante, cioè il fatto che il baricentro della volontà politica è nel Nord Europa. L'ANIA ha avviato, proprio prima della pausa natalizia, degli incontri con i rappresentanti delle omologhe associazioni degli altri Paesi del Mediterraneo (abbiamo iniziato con la Spagna, intendendo estendere il confronto anche ad altri Paesi), per far valere una nostra specificità ed identità nell'ambito del comparto assicurativo, se non in contrapposizione, quantomeno in competizione con i Paesi del Nord Europa. Credo si tratti di un'iniziativa molto importante, che mi sembrava quindi utile ricordare.

FOCARELLI. Signor Presidente, intervengo molto rapidamente solo per dire che il settore assicurativo italiano ha reagito bene alla crisi. Infatti, se nel 2008 si sono manifestate quelle perdite sui titoli che tutti conosciamo, e che si sono tradotte in un risultato negativo dal punto economico, nel 2009 quegli stessi titoli – che non erano tossici, ma che soffrivano soltanto ingiustamente del risultato – sono andati meglio ed il settore assicurativo ha recuperato. Ciò dimostra che la saggezza degli amministratori e le regole prudenziali hanno funzionato nel proteggere gli assicurati.

Quanto alla questione della Lehman Brothers, prima richiamata dal senatore Barbolini, ricordo che anche recentemente il Presidente dell'ISVAP – quindi non l'ANIA – ha riferito che nel 94 per cento dei casi gli assicurati sono stati tutelati, pur non avendone formalmente e contrattualmente diritto. Il rimanente 6 per cento non indica soggetti che non hanno trovato tutela, ma piuttosto comprende tutti coloro i cui contratti scadranno tra qualche anno, e soltanto allora si deciderà come agire. Possiamo quindi dire che la quasi totalità degli assicurati ha già avuto una soluzione ai propri problemi: chi non l'ha ancora avuta è solo perché ha contratti ancora molto lunghi.

GARONNA. Signor Presidente, intervengo solo per dire che l'ANIA ha creato uno specifico *forum* nell'ambito del quale sistematicamente ci confrontiamo con le organizzazioni dei consumatori: ci sembra sia un modo importante per tener conto anche della voce di questi interlocutori, ai quali rivolgiamo grande attenzione.

PRESIDENTE. Vorrei soltanto aggiungere un'ultima notazione, che potrà magari essere anche utile per le osservazioni che, se vorrete, potrete inviarci successivamente.

Riprendendo il rilievo del collega Ferrara, e in parallelo a quanto detto dal professor Garonna, è chiaro che i tre soggetti (gli operatori di settore, le autorità indipendenti e la politica) devono cooperare, con l'obiettivo di un gioco a somma positiva che crea un bene pubblico, quello cioè della trasparenza e dell'efficienza. E allora, la domanda che faceva il collega Ferrara diventa, alla fine, la cartina di tornasole. Se esiste un gioco a somma positiva che crea un bene pubblico sulla base di comportamenti coerenti, se non coordinati, tra operatori, autorità e politica, questo, alla

fine, si deve tradurre, in soldini, in migliori coperture a prezzi relativamente più bassi. Se in riferimento a ciò ci fossero ulteriori elementi di conoscenza sarebbe utile averli, altrimenti mi sembra venga confermata la mia vecchia battuta, che faccio ormai da qualche tempo, ovvero che le banche e le assicurazioni italiane hanno reagito molto meglio di altri sistemi europei perché gli italiani negli anni precedenti avevano pagato a rate la crisi ed erano più solide.

FOCARELLI. Signor Presidente, intervengo per dire che sull'assicurazione auto ci sono dati non nostri che mostrano una riduzione del 15 per cento negli ultimi tre anni.

PRESIDENTE. Facevo riferimento proprio a questo tipo di informazioni.

Ringrazio gli intervenuti.

Audizione di rappresentanti dell'Associazione fra le società italiane per azioni (ASSONIME)

PRESIDENTE. È ora prevista l'audizione di rappresentanti dell'ASSONIME (Associazione fra le società italiane per azioni), che ringrazio per aver accettato il nostro invito.

È presente il dottor Luigi Abete, presidente dell'ASSONIME, accompagnato, per il medesimo organismo, dal dottor Stefano Micossi e dal dottor Carmine Di Noia. Cedo subito la parola al nostro ospite.

