Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 1

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

6ª COMMISSIONE PERMANENTE (Finanze e tesoro)

INDAGINE CONOSCITIVA IN RELAZIONE ALL'ESAME DEGLI ATTI COMUNITARI NN. COM (2012) 280 DEFINITIVO, COM (2012) 511 DEFINITIVO E COM (2012) 512 DEFINITIVO, CONCERNENTI LA RISOLUZIONE DELLE CRISI E LA VIGILANZA PRUDENZIALE DEGLI ENTI CREDITIZI

385ª seduta: mercoledì 24 ottobre 2012

Presidenza del presidente BALDASSARRI

IC 1756
TIPOGRAFIA DEL SENATO (53)

I N D I C E

Audizione della Banca d'Italia

PRESIDENTE . . . . . .*Pag.* 3, 14, 20 e *passim*
* BARBOLINI *(PD)* 19
* COSTA *(PdL)* 15
FANTETTI *(PdL)* 18
GERMONTANI *(Per il Terzo Polo: Api-FLI)* 14
LANNUTTI *(IdV)* 16
VEDANI *(LNP)* 19
SIGNORINI . . . . . *Pag.* 3, 21

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: Coesione Nazionale (Grande Sud-Sì Sindaci-Popolari d'Italia Domani-Il Buongoverno-Fare Italia): CN:GS-SI-PID-IB-FI; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo:ApI-FLI; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Movimento dei Socialisti Autonomisti: Misto-MSA; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.; Misto-SIAMO GENTE COMUNE Movimento Territoriale: Misto-SGCMT.

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Luigi Federico Signorini, direttore centrale Area vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia.

I lavori hanno inizio alle ore 14,30.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione della Banca d'Italia

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva in relazione all'esame degli atti comunitari nn. COM (2012) 280 definitivo, COM (2012) 511 definitivo e COM (2012) 512 definitivo, concernenti la risoluzione delle crisi e la vigilanza prudenziale degli enti creditizi.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e la trasmissione radiofonica 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 in programma oggi l'audizione del direttore centrale dell'Area di vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia, dottor Luigi Federico Signorini, che ringrazio sentitamente.

Come di prassi, il dottor Signorini ha consegnato alla Commissione copia dell'intervento che illustrerà e a cui potranno seguire ulteriori approfondimenti.

SIGNORINI. Signor Presidente, con il suo permesso, per ragioni di tempo, eviterò di leggere integralmente il testo del mio intervento di cui ho fatto distribuire copia e che lascerò agli atti onde mettere a disposizione tutte le informazioni che possano risultare utili.

Sono felice ed onorato dell'opportunità che ci viene offerta di dare alcune informazioni e valutazioni sul tema oggetto dell'indagine e che – come ben sapete – fa parte di un processo ancora *in itinere* che si inserisce nell'insieme delle risposte che le istituzioni comunitarie stanno fornendo in linea generale alla crisi finanziaria e, in particolare, all'aggravarsi della stessa che si è manifestato dalla metà dell'anno scorso con i problemi legati al debito sovrano in Europa. La decisione di procedere speditamente verso un sistema di supervisione unico, noto ormai sotto la sigla piuttosto inelegante di *Single Supervisory Mechanism* (SSM), è parte di questo processo cui facevo riferimento.

Va sottolineato che tale sistema non rappresenta l'intera unione bancaria, ma (questo è ben noto e corrisponde anche all'intendimento manifestato tanto a livello di Commissione, quanto di Consiglio e, in genere,

dalle istituzioni europee) è uno dei tre pilastri su cui l'unione bancaria può reggersi, cui vanno ad aggiungersi un sistema comune di risoluzione delle crisi e un sistema di garanzia comune dei depositi. In altre parole, da un lato, c'è il sistema di supervisione unico, dall'altro, una rete di sicurezza che deve, in qualche modo, rispondere a dei criteri unici. I due aspetti sono strettamente collegati e credo sia necessario procedere speditamente su tutti i fronti. Senza una coerenza tra l'ambito della supervisione e quello delle reti di sicurezza non si consegue, fra l'altro, l'obiettivo fondamentale di spezzare il legame tra le condizioni delle banche e quelle dei debiti sovrani, obiettivo che è uno dei principali motori della proposta.

Alla base dell'idea di una *banking union* vi sono fattori sia congiunturali che strutturali. Quelli congiunturali sono legati alla crisi finanziaria e, soprattutto, alla crisi del debito sovrano europeo avviata dall'estate del 2011.

Il legame tra banche e debito sovrano, come voi ben sapete, va in entrambe le direzioni. Nella prima direzione, dal rischio bancario a quello sovrano, le difficoltà di alcuni sistemi bancari, in particolare in Paesi dove le prassi di vigilanza si sono rivelate particolarmente carenti, hanno determinato un rapido deterioramento delle condizioni di finanza pubblica e posto le basi per la crisi di quegli emittenti sovrani che, a loro volta, sono stati il seme che ha determinato il contagio ad altre economie e ad altri sistemi bancari. Un sistema di supervisione unico è necessario (e con il termine «necessario» non intendo assolutamente «sufficiente») per contribuire ad evitare che ciò si ripeta. In primo luogo, la sua costituzione può e deve favorire l'adozione delle migliori prassi di vigilanza; in secondo luogo, una supervisione comune attenua gli interessi nazionali che in passato hanno consentito l'accumulo di squilibri nei bilanci delle banche (in alcuni casi, al fine di proteggere i campioni nazionali) con le conseguenze che abbiamo osservato sulla finanza pubblica.

Quanto alla seconda direzione, dal rischio sovrano a quello delle banche, in un Paese sottoposto a tensioni di finanza pubblica, le risorse per salvaguardare la stabilità del sistema finanziario possono essere percepite come insufficienti ed è anche limitata la possibilità di utilizzare meccanismi di risoluzione nazionali. Ne consegue che le condizioni delle banche dipendono da quelle del debito sovrano. Ne soffrono la percezione da parte del mercato della stabilità del sistema bancario, il *rating* delle banche e le condizioni (disponibilità e costo) con cui le banche possono accedere al mercato del capitale e della liquidità. Ne deriva, per le banche insediate nei Paesi con maggiori tensioni di finanza pubblica, una condizione di svantaggio competitivo.

La disponibilità di meccanismi europei per la risoluzione delle crisi, come ho rilevato, può contribuire a spezzare questo legame, ma bisogna anche considerare che la disponibilità a mettere, in parte o completamente, in comune risorse per la costituzione di una rete di sicurezza europea è difficile da ottenere e da accettare da tutte le parti in gioco senza controlli che siano anch'essi condivisi e che evitino la presenza di asimmetrie informative. Questi i fattori strettamente legati alla crisi.