ABETE. Signor Presidente, l'ASSONIME, essendo un'associazione intersettoriale perché ha associato imprese del settore industriale, finanziario e assicurativo, cerca con questi contributi di essere un punto di riferimento più ampio anche per consentire a voi di avere un'analisi meno collegata alle vicende e alle esigenze di ciascun settore.

Abbiamo preparato un testo; nella premessa, che vi evito, c'è la rappresentazione dell'oggetto per il quale ci avete chiamati e che voi conoscete meglio di me; non è quindi essenziale che lo riprenda. Ci sono poi delle considerazioni che abbiamo proposto sulle motivazioni dell'utilità di una vigilanza macroprudenziale che noi condividiamo (sono a pagina 2 del testo). Sostanzialmente mettiamo in evidenza come i periodi di instabilità possano derivare anche da un insieme di posizioni di squilibrio specifico che, però, sommandosi a livello di settore o a livello di territori, danno luogo a situazioni che mettono a rischio il sistema. Sottolineiamo anche come, in questo contesto storico nel quale noi operiamo, forti impulsi destabilizzanti siano stati generati, a nostro avviso, dalla politica monetaria americana, la quale ha incoraggiato eccessivamente l'indebitamento delle famiglie, l'aumento dei prezzi delle attività patrimoniali per favorire investimenti, consumi e crescita e che, non sentendo gli allarmi di autorità internazionali di primissimo livello, ha di fatto creato le condizioni perché questi squilibri si manifestassero. Questi sono i mo-

tivi per cui riteniamo utile la proposta di individuare una metodologia e un meccanismo per la vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario all'interno dell'Unione Europea. Pensiamo sia opportuno, come previsto, che ci sia una capacità da parte dell'organismo individuato di segnalare allarme per rischi sistemici significativi e di emanare raccomandazioni. È opportuno che queste iniziative di denuncia e di raccomandazione possano essere indirizzate alla pluralità degli interlocutori, siano essi le autorità previste dalla nuova regolamentazione proposta, gli Stati membri o le autorità di vigilanza.

Nel nostro documento ricordiamo come la stabilità sistemica non sia facilmente distinguibile dai tradizionali obiettivi di politica monetaria (gli strumenti di governo rimangono gli stessi) e mettiamo in evidenza come questa proposta, che va nella direzione giusta, rimanga discutibile per il fatto di aver collocato la responsabilità della sorveglianza sistemica in un organismo che almeno formalmente è esterno al sistema europeo delle banche centrali. Capiamo che questo è necessario per consentire la partecipazione dei Paesi che non partecipano all'euro; siamo rassicurati in qualche misura dal fatto che il segretariato del nuovo organismo sarà assicurato dalla Banca centrale europea e che, quindi, in realtà il sistema proposto è in pratica un meccanismo di coordinamento rafforzato tra le autorità monetarie e finanziarie europee intorno alla Banca centrale europea, piuttosto che un nuovo organismo. Consideriamo utile una simile soluzione perché riteniamo che la Banca centrale europea abbia ben gestito la situazione di crisi sistemica che abbiamo vissuta negli ultimi anni.

Suscita in noi perplessità il fatto che la pubblicazione delle raccomandazioni da parte dell'organismo possa essere decisa solo previa consultazione del Consiglio ECOFIN. È evidente che i governi non amano essere richiamati quando conducono politiche destabilizzanti e, quindi, questo vincolo di consultazione preventiva potrebbe essere un elemento che ritarda o, peggio ancora, annacqua eventuali rischi sistemici che vengono individuati dall'organismo. Sarebbe opportuno, a nostro avviso, che le valutazioni dell'organismo siano dirette e non passino attraverso questo filtro di consultazione con il Consiglio ECOFIN.

Per quanto riguarda il sistema di vigilanza microeconomica sui mercati finanziari, abbiamo diviso le nostre riflessioni tra le competenze in materia di regolamentazione e le competenze in materia di vigilanza sui mercati.

In materia di regolamentazione, è evidente che i comitati a suo tempo definiti da Lamfalussy avevano dei compiti che poi non sono stati in grado di perseguire in modo adeguato. Quindi la debolezza del meccanismo era già evidente; aveva consentito di fatto un'eccessiva differenziazione delle pratiche applicative da parte di ciascuna autorità nazionale, aveva creato dei vuoti, dei margini di arbitraggio regolamentare, conseguenti maggiori costi per gli operatori. Pertanto, la proposta di rendere legalmente vincolanti gli atti dei comitati andava e va nella direzione giusta.

Peraltro, non essendo possibile la delega di poteri esecutivi da parte della Commissione, né la creazione di agenzie esecutive indipendenti con

propri poteri, a noi sembra che la soluzione che è stata individuata, ossia che la Commissione faccia propri gli *standard* tecnici applicativi emanati dalle nuove autorità, che di fatto sostituiscono formalmente i comitati, assumendo valore legale attraverso un processo di *endorsement* da parte della Commissione, sia un significativo avanzamento rispetto alla situazione attuale.

Anche in questo caso evidentemente il problema è la potenzialità teorica di intervento nella modifica di questi *standard* tecnici applicativi da parte della Commissione medesima. Bisognerebbe evitare che questo possa accadere. La normativa prevede che tale intervento della Commissione sia possibile solo previo un coordinamento con l'autorità interessata. Questo certamente riduce il rischio, però formalmente il rischio rimane e sarebbe opportuno fare dei passi avanti in questa direzione.

Un ulteriore aspetto riguarda le materie di competenza generale delle tre autorità. Il Consiglio ha opportunamente modificato, a nostro avviso, la proposta della Commissione che amplia le materie includendo temi quali ad esempio la *corporate governance*, i diritti degli azionisti e i controlli contabili, anche se nell'ampliare le competenze ha introdotto un elemento di debolezza, perché su queste materie le nuove autorità non possono emanare *standard* tecnici, ma limitarsi a *guideline* e raccomandazioni non vincolanti. Quindi anche in questo caso si è fatto un passo avanti, ma se ne potrebbe fare uno maggiore.

È evidente che il successo di questa impostazione dipenderà molto dai concreti comportamenti degli attori nazionali; è evidente che la disposizione dell'articolo 15, tramite l'avvio di un processo di *peer review*, cioè di controllo reciproco di qualità e di competenza delle autorità nazionali di regolamentazione, è utile. Risulta anche qui un punto di debolezza, ossia che i risultati di queste valutazioni incrociate possono essere resi pubblici in seguito alla modifica introdotta dal Consiglio solo con il consenso dell'autorità nazionale interessata. Quindi la pubblicità dei comportamenti dei regolatori è vincolata; vincolo che a nostro avviso andrebbe rimosso.

Inoltre la regolamentazione prevede che quando l'autorità europea valuti che l'autorità nazionale non applichi o applichi non correttamente una norma europea, essa apra opportunamente, a nostro avviso, una procedura d'infrazione che può giungere fino all'esercizio di poteri sostitutivi da parte dell'autorità nei confronti dei singoli operatori. Questa, secondo noi, è una scelta giusta e speriamo che non sia indebolita nel negoziato legislativo.

Nel caso invece di controversie tra le autorità nazionali sull'applicazione di una norma europea, è prevista una procedura di conciliazione, ovvero, se il disaccordo persiste, il fatto che l'autorità europea possa prendere decisioni vincolanti che risolvano la questione. Il compromesso del Consiglio ha però eliminato la possibilità di assumere in questo contesto decisioni direttamente vincolanti nei confronti di singoli partecipanti al mercato finanziario. Riteniamo che su questo aspetto sarebbe auspicabile ritornare al testo originario della proposta della Commissione, che invece consentiva decisioni applicabili anche ai casi individuali.

Per quanto riguarda le competenze in materia di vigilanza, è evidente che è necessario un rafforzamento nei meccanismi di sorveglianza a livello dell'Unione europea. È chiaro che sono emerse, pur se la situazione europea è stata ben diversa da quella di altre realtà finanziarie, lacune di vigilanza. Questo probabilmente è accaduto perché le autorità nazionali spesso concentravano l'attenzione sui comportamenti domestici degli intermediari nazionali e chiudevano un occhio (ma forse anche tutti e due) sui comportamenti degli stessi all'estero, come se questo diventasse uno strumento indiretto di competizione a favore delle aziende e degli specifici sistemi Paese. Quindi c'è bisogno di un rafforzamento nei meccanismi di sorveglianza.