Ma vi sono anche dei fattori strutturali non meno importanti degli altri, tra i quali credo che il più importante di tutti sia quello che rispetto alla crisi risulta sostanzialmente indipendente.

Mi piace ricordare che prima della crisi finanziaria Tommaso Padoa-Schioppa sottolineava la contraddizione tra l'esistenza di un'area finanziaria integrata, specialmente all'interno dell'area monetaria unica, da un lato, e la permanenza di sistemi di vigilanza nazionali separati dall'altro. La forte interconnessione tra mercati e intermediari, specie quelli con operatività che va al di là dei confini nazionali, ha dimostrato con chiarezza quanto velocemente i rischi in capo all'intermediario di un Paese possano contagiare quelli di altri Paesi. In un mercato integrato perseguire politiche nazionali per contrastare situazioni di crisi a livello finanziario non conduce ad una situazione di stabilità, perché non è possibile isolare i Paesi. Le politiche nazionali mirano, infatti, per forza di cose (e, forse, ragionevolmente), a massimizzare il benessere interno senza tenere conto di esternalità negative che possono coinvolgere altri Paesi.

In secondo luogo – anche questo è un dato importante – l'esistenza di un mercato bancario unico è necessaria per l'esistenza di un mercato monetario unico, perché la trasmissione politica monetaria non può esistere se i suoi canali di trasmissione sono ostruiti e se il mercato bancario non è unico. Il sistema di supervisione unitario è una condizione importante per la realizzazione di un mercato bancario veramente e completamente integrato. Questo punto, seppur sempre valido in linea di principio, diventa manifesto in condizioni di tensione e questa non è solo una considerazione teorica.

La crisi finanziaria ha determinato quantomeno una tendenza alla frammentazione dei mercati lungo i confini nazionali, per effetto di una maggiore percezione del rischio di controparte in capo agli intermediari, determinata da un generale calo di fiducia *cross-border* tanto sulle condizioni degli intermediari quanto su quelle delle finanze pubbliche. Di nuovo si ripropone, quindi, il legame tra rischio bancario e rischio sovrano.

Si è registrato un deflusso di capitali da Paesi cosiddetti periferici a quelli ritenuti solidi. La bassa diversificazione delle attività e degli intermediari, ossia la tendenza a concentrarsi su strumenti finanziari nazionali, ha reso molto più frammentato il mercato finanziario e monetario, in particolare, ostacolando la trasmissione della politica monetaria, determinando una distribuzione disomogenea del livello dei tassi di interesse a lungo termine e di quelli sui prestiti bancari che hanno, naturalmente, un effetto diretto sull'economia.

In terzo luogo, molto collegato al secondo, un sistema di supervisione bancaria unitario riduce la tendenza degli Stati nazionali a fare un *ring-fencing* dei confini finanziari nazionali, con effetti positivi sul funzionamento del mercato unico e sulla crescita economica a lungo termine. La crisi ha dimostrato come la mancanza di prassi di vigilanza comuni abbia generato inefficienze e rischi, specie con riferimento ai gruppi *cross-border*. La difesa delle componenti nazionali ha ostacolato (di nuovo com-

prensibilmente, perché ogni autorità nazionale tende istituzionalmente a vedere le cose dal punto di vista della propria giurisdizione) la gestione coordinata della liquidità o una allocazione efficiente e senza vincoli del capitale all'interno dei gruppi.

Inoltre, al fine di promuovere sistemi bancari locali, alcuni supervisori possono non aver adeguatamente contrastato determinate condotte rischiose degli intermediari. In questo caso si pone, in particolare, la questione, ben nota, della concessione di credito ad alcuni settori economici, tra cui quello immobiliare, che ha contribuito a determinate situazioni di tensione nel sistema di altri Paesi. Ne è conseguita la formazione di squilibri macroeconomici con effetti negativi sulla stabilità finanziaria.

La presenza di grandi intermediari che operano in più Paesi richiede che vi siano controlli uniformi, che si eliminino sovrapposizioni e localismi e che si consenta alla vigilanza bancaria di guardare ai gruppi bancari nel loro complesso, perseguendo la stabilità del sistema bancario europeo, minimizzando il rischio di cattura dei supervisori da parte degli intermediari, consentendo il conseguimento di quei guadagni di efficienza che un mercato finanziario e bancario effettivamente integrato può permettere.

Nella seconda parte dell'intervento che vi è stato distribuito vi è una descrizione abbastanza dettagliata delle proposte della Commissione europea in tema di unione bancaria, sulla quale sorvolerei, anche perché si tratta di informazioni pubbliche a tutti ben note, a meno che non vi sia da parte della Commissione un interesse ad entrare nel dettaglio di alcuni aspetti. Riassumendo per sommi capi: il 28 e 29 giugno scorsi in sede di Consiglio europeo è stato presentato un rapporto che individua quattro pilastri su cui agire per rafforzare l'Unione economica e monetaria. Il primo consiste nella creazione di un'unione bancaria fondata sui tre elementi cui ho fatto prima riferimento; gli altri tre pilastri sono rispettivamente rappresentati dalla maggiore integrazione delle politiche di bilancio; dalla maggiore integrazione delle politiche economiche e dalla rafforzata responsabilità del processo decisionale, con un più stretto coinvolgimento del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali.

Il vertice dei capi di Stato e di Governo dell'area dell'euro (Eurosummit), tenutosi in contemporanea al Consiglio europeo di fine giugno, ha condiviso la linea tracciata dal rapporto Van Rompuy cui ho appena fatto menzione, e ha identificato nel sistema europeo di vigilanza bancaria uno strumento utile per eliminare la segmentazione del sistema bancario.

Il 12 settembre scorso, in esecuzione del mandato ricevuto, la Commissione ha pubblicato due proposte di regolamento, una delle quali prevede l'istituzione di un meccanismo unico di supervisione; l'altra è semplicemente un adattamento alla nuova realtà del regolamento che governa la EBA (European Banking Agency), l'Agenzia bancaria europea.

Il Single Supervisory Mechanism (SSM) è l'oggetto della proposta centrale tra le due avanzate dalla Commissione che, come sapete, è ora all'esame del Consiglio.

Si tratta, dal punto di vista legale, di un regolamento da adottarsi in base all'articolo 127, paragrafo 6, del Trattato sul funzionamento dell'U-

nione, che prevede che quest'ultima possa conferire alla Banca centrale europea determinati compiti in materia di vigilanza, con regolamento del Consiglio approvato all'unanimità.