La risposta che offre l'impianto che ci viene proposto è quella tradizionale, ossia quella che organizza le autorità secondo lo schema tradizionale per tipo di intermediari e mercati (bancario, mobiliare, assicurativo); uno schema che, a nostro avviso, è superato dalla storia, nel senso che oggi i comportamenti e gli interessi degli operatori sono talmente diffusi e talmente integrati per cui, se non si vuole andare verso un modello di vigilanza accentrata, si dovrebbe secondo noi semplificare almeno il modello proposto, adottando un modello di vigilanza per finalità e quindi attribuendo tutti i compiti di vigilanza micro-prudenziale ad un'autorità che risulti dalla fusione dell'autorità per le banche e dell'autorità per le assicurazioni e i fondi pensione, lasciando all'ESMA la vigilanza sulla trasparenza, la protezione dell'investitore e l'integrità di tutti i mercati.

L'Italia in questo senso negli anni scorsi ha fatto dei passi avanti attribuendo a due distinte autorità (Banca d'Italia e Consob) la vigilanza di stabilità e quella sulla trasparenza, anche se questo passo in avanti l'Italia l'ha fatto solo nel campo dell'intermediazione mobiliare perché rimane la sorveglianza per intermediari sulle assicurazioni e sui fondi pensione. Noi auspichiamo che a livello europeo si vada nella stessa direzione e possibilmente si acceleri, con ciò creando anche le condizioni per una riflessione ulteriore in Italia sulla necessità di omologare per finalità, anziché per il tipo di intermediari, i processi di vigilanza.

Nelle proposte che sono state rappresentate, al di là di situazioni specifiche, rimane a nostro avviso una distinzione che la Commissione prevedeva opportunamente circa i poteri di vigilanza che ciascuna delle tre autorità poteva esercitare su entità operanti a livello paneuropeo. Questo è un altro tema: se si fosse mantenuta e se si mantenesse questa dizione andremmo verso una strada che prevede una vigilanza accentrata su soggetti come le casse di compensazione e i gruppi finanziari transnazionali.

Infine vorrei dedicare qualche riflessione alla proposta di rafforzamento dei collegi dei supervisori che vigilano su intermediari operanti in più Paesi. La proposta prevede che le tre autorità abbiano il compito di monitorare l'efficace funzionamento dei collegi, anche se le autorità partecipano ai collegi solo come osservatori e non a pieno titolo. Questa è un po' una contraddizione: se bisogna rafforzare il ruolo delle autorità nei collegi dei supervisori occorrerebbe che i componenti dei collegi dei supervisori che «rappresentano» o sono espressione dell'autorità ne siano

parte a pieno titolo e non siano solo degli ospiti, anche se istituzionalizzati.

Le proposte di regolamento prevedono anche poteri di iniziativa dell'autorità in situazioni di emergenza che – come stabilisce la norma – possano «minacciare il funzionamento ordinato e l'integrità dei mercati finanziari o la stabilità dell'insieme o di parti del sistema finanziario europeo». Però la procedura per realizzare tale obiettivo è molto farraginosa, perché prevede che un'eventuale iniziativa debba essere rivolta al Consiglio, il quale a sua volta deve consultare la Commissione e l'organismo per il rischio sistemico prima di dichiarare formalmente l'esistenza di una situazione di emergenza. La procedura quindi corre il rischio di non essere efficace se esiste effettivamente un'emergenza.

Mentre appare ragionevole attribuire all'organismo che valuta il rischio sistemico il compito di valutare l'esistenza di una situazione di emergenza sistemica, non si dovrebbe escludere l'ipotesi di consentire alle tre autorità europee o, se del caso, al loro comitato congiunto di agire autonomamente nel caso di situazioni di disordine sui mercati che richiedano risposte rapide e coordinate su scala europea, come ad esempio il divieto di effettuare vendite allo scoperto o la sospensione delle negoziazioni su certi strumenti finanziari. Se accade che un Paese, data la libera circolazione delle risorse, si comporta in modo differente da un altro su questi mercati, ciò crea evidentemente squilibri e rischi aggiuntivi.