La fase in cui ci troviamo in questo momento è quella della discussione in sede di Consiglio, con l'obiettivo di arrivare all'approvazione del regolamento all'unanimità. I dettagli della proposta credo siano noti, ma sono naturalmente disposto a fornire tutte le delucidazioni che si ritenessero necessarie.

Il Single Supervisory Mechanism (SSM), si rivolge ai diciassette Paesi che fanno parte dell'area dell'euro, ma non è chiuso agli altri Paesi. È quindi possibile, secondo la proposta di regolamento che la Commissione ha presentato, che gli altri Paesi che ancora non hanno adottato l'euro chiedano di essere inclusi nel meccanismo di supervisione comune, sulla base di accordi di cooperazione intensificata.

Nella proposta della Commissione, sempre sulla base dell'articolo 127, paragrafo 6, del già citato Trattato, che prevede, come dicevo prima, la possibilità per l'Unione di conferire determinati compiti alla BCE, si attribuisce a quest'ultima una lista molto ampia e quasi esaustiva di poteri in materia di vigilanza prudenziale, tipica delle autorità di vigilanza nazionale. Vi è in tal senso una elencazione dettagliata, che è la ripetizione delle previsioni di proposta di regolamento della Commissione. In pratica, le attribuzioni tipiche delle autorità di vigilanza nazionali sono conferite alla Banca centrale europea per i Paesi dell'area dell'euro e per gli altri Paesi che eventualmente volessero aderirvi.

Ciò ovviamente non cancella le responsabilità nazionali, ma le inserisce in un meccanismo complessivo. Le autorità di vigilanza nazionali, ai fini dell'attività di vigilanza prudenziale, svolgerebbero compiti di natura preparatoria, istruttoria e di esecuzione delle decisioni della BCE e condurrebbero le necessarie verifiche di vigilanza di tipo operativo. Ciò permetterebbe di utilizzare in modo efficace tutti i vantaggi legati alla prossimità rispetto agli intermediari, alla professionalità e all'esperienza del personale delle autorità nazionali. Queste ultime manterrebbero, inoltre, tutte le responsabilità di attività di supervisione non espressamente trasferite alla BCE, ossia quelle in materia di contrasto al riciclaggio, di trasparenza, di vigilanza sui soggetti diversi dalle banche (come sapete in Italia vi è un sistema di vigilanza molto completo, per cui tutti gli intermediari finanziari sono sottoposti a una forma di vigilanza prudenziale, sia pure graduata, e il trasferimento alla BCE riguarderebbe solo le banche esplicitamente definite), di vigilanza sui servizi di pagamento e di altri tipi di vigilanza, che rimarrebbero quindi di competenza nazionale.

Per quanto riguarda il funzionamento della *governance* del nuovo sistema, la proposta della Commissione sancisce, da un lato, l'indipendenza della BCE nello svolgimento dei suoi compiti di vigilanza, dall'altro, il suo dovere di rendere conto del suo operato al Parlamento e al Consiglio europeo. Al fine di evitare conflitti d'interesse e di garantire la separazione tra le funzioni monetarie e quelle di vigilanza, la pianificazione e l'attuazione dei compiti di vigilanza sarebbe riservata ad un organo di

nuova costituzione all'interno della BCE, il *Supervisory Board*, composto con determinati criteri previsti dal regolamento. Le responsabilità decisionali finali resterebbero comunque in capo all'organo di governo della BCE, che è il *Governing Council*. Questo, come avrò modo di dire tra poco, è uno degli aspetti importanti che richiedono particolare attenzione.

All'EBA rimarrebbero compiti di regolamentazione, che sarebbero a questo punto separati dalla funzione di supervisione vera e propria. Quindi, tali compiti non sarebbero toccati. La BCE potrà dunque adottare anche regolamenti, ma questi, nello spirito della proposta della Commissione, dovranno essere strettamente funzionali all'esercizio dell'attività di supervisione. Si tratta di regolamenti che riguardano, per esempio, la fornitura di dati da parte delle imprese bancarie dell'area dell'euro e comunque tutto ciò che rientra nell'ambito della vigilanza e del modo in cui si organizzano effettivamente le attività. Non verrebbero attribuiti alla BCE, se non in misura residuale, compiti di regolamentazione di sostanza, perché il *Single rulebook*, il manuale unico di vigilanza, rimarrebbe una prerogativa dell'Autorità bancaria europea.

Come detto, la creazione del Sistema unico di vigilanza europea, nella visione della Banca d'Italia, rappresenta solo uno degli elementi in direzione della realizzazione di una vera unione bancaria nell'area dell'euro, che richiederà contestualmente l'attuazione e l'adeguamento della normativa bancaria per recepire gli accordi di Basilea 3 (come sapete, sono in dirittura di arrivo ed in corso di completamento i lavori per il nuovo regolamento sui requisiti di capitale e per la quarta direttiva sui requisiti di capitale, nonché la creazione di un sistema unico di garanzia dei depositi e di un *framework* integrato per la gestione delle crisi).

Più specificamente, le proposte per la creazione dell'unione bancaria vengono presentate in un momento in cui il dibattito su una profonda riforma della legislazione di supervisione bancaria in materia di requisiti patrimoniali e prudenziali per le banche è molto avanzato. Tale riforma, come accennavo prima, è articolata in due provvedimenti. Finora c'erano state solamente delle direttive, che come tali richiedevano un'attuazione a livello nazionale, in uno spirito di massima armonizzazione; allo stato i provvedimenti in discussione sono due e il grosso della regolamentazione prudenziale viene affidato non a una direttiva ma ad un regolamento, quindi ad uno strumento normativo che ha applicazione diretta negli Stati membri senza necessità di attuazione normativa da parte nazionale. Alcune parti che necessitano invece di applicazione nazionale, stante l'esigenza di specificazioni e di adattamenti alle legislazioni nazionali, sono invece contenute nel progetto di quarta direttiva. Quindi, finora abbiamo avuto tre direttive (la CRD1, la CRD2 e la CRD3) e adesso abbiamo una direttiva CRD4 per alcuni aspetti, ma il grosso della normativa prudenziale sta nel CRR, cioè nella proposta di regolamento. È chiaro che c'è una notevole interazione tra la modifica del quadro regolamentare e la modifica del sistema di supervisione, così come è altrettanto chiaro che in tal senso si crea anche una certa tensione, perché la BCE potrà svolgere più velocemente i compiti di vigilanza bancaria attribuiti dal re-

golamento, dal nuovo CRR, a causa della quasi perfetta uniformità di applicazione che esso avrà in tutta l'Unione, tra l'altro non solo nell'Eurozona, ma in tutti gli Stati membri.

Richiede invece maggiore attenzione, anche nella esatta formulazione del regolamento che istituisce il meccanismo di supervisione unico, la modalità con cui si integra l'attività del supervisore unico con quelle parti che dalla legislazione europea sarebbero invece riservate ad una direttiva, quindi con la necessità di normative applicative a livello nazionale. In tal caso il supervisore unico dovrebbe in realtà agire sulla base di normative di attuazione nazionale e quindi anche attraverso istruzioni fornite dalle autorità nazionali. Questa mi sembra una delle questioni che richiede un'attenta considerazione dal punto di vista tecnico-normativo al fine di creare un sistema razionale e il più semplice e omogeneo possibile.

La Commissione è inoltre impegnata a proporre le altre due cosiddette gambe dell'unione bancaria europea, cioè l'Autorità di *resolution* e il Fondo europeo di risoluzione delle crisi; è allo studio anche il progetto di un sistema europeo relativo ai fondi di garanzia dei depositi.

Come già segnalato, la base giuridica prescelta per conferire alla BCE le responsabilità in materia di vigilanza è l'articolo 127, paragrafo 6, del Trattato sul funzionamento dell'Unione. La complessità al riguardo è rappresentata da una questione che cerchiamo di affrontare, se pur brevemente, nel testo che vi abbiamo fornito, e che provo di seguito a chiarire più in dettaglio. Occorre considerare che finché si tratta dei Paesi che aderiscono all'euro e che quindi sono rappresentati nel *Governing Council* della BCE non si pongono questioni di rappresentanza. Nella misura in cui si desideri invece anche incoraggiare la possibilità per altri Paesi che non hanno ancora adottato l'euro di entrare nel meccanismo di supervisione unica insorge invece il problema di garantire loro un'adeguata rappresentanza. Ora, per quanto concerne il *Governing Council* della BCE è stabilito in modo molto chiaro dal Trattato e dal Protocollo sullo statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea (che si pone allo stesso livello nella gerarchia delle fonti del Trattato) che i membri di tale Consiglio sono i governatori o gli organi apicali delle banche centrali dei Paesi che hanno adottato l'euro. Per quanto riguarda invece il *Supervisory Board* sono allo studio e in corso di definizione forme di partecipazione anche di altri Paesi che aderiscono al sistema di supervisione unica ma che non hanno ancora adottato l'euro. Il punto è che la formulazione del più volte citato articolo 127, paragrafo 6, del Trattato, stabilisce i compiti che possono essere attribuiti alla BCE e il Trattato stabilisce il funzionamento della sua *governance*; tali condizioni, tuttavia, creano dei vincoli legali piuttosto stretti alla *governance* del sistema di supervisione. Quindi, uno dei punti in discussione è effettivamente quello sollevato dai Paesi che non fanno parte dell'area dell'euro ma che vorrebbero quantomeno riservarsi la possibilità di partecipare ad un meccanismo di supervisione unica e garantirsi una rappresentanza equilibrata e giusta. Pertanto, una delle questioni in discussione riguarda la necessità di trovare

una soluzione legalmente robusta e, al tempo stesso, equilibrata dal punto di vista sostanziale.

Segnalo con chiarezza che la Banca d'Italia è favorevole al progetto di trasferire alla BCE i compiti di vigilanza, ne condivide i principi ispiratori e sostiene i tempi di attuazione che vengono indicati. Condividiamo, tra l'altro, anche l'ampiezza dell'ambito di l'applicazione, che comprende tutte le banche insediate nei Paesi dell'area dell'euro e che può essere naturalmente esteso ad altri Paesi che intendono aderirvi. Va evitato che la realizzazione del progetto possa determinare, in particolare nel periodo transitorio, un deterioramento del rigore delle prassi di vigilanza, bisogna anzi puntare a ulteriori miglioramenti e ad uniformare le prassi di vigilanza su livelli più elevati e migliori.

È necessario inoltre assicurare chiarezza in ordine ad alcune questioni di tipo legale, istituzionale e organizzativo, al fine di consentire un'efficace ripartizione dei compiti tra la BCE e l'autorità nazionale. È evidente, per essere chiari, che non è possibile e pensabile che la Banca centrale europea svolga direttamente le attività di vigilanza su tutte le migliaia di banche – circa 6.000 – all'interno dell'area dell'euro. Nel senso che, dal punto di vista dell'operatività e della vigilanza quotidiana, non è plausibile che tutti questi istituti bancari vengano tutti vigilati direttamente da Francoforte. Diciamo che per quanto riguarda le autorità di vigilanza nazionali, compresa la Banca d'Italia, certamente il lavoro non diminuirà da questo punto di vista. È però importante assicurare, da un lato, un adeguato decentramento operativo e organizzativo e lo sfruttamento di tutte le professionalità e le conoscenze esistenti, dall'altro, un efficace coordinamento, ma anche qualcosa di ulteriore, ossia l'unicità dell'approccio, delle regole, delle prassi e la condivisione piena delle informazioni.

La proposta della Commissione è basata sul principio in base al quale la responsabilità ultima dell'azione della supervisione riguarda tutte le banche dell'area ed è, a nostro avviso, per i motivi che ho detto, pienamente condivisibile. Un sistema su due livelli, in cui fosse trasferita al meccanismo di supervisione singola la vigilanza solo su un gruppo ristretto di grandi intermediari, mentre la maggior parte, almeno in termini numerici, delle banche dell'area dell'euro rimanesse sottoposta ad un controllo esclusivo originario dell'autorità nazionale non ci sembrerebbe consigliabile, perché verrebbe meno il principio fondamentale dell'unitarietà e dell'omogeneità dell'azione di vigilanza, creerebbe incentivi distorti e rischi di riallocazione e determinerebbe, sostanzialmente, non tanto un sistema di vigilanza *two-tier*, quanto un mercato bancario *two-tier*, che non ci sembra un obiettivo da perseguire.

Resta ovvio che l'efficacia del meccanismo della supervisione singola dovrà beneficiare di un forte coinvolgimento delle autorità nazionali nella conduzione operativa dell'azione di vigilanza. Le autorità nazionali dovranno fornire un contributo decisivo anche nei processi decisionali, compresi quelli relativi alle grandi banche.