In questo senso una riflessione va fatta sull'applicazione della cosiddetta clausola di salvaguardia, che consente agli Stati membri di non applicare le decisioni assunte dalle tre autorità europee, nei casi di emergenza e di risoluzione delle controversie tra autorità nazionali, ove interferiscano con la responsabilità fiscale degli Stati membri.

Mentre dunque rimane condivisibile, stante l'attuale normativa, il principio di rispettare l'autonomia fiscale degli Stati, il concetto di responsabilità fiscale proposto appare troppo indeterminato e potenzialmente troppo vasto, quindi suscettibile di generare controversie: esso andrebbe quindi meglio precisato.

In particolare, per quanto riguarda l'autorità preposta al controllo della trasparenza dei mercati, le decisioni di emergenza non hanno tipicamente effetti in termini di rischio sulla sovranità fiscale degli Stati (pensiamo alla fissazione di limiti sullo *short selling* o alla sospensione delle negoziazioni) e quindi, a nostro avviso, esse dovrebbero essere per definizione escluse dalla clausola di salvaguardia, perché l'attività di vigilanza cui questa autorità è preposta non produce rischi effettivi di tipo fiscale per gli Stati; in caso contrario, infatti, si corre il rischio che anche questa tematica sia oggetto di generali controversie.

Le proposte di regolamento attribuiscono poi alle autorità poteri potenzialmente significativi nella creazione e gestione delle informazioni sull'andamento dei mercati e dei soggetti vigilati, seppure con opportune cautele per evitare duplicazioni. È previsto che l'autorità determini e raccolga tutte le informazioni rilevanti dalle autorità nazionali competenti. Tali poteri costituiscono un importante veicolo per costruire una base in-

formativa comune a livello europeo, un supporto essenziale per un futuro rafforzamento anche dei poteri di vigilanza centralizzata: speriamo dunque che questo profilo non solo venga mantenuto, ma venga possibilmente anche potenziato.

Infine, suscita perplessità nelle proposte attualmente all'esame del Consiglio e del Parlamento europeo il fatto che gli organi di amministrazione delle nuove autorità mantengano la stessa composizione dei comitati che sono state chiamate a sostituire, con una presenza quasi esclusiva dei rappresentanti dei regolatori nazionali. L'esperienza della Banca centrale europea, in cui si è fatta la scelta di aggiungere ai rappresentanti delle banche centrali un certo numero di esponenti indipendenti (in numero di sei), i quali costituiscono peraltro l'organo esecutivo del Consiglio della BCE, sembrerebbe una scelta condivisibile e auspicabile anche per i consigli delle nuove autorità. Non si può dimenticare, infatti, che lo scarso successo dei comitati pregressi nel promuovere comportamenti convergenti dei regolatori nazionali ha riflesso, in primo luogo, proprio le resistenze di alcuni tra di essi.

Un mutamento di equilibrio nella composizione dei consigli delle nuove autorità, con l'immissione di esponenti senza vincoli di fedeltà nazionale, favorirebbe certamente decisioni più coraggiose.

In conclusione, richiamo rapidamente le nostre considerazioni.

In particolare, in materia di regolamentazione, riteniamo auspicabile allargare le materie oggetto degli *standard* tecnici cui applicare le procedure di *endorsement* da parte della Commissione, con effetti dunque legalmente vincolanti sulle autorità degli Stati membri; rafforzare la pubblicità del processo di *peer review* sul funzionamento delle autorità nazionali e attribuire alle tre autorità poteri di intervento diretto nei confronti di singoli operatori nei casi di non corretta applicazione delle regole da parte delle autorità nazionali o di controversie tra le stesse.

Con riferimento poi all'architettura del sistema e ai poteri di vigilanza delle tre autorità, auspichiamo che si possa adottare per quanto possibile un sistema di vigilanza per finalità, realizzare una maggiore centralizzazione della vigilanza sugli operatori paneuropei, rafforzare il ruolo delle autorità nei collegi dei supervisori, tramite il meccanismo di una pari dignità, consentire alle tre autorità di agire autonomamente per l'adozione di decisioni urgenti. Infine, auspichiamo l'inserimento di componenti diversi dai rappresentanti delle autorità nazionali negli organi di gestione delle tre autorità europee, sul modello della BCE, in modo da aumentare il grado di autonomie delle stesse.