Un'altra delle questioni su cui in questo momento si sta concentrando la discussione nell'ambito del Consiglio riguarda il modo esatto di ripar-

tire i compiti, le attività operative e i livelli decisionali con riferimento alle banche che non hanno un interesse sistemico. Il nostro avviso è che il regolamento potrebbe fornire criteri di larga massima, che la BCE dovrebbe seguire nella suddivisione del lavoro con le autorità nazionali. Noi vedremmo con favore anche l'inserimento di una previsione formale di delega da parte della BCE nei confronti delle autorità nazionali per quanto riguarda le banche minori, ma a nostro avviso potrebbe essere opportuno introdurre questo principio di delega se la cosa fosse legalmente fattibile, mentre non sarebbe opportuno riservare originariamente all'autorità nazionale una responsabilità per determinate banche, per evitare di creare un sistema *two-tier*. Ci sembra opportuno infatti dotarsi di un sistema in cui sia comunque garantita l'unicità dell'approccio. Dovrebbe in ogni caso essere lasciato alla BCE e al suo *Governing Council* il compito di stabilire, a partire da principi fissati per legge (cioè dal regolamento), i criteri in base ai quali potrà avvenire il coinvolgimento dell'autorità nazionale nell'attività, basandosi anche sull'ampia, ormai consolidata e, devo dire, complessivamente molto positiva esperienza dell'azione e della politica dell'unione monetaria, pur con tutte le differenze del caso.

Dovranno anche essere definite con chiarezza le modalità di esercizio dei poteri sanzionatori, in modo da assicurare la coerenza con l'allocazione dei compiti di vigilanza tra BCE e autorità di vigilanza nazionali e dovrà essere valutato con attenzione l'impatto di alcune previsioni innovative per il nostro ordinamento come, ad esempio, l'introduzione di oneri a carico delle banche vigilate, che sono in uso in molti altri Paesi, ma non in Italia.

Vengo ora alla seconda questione su cui sono stato invitato a riferire, che tratterò molto brevemente e che riguarda la proposta della Commissione sulla gestione e sulla risoluzione delle crisi.

In giugno la Commissione ha presentato una proposta di direttiva per introdurre un regime normativo armonizzato. La proposta riprende le raccomandazioni in merito al *Financial Stability Board* (FSB). In particolare, le autorità competenti devono poter adottare tre tipi di misure: misure preparatorie, come i cosiddetti piani di *recovery and resolution*; misure di intervento tempestivo, quali il potere di richiedere al *management* l'adozione di misure correttive; infine, misure per la risoluzione delle crisi conclamate, come il potere di trasferire le attività e le passività di un intermediario a un acquirente privato o a una *bridge bank*, costituire *bad banks* cui trasferire crediti anomali, disporre la conversione obbligatoria degli strumenti di debito, il cosiddetto *bail-in*.

Le autorità potranno, inoltre, richiedere modifiche della struttura societaria e operativa dei gruppi, degli accordi contrattuali, delle pratiche di *business* per facilitare la risoluzione dell'intermediario e avranno anche una serie di altri poteri.

Gli Stati membri potranno conservare specifici strumenti normativi, previsti negli ordinamenti nazionali.

È previsto il contributo di meccanismi nazionali di finanziamento della *resolution*, che sarebbero alimentati dagli intermediari e, ove neces-

sario, da prestiti erogati reciprocamente. I sistemi di garanzia dei depositi potrebbero svolgere – come già avviene in Italia – funzione di finanziamento della *resolution* e sarebbero chiamati a contribuire al costo delle misure di *resolution*.

La proposta della Commissione, a nostro avviso, può essere valutata nel complesso, anche in questo caso, favorevolmente: essa ha un ambito di applicazione ampio, esteso alle società appartenenti al gruppo (questo è un punto importante); riconosce l'interesse e la stabilità dei gruppi bancari e il valore del gruppo nel suo insieme; prevede strumenti di carattere preventivo, tra cui il cosiddetto *special management model*, ossia un'istituzione disegnata sul modello dell'amministrazione straordinaria italiana, un'esperienza che noi giudichiamo particolarmente positiva.

Crediamo, infatti, che l'Italia abbia, almeno da questo punto di vista, un sistema di intervento nelle crisi bancarie che si è rivelato nel tempo particolarmente efficace e flessibile per fronteggiare situazioni di difficoltà iniziale e per la gestione di situazioni anche più avanzate.

Ovviamente il quadro normativo esistente in Italia, nel momento in cui lo strumento normativo europeo sarà approvato, dovrà essere adeguato per recepire alcuni nuovi strumenti normativi proposti alla Commissione. Non credo che sarebbe modificata la sua impostazione di base, che prevede gradualità delle azioni, attraverso vari tipi di interventi straordinari, e naturalmente anche la ricerca di soluzioni di mercato al fine di limitare l'impatto sui diritti degli azionisti e dei creditori.

La proposta amplia il contributo dei privati ai costi connessi con le crisi e tende a promuovere l'allocazione di perdite di gruppi *cross-border* tra i Paesi coinvolti sulla base di accordi preventivi (un elemento questo certamente delicato).

Nel complesso l'ampiezza delle misure proposte appare in grado di consentire un'uscita ordinata degli intermediari dal mercato, anche dei più grandi, con costi contenuti o minimizzati per la collettività. Si tratta, comunque, di misure delicate, a volte molto invasive rispetto ai diritti dei creditori, che quindi devono essere attentamente disegnate.

Nel valutare il nostro modello di gestione delle crisi rispetto alla proposta della Commissione, occorre ricordare che esso, a nostro avviso, ha consentito di fronteggiare le difficoltà di intermediari di piccole e medie dimensioni in condizioni di relativa stabilità del sistema finanziario. I suoi principali punti di forza, che intendiamo sottolineare, sono: il ruolo centrale di supervisione e coordinamento assegnato al supervisore, che consente una forte integrazione degli strumenti disponibili; l'esistenza di una procedura di amministrazione straordinaria attivabile in una fase anticipata della crisi, che ha consentito spesso di evitarne l'aggravamento e di restituire la gestione ordinaria alle banche risanate; la possibilità dei sistemi di garanzia di intervenire, come dicevo prima, con modalità alternative al puro e semplice rimborso dei depositi; la possibilità di applicare questi strumenti in modo coordinato nel caso di un gruppo bancario.

Per gestire le crisi degli intermediari maggiori in passato, come sapete, si è fatto ricorso a strumenti basati sul cosiddetto «decreto Sindona»

del 1974, oggi non più attivabili per effetto dei vincoli derivanti dalla partecipazione all'euro-sistema. Il quadro dovrà, quindi, essere adeguato, ma non dovrebbe essere necessario, come dicevo, modificare la sua impostazione di base.

Dovranno essere individuate l'autorità o le autorità incaricate di gestire la *resolution* e dovrà essere introdotto l'obbligo per gli intermediari di redigere *recovery and resolution plans*. Per quanto riguarda gli intermediari sistemici questo meccanismo è già in corso di attuazione a livello non solo italiano, ma internazionale. Nella fase di risoluzione della crisi, l'autorità dovrebbe avere una serie di poteri, che saremo chiamati a definire nell'ambito dell'ordinamento italiano.