Queste sono le considerazioni che l'ASSONIME offre all'attenzione della Commissione, rimanendo ovviamente a disposizione per ulteriori precisazioni e per rispondere a eventuali quesiti, secondo quello spirito che riteniamo debba motivare un associazionismo moderno che tenga conto degli interessi delle imprese rappresentate, in una logica di trasparenza, fiducia, legalità e modernizzazione, sapendo che questa è la precondizione per un mercato aperto, che costituisca sulla fiducia tra gli operatori un elemento fondante del suo funzionamento.

LANNUTTI *(IdV).* Signor Presidente, ringrazio il presidente Abete per la sua esposizione, franca e senza infingimenti: soprattutto mi ha convinto l'accento posto sul fatto che il nuovo organismo è allergico ai rappresentanti indipendenti. Giustamente l'ASSONIME ha messo in rilievo la mancanza di soggetti indipendenti che, non essendo parte né delle autorità vigilanti, né del mercato – perché abbiamo visto che ci sono i rappresentanti delle banche, dei fondi pensioni e delle assicurazioni – potrebbero dare un contributo, oltre che offrire un campanello d'allarme non condizionabile, o almeno difficilmente condizionabile. Sappiamo, infatti, che anche i cosiddetti amministratori indipendenti nominati nelle società italiane di indipendente hanno ben poco. È dunque pienamente condivisibile da parte dell'Italia dei Valori il suggerimento che viene da ASSONIME circa l'opportunità di una maggiore presenza di membri indipendenti nella composizione della nuova autorità.

Rivolgo anche al presidente Abete una domanda che ho fatto anche ad altri auditi. Mi chiedo se istituire le sedi delle nuove autorità a Londra, Francoforte o a Parigi (so che il presidente Abete in altra veste magari difenderà Parigi, dove ha sede anche BNP Paribas), significhi non tener conto di buona parte della popolazione europea. Mi aspetterei che almeno i Paesi che si affacciano sul Mediterraneo facessero sentire la loro voce, perché si tratta di una discriminazione inaccettabile. Mi rendo comunque conto che ci sono Paesi molto forti, come la Gran Bretagna che, pur non avendo aderito all'euro e avendo mantenuto come moneta la sterlina, sono molto gelosi dei loro sistemi, che cercano di difendere in ogni modo: potremmo dire che questi Paesi sono un po' allergici alle regole, come lo sono in genere i banchieri, che non le amano molto e, quando ci sono, non le rispettano.

Con il presidente Abete ci conosciamo da molto tempo e ne ho sempre apprezzato la franchezza, oltre all'autonomia e all'indipendenza di giudizio, nonostante il ruolo che riveste in tante importanti società (tra cui la BNP Paribas, che prima non a caso ho citato). Spero che ASSONIME faccia con noi una battaglia per spostare il baricentro del nuovo sistema di vigilanza dal Nord Europa alle sponde del Mediterraneo, dal momento che ciò conta molto anche dal punto di vista della geopolitica.

LEDDI *(PD).* Signor Presidente, ho molto apprezzato la relazione svolta dal dottor Abete, sia per la sintesi che per la «crudezza», in senso assolutamente positivo, dei contenuti. Il quadro che è stato tracciato in parte conferma quanto ci è stato riferito anche dagli altri soggetti auditi, vale a dire che si sta costruendo un sistema lento e sicuramente farraginoso, che presenta limiti oggettivi – la cui genesi appare anche comprensibile – che si evidenziano già in questa fase. La sua relazione rispetto alle precedenti sottolinea due aspetti ulteriori.

Mi ha colpito innanzitutto il fatto che con il passare del tempo le proposte iniziali scontano sempre più la rigidità dei singoli Stati nella procedura di cessione di potere. Le proposte iniziali quindi scontano la preoccupazione degli Stati membri di perdere il potere sovrano.

La seconda questione, che sicuramente è preoccupante, che rilevo nella sua relazione riguarda la progressiva eliminazione degli elementi di trasparenza, la cui mancanza era già stata individuata come una delle cause della crisi da cui sembra si stia uscendo. Gli elementi di trasparenza inseriti nelle proposte iniziali, che rispondevano alle indicazioni derivanti dall'esperienza della crisi, progressivamente cominciano a scomparire dalle procedure che si stanno incardinando.