Vorrei avviarmi brevemente alle conclusioni, signor Presidente, per osservare ancora una volta che la costituzione di un sistema unico di supervisione è un passo molto rilevante, che risponde all'obiettivo di rendere effettivo il mercato unico.

La Banca d'Italia sostiene il processo e valuta nel complesso positivamente le proposte della Commissione sull'unione bancaria, ma ritiene che queste proposte siano solo il primo passo di un percorso che dovrà necessariamente comprendere un sistema europeo per la gestione delle crisi degli intermediari finanziari.

Il nuovo *framework* regolamentare europeo contribuirà alla riduzione dei rischi di contagio derivanti dall'interconnessione dei mercati finanziari dell'area dell'euro, all'efficace trasmissione degli impulsi di politica monetaria nell'area dell'euro e alla riduzione delle tendenze al *ring-fencing* degli Stati nazionali. È un presupposto necessario per rompere il circolo vizioso tra rischio di credito e rischio sovrano.

Al fine di raggiungere gli obiettivi descritti si renderà necessario mantenere efficacia, qualità e rigore nello svolgimento dell'attività di vigilanza bancaria. A tale scopo, l'accentramento presso la BCE della vigilanza su tutte le banche dell'area dell'euro non potrà prescindere dalla definizione di meccanismi che prevedano un forte coinvolgimento delle autorità di vigilanza nazionali. Come per l'unione monetaria, le autorità nazionali parteciperanno direttamente ai meccanismi di governo del sistema unico di supervisione. Così come dell'autorità monetaria diciamo che si tratta di un *pooling* di responsabilità e di poteri precedentemente detenuti a livello nazionale, in questo stesso senso credo si debba e si possa inquadrare il progetto di sistema di supervisione unica. Le autorità nazionali metteranno pertanto in comune capacità professionali e responsabilità di decisione.

Rimangono pur tuttavia aspetti che devono ancora essere chiariti. In particolare, il Consiglio e il Parlamento europeo segnalano l'esigenza di una maggiore chiarezza in ordine ai meccanismi operativi della conduzione di vigilanza con particolare riguardo alla divisione dei compiti tra autorità nazionali e Banca centrale europea. Occorrerà trovare soluzioni adeguate nel rispetto della base giuridica su cui si fonda la proposta della Commissione – che ho ricordato, garantendo, al tempo stesso, al sistema unico di supervisione adeguata flessibilità ed efficacia operativa.

Sottolineiamo altresì l'importanza di non compromettere la necessaria unitarietà dell'azione di vigilanza: in tal senso regole comuni, prassi comuni, dati condivisi, sono secondo noi elementi essenziali.

È necessario anche, e mi piace ricordarlo in questa sede, assicurare – ma questo è un elemento che il progetto di regolamento in discussione mi pare stia già prevedendo – un'ampia *accountability* dell'azione di vigilanza ed altresì garantire anche ai parlamenti nazionali un ruolo adeguato nel processo di valutazione dell'attività svolta dall'autorità di vigilanza. Andranno poi garantite forme adeguate di partecipazione all'attività del *Supervisory Board* anche alle autorità di vigilanza dei Paesi al di fuori della zona dell'euro che hanno aderito al *Single Supervisory Mechanism*.

Fondamentale, dal punto di vista pratico, sarà un'adeguata fase preparatoria analoga a quella che ha preceduto la creazione del sistema europeo di banche centrali e l'adozione della politica monetaria unica. L'accentramento presso la BCE dei poteri di supervisione sulle circa 6.000 banche dell'area dell'euro imporrà presidi rafforzati per garantire che non siano compromessi gli *standard* di qualità e di efficacia dei controlli. La complessità delle attività di tipo organizzativo e operativo necessarie per realizzare il trasferimento di responsabilità di vigilanza alla BCE richiede la predisposizione di una chiara e realistica *road map* con passaggi intermedi formalizzati e condivisi. All'interno del sistema europeo di banche centrali la Banca d'Italia contribuisce al lavoro preparatorio già in corso e rispetto allo strumento legislativo che ancora non ha completato il proprio *iter*, per esaminare gli aspetti pratici e definire la *road map* che deve essere – come dicevo – realistica ed ambiziosa.

PRESIDENTE. La materia al nostro esame è francamente complessa, ma credo che la relazione che il dottor Signorini ha consegnato agli atti e che ci ha testé illustrata ci possa realmente aiutare ad individuare almeno l'impalcatura del sistema che si intende creare.

Cedo ora la parola ai colleghi che intendono intervenire.

GERMONTANI *(Per il Terzo Polo: Api-FLI)*. Signor Presidente, ringrazio il dottor Signorini per la sua ampia relazione.

Voglio partire da quello che mi sembra l'aspetto cruciale e che costituisce un po' la conclusione della sua relazione, ovvero il tema centrale della divisione dei compiti tra la Banca centrale europea e le autorità nazionali.

Quando lo scorso 29 giugno i *leader* dell'Eurozona hanno assunto il loro impegno lo hanno fatto con una dichiarazione in cui si afferma l'esigenza imperativa di spezzare il circolo vizioso tra banche e debito sovrano.

Per spezzare tale circolo si ritiene necessario il trasferimento di gran parte dell'apparato che si occupa di vigilanza e di politiche bancarie dal livello nazionale a quello europeo, quindi un piano di azione con una sequenza di due passaggi: primo l'assegnazione alla BCE di poteri di supervisione ampi, facendo quindi di un meccanismo di vigilanza unica sugli

Stati membri un caposaldo, e poi il *Single Supervisory Mechanism* (SSM) che acquisirà il potere di ricapitalizzare direttamente le banche.

La prima domanda che le pongo, dottor Signorini, a cui lei in parte ha però già risposto nella fase conclusiva del suo intervento, è la seguente: a vostro parere quella descritta è una sequenza soddisfacente? Legare iniziative di gestione della crisi a livello europeo alla creazione di un'infrastruttura istituzionale permanente è corretto, oppure tale ipotesi può non tener conto dell'urgenza della situazione corrente, ovvero non essere in linea con la tempistica che esige, invece, tale situazione? Inoltre, non c'è il pericolo che vengano elusi o rimandati elementi essenziali per un'unione bancaria credibile come l'introduzione, a livello europeo, di uno statuto del settore bancario, di un'autorità punto di risoluzione o di garanzia sui depositi?

Il secondo interrogativo riguarda le dichiarazioni rese tra giugno ed ottobre sulla politica bancaria che rappresentano una reazione coraggiosa messa in campo dai *leader* dell'Eurozona in un momento di forte crisi.

Ciò detto, nei negoziati tra Paesi membri permangono degli argomenti di contesa. Il primo riguarda il perimetro geografico, nel senso che i *leader* hanno indicato che il nuovo organismo supervisore farà parte della BCE, ma alcuni Stati membri che non fanno parte dell'Eurozona, come per esempio i Paesi dell'Europa centrale e la Scandinavia, vi potrebbero legittimamente voler aderire. In quel caso avranno il potere di veto e il diritto di avere voce in capitolo sulla *governance* del nuovo sistema. Ricordo che uno Stato importante come il Regno Unito ha dichiarato di non voler partecipare al meccanismo. Certamente, l'indirizzo dato dal nostro Governo è il più inclusivo e flessibile possibile, basti in tal senso ricordare le dichiarazioni rese dal Presidente del Consiglio al riguardo. Vorrei quindi una sua opinione nel merito.

L'altra questione, e concludo, riguarda la differenza tra la politica bancaria e quella monetaria dei singoli Stati, cui lei ha prima accennato. Politica monetaria e politica bancaria sono infatti collegate, ma in sostanza differenti e ciò giustifica l'esigenza di perimetri geografici diversi all'interno dell'Unione europea. Per l'unione valutaria e l'unione bancaria c'è allora la legittima preoccupazione che l'aggiungere alle responsabilità della BCE un compito carico di implicazioni politiche come la vigilanza bancaria possa comprometterne l'indipendenza che invece è un prezioso elemento. Lei pensa che questo possa costituire un pericolo reale?

COSTA *(PdL).* Signor Presidente, vorrei complimentarmi con il direttore Signorini per la pregevole relazione che ci ha consegnato. Vorrei porre una sola domanda. Si è consapevoli della dimensione del lavoro che si appalesa innanzi alla Banca centrale europea e anche alle autorità bancarie nazionali per omologare il funzionamento e l'efficienza di tutte le banche, in particolare quelle dei Paesi dell'Est, che evidentemente non hanno mai avuto organismi del livello della Banca d'Italia, né sistemi bancari pari a quello italiano? Sappiamo bene quanto la Banca d'Italia abbia lavorato nella prima fase di allargamento dell'Unione europea per aiu-

tare e sussidiare le banche italiane che sono andate ad operare all'estero e quanto la stessa Banca d'Italia abbia fornito in termini di consulenza. Ritengo che questo aspetto costituirà certamente l'ostacolo maggiore al funzionamento del sistema europeo di vigilanza e controllo e che evidentemente andrà affrontato in modo prioritario, perché, per poter verificare e vigilare, è necessario avere la certezza della rilevazione. Senza una valida rilevazione, a livello di quella presente in Italia e negli altri Paesi di più antica tradizione di economia di mercato, evidentemente si porrà un serio problema, perché la stessa vigilanza non potrà essere esercitata appieno in un Paese dove si è conosciuto il meglio soltanto da poco e dove, nonostante l'impegno profuso, non si è ancora concluso granché. Questo lo dico ai fini della veridicità dei dati e della validità delle decisioni che devono essere adottate. A tale riguardo si renderà quindi necessaria una vera e propria autorità per la formazione, prima ancora che per l'informazione, dei vari sistemi bancari dei diversi Paesi europei. Ecco, per lei, che è maestro e donno in questo campo, quali dimensioni avrà questo lavoro?

LANNUTTI *(IdV)*. Signor Presidente, ringrazio la Banca d'Italia per il documento sull'unione bancaria sottoposto alla nostra riflessione. Naturalmente, non cito l'analisi di Nicolas Véron, pubblicata oggi su «Il Sole 24 ORE», che parla di un'unione bancaria troppo timida, e che sintetizza il quadro, anche quello giuridico da lei citato, signor direttore, previsto dall'articolo 127 del Trattato. Questo articolo sembrerebbe offrire dei veti a quei Paesi che, pur non entrando nella zona euro, approfittano della svalutazione competitiva in piazze finanziarie come l'Inghilterra per risolvere i loro problemi di bilancio a danno di altri Paesi, che hanno aderito all'euro e magari hanno votato discipline di bilancio in un momento in cui l'aderire alla «camicia di forza» del *fiscal compact* forse non contribuirà positivamente alla ripresa. Quindi, non parlerò di questo aspetto a chi si occupa ed ha una certa dimestichezza di questioni bancarie, crisi, truffe nei confronti dei risparmiatori e stabilità del sistema a danno della concorrenza e anche dei consumatori che (anche in Italia) hanno pagato quella stabilità con qualche miliardo di euro in più in termini di costi e commissioni e anche con tassi di interesse sui mutui più elevati dello 0,40-0,50 per cento. Venerdì scorso ero a Cernobbio, bellissima località sul lago di Como, per partecipare ad un *forum* della Coldiretti, un'organizzazione agricola; in tale occasione, dopo sei-sette anni dall'inizio della crisi alcuni commentatori, come il buon Federico Rampini, ma anche come l'ambasciatore Romano, sono arrivati alle seguenti conclusioni: l'avidità del sistema bancario, il ricorso ai derivati, le grandi banche di affari, la presenza di una dozzina di soggetti che decide i destini del mondo e le crisi che si sono verificate derivano anche dalla circostanza che chi doveva vigilare non ha svolto il proprio mestiere. Ricordo la crisi dei *subprime* del 7 agosto 2007. Ricordo quando la FED profetizzava che ogni americano, dopo l'11 settembre, si sarebbe dovuto comprare una casa e che magari a fronte di uno stipendio di 2.500 dollari si sarebbe dovuto indebitare con

rate di 3.000 dollari. In tal contesto sono poi nate le agenzie di *rating,* che hanno espresso valutazioni di massima affidabilità che sono state immesse sui circuiti internazionali e quella è stata l'origine della crisi. Faccio solo notare che esistono anche in Italia giudici e tribunali, nonché un'inchiesta della procura di Trani sulle agenzie di *rating* che vedrà presto i rinvii a giudizio. Sempre gli Stati Uniti d'America, un anno e mezzo fa, hanno negato la rogatoria ad un coraggioso pubblico ministero, Michele Ruggiero, rispetto ad una inchiesta, supportata da intercettazioni telefoniche che inchiodano questi signori del *rating* alle loro responsabilità (basti pensare a quelle intercettazioni che fanno riferimento alle conversazioni telefoniche intercorse tra Maria Pierdicchi, responsabile dell'agenzia di *rating* per l'Italia Standard & Poors di Milano e Deven Sharma, ex presidente di Standard & Poors Financial Services. di New York, che come ricorderete si dimise a seguito dell'errore di 3.000 miliardi di dollari nel *downgrade* del *rating* del bilancio americano). In quel caso però evidentemente bisognava assolutamente denigrare le inchieste, gli autori di quelle denunce e via dicendo.