Le sue conclusioni sono tecnicamente ineccepibili e istituzionalmente corrette e prudenti, anche se le trovo lievemente contraddittorie rispetto al testo della relazione che mi pare un po' più realisticamente pessimistica.

Da quanto lei ha tracciato nella relazione risulta evidente che stiamo costruendo in tempi molto lenti un sistema complesso composto sostanzialmente da nuove strutture, procedure e metodologie di codifica. Mi pare che stiamo costruendo un mondo strutturato senza incidere minimamente – questa è perlomeno la mia impressione – sul contenuto dello stesso. Credo che si stia lavorando molto – il legislatore non può fare altro in questa fase – nella costruzione di elementi strutturali. Non mi appaiono – vorrei che in questo mi contraddicesse o che mi desse altri elementi – degli elementi diversi dalla costruzione strutturale che servano a modificare radicalmente le condizioni che hanno portato alla crisi che, com'è noto e forse condiviso dalla grande totalità dei componenti della Commissione, è sì stata determinata dalla non adeguata applicazione di norme, di procedure e di strutture che già esistevano, ma è anche stata determinata da altro.

Lei ritiene, quindi, che, al di là di ciò che si sta costruendo come struttura, ci siano altre cose che dovrebbero essere fatte per modificare ciò che è sottostante alla struttura e ciò che continuerà ad essere, se non modificato, causa di crisi? Parlo di quelle crisi che oggi non vediamo, ma che sono già seminate per il mondo.

COSTA *(PdL).* Signor Presidente, mi ritengo soddisfatto di questa audizione che ha il carattere della terzietà: abbiamo ascoltato l'ANIA e altre associazioni, ma l'ASSONIME si rivela essere effettivamente asettica e sembrerebbe aver fornito la vera consulenza per questa Commissione. Per questo ringrazio.

Abbiamo inoltre rilevato la concretezza con cui vi siete espressi, che ci ha fatto comprendere che il mercato esiste e che le regole che ci si sta dando bisogna che siano applicate quanto prima possibile con l'erezione delle impalcature necessarie perché la vigilanza e il controllo che si esercitano sul territorio nazionale siano egualmente efficaci ed attuati a livello sopranazionale e più segnatamente europeo.

ABETE. Ringrazio il senatore Costa per l'apprezzamento. Ripeto che sono espressione di questa cultura associativa da una vita perché ho sessantatré anni e me ne occupo da quarant'anni.

Tutelo l'interesse delle imprese che rappresento cercando di creare un sistema di regole che funzioni, perché le imprese che rappresento si com-

portano secondo le regole e hanno interesse affinché le stesse funzionino per emergere.

Forse il fatto che nell'ASSONIME ci sia la rappresentanza delle imprese industriali, finanziarie, assicurative e dei servizi dà una visuale più trasversale nel senso buono e pieno del termine perché consente di tenere conto degli interessi comuni e non degli interessi, legittimi ma specifici, che trovano in sedi associative diverse una più diretta rappresentanza.

Per quanto riguarda la riflessione della senatrice Leddi, noi abbiamo detto che il bicchiere è mezzo pieno e non mezzo vuoto. Ciò significa dare un giudizio di valore perché si va nella direzione giusta. Siccome il nostro obiettivo è che il bicchiere sia completamente pieno abbiamo messo in evidenza con maggiore puntualità gli elementi di debolezza. Faccio parte di coloro che pensano che bisogna parlare a se stessi o ai propri colleghi dei limiti e non dei pregi perché per questi ci penserà la storia a valorizzarli, se esistono.

Abbiamo, quindi, messo in evidenza gli elementi di debolezza all'interno di un contesto che va nella direzione giusta. Da questo punto di vista pensiamo che sia un lavoro importante e utile; è evidente che c'è una strutturale situazione di bilanciamento tra l'identità europea, le normative di livello sopranazionale e quelle di livello statale. Questo non penso dipenda dal fatto che passi o meno il tempo, credo faccia parte delle funzioni naturali di questo assetto naturale dell'Europa. Auspicherei che fosse più integrata, però prendo atto e vivo all'interno di questo assetto, che non penso sia un problema italiano, ma generale.

Gli elementi positivi di questo sistema innovativo sono certamente molto forti sul piano della maggiore informazione a livello micro e macroeconomico perché di questa abbiamo bisogno per avere anche una capacità di giudizio nel valutare i fenomeni.

Che le autorità tendano a livello nazionale ad autotutelarsi rispetto a un'autorità sovranazionale è una derivata del concetto che ho espresso prima. Non sono solo i politici che pensano che mantenere un grado alto di autonomia sia un valore a livello statale; è però anche vero che si sono fatti notevoli passi in avanti. Questo è uno dei provvedimenti: non dimentichiamo che abbiamo il *financial stability board*, coordinato dal governatore della Banca d'Italia Mario Draghi, che lavora sulle normative e sugli intermediari. Questo è un ulteriore elemento importante idoneo a dare una risposta integrata alle tematiche che abbiamo avuto alle spalle.

Sono tematiche che – ripeto – nascono da una politica economica americana molto lassista per motivi di carattere generale e di carattere specifico, con una normativa specifica nella cultura finanziaria anglosassone – chiamiamola così – che ha lasciato spazi più ampi per comportamenti non coerenti e con una risposta sostanzialmente positiva da parte dell'Europa, in particolare – questo lo ripeto sempre – dell'Europa latina. Non si è sottovalutato il fatto che Italia, Francia e Spagna, pur nella diversità delle situazioni specifiche del settore finanziario e degli intermediari, abbiano avuto comunque una stabilità maggiore, a mio avviso perché erano «più di mercato» rispetto ad altri Paesi pur integrati nell'Europa,

per esempio la Germania, dove c'è una presenza ancora abbastanza forte dello Stato, inteso nelle sue diverse componenti, nell'assetto del sistema finanziario, ovvero un Paese più dinamico ma anche più aperto ad una cultura diversa come la Gran Bretagna. Questa è la fotografia di quello che è successo secondo noi. A questo punto quindi vediamo il bicchiere mezzo pieno e cerchiamo di ridurre i vuoti.

Senatore Lannuti, la politica decide dove stabilire le sedi e lei lo sa meglio di me visto che ha deciso per un impegno politico per perseguire le sue valutazioni. Noi dobbiamo essere rispettosi della politica, non possiamo decidere o auspicare o fare una battaglia di bandiera se l'istituzione si trova in un posto o in un altro. È evidente che a livello di cittadini tutti auspichiamo che l'Europa sia la più integrata e quindi la più partecipata possibile; è altrettanto evidente che Parigi, Londra o Francoforte sono piazze finanziarie oggettivamente di dimensioni diverse da altre. Ciò non significa che lì debbano necessariamente stare tali organismi; questo però è un elemento di valutazione che va considerato.

A me personalmente interessa comunque l'identità europea e quindi rispondo alla piccola provocazione che stava nella premessa con una battuta. Con il senno di poi, anche chi all'epoca avesse avuto dei dubbi se la scelta di BNL di integrarsi in un grande gruppo internazionale fosse la migliore, dovrebbe essersi ricreduto immaginando quella che poteva essere l'alternativa, se ci si fosse presentati ad un rischio sistemico così forte con una struttura non forte e non apprezzata. Non parlo solo di me perché è qui presente il dottor Micossi che è consigliere di amministrazione di BNL, quindi è stato *partner*, nel bene o nel male, di quelle scelte. Quando abbiamo preso atto dell'OPA del gruppo BNP-Paribas che, offrendo lo stesso valore a tutti e garantendo la stabilità e le risorse per lo sviluppo della banca, rispondeva alla doppia esigenza di tutelare la *par condicio* tra gli azionisti e di tutelare lo sviluppo dell'azienda, motivo per il quale noi abbiamo ritenuto di aderire, alla domanda fatta ad un alto dirigente di BNP-Paribas su come ci dovevamo considerare, la risposta è stata: una grande banca internazionale, di nazionalità europea, di origine francese. Io mi sono riconosciuto moltissimo in quella nazionalità europea e spero che la nazionalità europea «vinca sempre di più» in questo contesto. Quindi se la sede è a Parigi, a Londra, a Francoforte o a Milano o a Roma, onestamente non penso sia un problema esistenziale.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per essere intervenuti.

Dichiaro concluse le audizioni odierne e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,55.

€ 2,00