Non mi soffermo oltre sul tema e passo a formulare due o tre domande. La prima riguarda la separazione tra banche di affari e banche di investimento. Possiamo infatti fare tutte le unioni bancarie che vogliamo in Europa, ma se non prevediamo una netta separazione tra banche che appioppano derivati e che fanno azzardo morale e banche che vogliono stare sul territorio ritengo che si farà l'ennesimo buco nell'acqua anche nel settore della vigilanza bancaria.

L'altra domanda riguarda gli oneri a carico di banche vigilate negli altri Paesi. Noi non prevediamo tali oneri, tuttavia ciò non ha impedito, per esempio, il taglieggio dei risparmiatori e dei consumatori. Ricordo al riguardo che c'è stato anche qualche *crack* incidentale.

Vorrei anche fare anche un'ulteriore considerazione, perché poi sulle banche e i loro utili non tramonta mai il sole. Abbiamo notato ieri che – per fortuna – è stato emesso un avviso di garanzia per lo scandalo Fondiaria-Sai nei confronti del presidente dell'ISVAP Giannini; mi auguro che il Governo lo allontani immediatamente dal suo ruolo, magari nominando commissario chi dovrà essere a mio parere il futuro capo della Banca d'Italia, cioè Fabrizio Saccomanni. Mi auguro che lo faccia presto, perché poi, anche nella vicenda Fondiaria, la Banca d'Italia e la vigilanza hanno comunque un ruolo. In quella storia di capitalismo di relazione ci sono state infatti banche che, a fronte del silenzio della Banca d'Italia, hanno erogato fondi per miliardi di euro ad un signore, Ligresti, e ad un gruppo che faceva solo capitalismo di relazione.

Concludo il mio intervento citando un articolo di Massimo Gramellini su «La Stampa» di oggi, che mi ha mostrato un collega. In esso si dice che il figlio del ministro Cancellieri, che da Unicredit è passato a Fondiaria-Sai con l'incarico di direttore generale e ha negoziato l'aumento di capitale di tale istituto, nel dimettersi da tale carica dopo quattordici mesi ha ottenuto una liquidazione di 3.600.000 euro. Quel signore si è preso per quattordici mesi 3.600.000 euro e 1.700.000 euro sono andati

al suo vice. Scrive in proposito Gramellini: « Quando il sistema stava per fallire ed è stato tenuto in piedi con robuste iniezioni di denaro sottratto ai nostri risparmi, ci saremmo almeno aspettati un cambio di stile, se non di sostanza. In fondo i politici lo hanno fatto, hanno ceduto il passo ai tecnici».

I politici sono ladri, sono quelli che hanno rubato in molti partiti, anche nell'ambito dell'Italia dei Valori, e che devono andare in galera e devono pagare, mi chiedo però se i tecnici, gli oligarchi, i tecnocrati pagheranno mai il conto. Nel merito prosegue Gramellini: «Invece i finanzieri, oltre ad avere rinunciato a svolgere il loro compito storico – prestare soldi alle imprese affinché possano assumere lavoratori – hanno continuato imperterriti a costruire piramidi di denaro virtuale al cui interno hanno stipato denaro reale, quello a cui attingono in esclusiva, con immutato slancio e totale mancanza di pudore».

La ringrazio, dottor Signorini, se vorrà prendere in considerazione le mie domande, anche perché occorre sempre ricordare che le banche hanno fruito di un prestito triennale di oltre 270 miliardi di euro da parte della Banca centrale europea e non prestano un soldo alle imprese, non svolgendo così la funzione sociale prevista dalla Costituzione per far ripartire l'economia.

Ritengo pertanto che anche la Banca d'Italia in termini di vigilanza dovrebbe dare qualche segnale al riguardo.

FANTETTI *(PdL)*. Signor Presidente, ringrazio il dottor Signorini.

La crisi finanziaria ha dimostrato che, sebbene essenziale, il semplice coordinamento tra le autorità nazionali di vigilanza non è sufficiente. In particolare, nel contesto della moneta unica è necessario addivenire ad un meccanismo decisionale comune, contenendo altresì il rischio di frammentazione dei mercati bancari dell'Unione europea. La Commissione europea ha, pertanto, invitato alla creazione di un'unione bancaria, i cui capisaldi sono essenzialmente tre: il trasferimento delle funzioni di vigilanza a livello europeo, la creazione di un sistema comune di garanzia dei depositi e l'adozione di forme di gestione integrata delle crisi bancarie.

Devo dire che posizioni sostanzialmente analoghe a quelle della Commissione erano state esposte dal Parlamento europeo già nel luglio 2010 in tema di gestione delle crisi transfrontaliere del settore bancario e poi sintetizzate nelle conclusioni del vertice della zona euro del 29 giugno 2012. La distanza di quasi due anni tra queste due posizioni mi induce alla prima delle domande che vorrei porre, che sono poi un'elaborazione di sue considerazioni.

Adesso che si scopre che anche nel settore bancario o si fa l'Europa o si muore, ritenete veramente credibile e fattibile il *timing,* che è stato ribadito, di esecuzione di un meccanismo di vigilanza unico su circa 6.000 banche europee nel giro di un anno solare?

In secondo luogo, dovrà essere rivisto l'assetto della partecipazione dei Paesi europei all'Agenzia bancaria europea, con il chiaro riferimento al fatto che i tedeschi segnalano che le votazioni devono riprendere i

pesi ponderati espressi dai diversi Paesi. È una posizione nota, ma che sostanzialmente sancisce la supremazia tedesca a livello europeo. Pensate che ciò sia accettabile o lo ritenete il principio della fine di una costruzione europea, come è stata pensata dai Padri fondatori fino a questo momento?

BARBOLINI *(PD)*. Signor Presidente, ringrazio anch'io il direttore Signorini e mi scuso di essere sopraggiunto con ritardo ai lavori della Commissione a causa di concomitanti impegni. Ho cercato di scorrere il testo che è stato distribuito e devo dire che mi riconosco nei ragionamenti fin qui svolti.

Vorrei porre una domanda. La procedura, come descritta, e l'obiettivo sono sicuramente elementi importanti e auspicabilmente dovrebbero essere già operativi. Abbiamo di fronte un percorso che non sarà semplice, per tutte le problematicità che anche i colleghi hanno evidenziato, e questo confligge con la necessità, invece, di implementare rapidamente il meccanismo e di poterne disporre quanto prima. In merito alle dichiarazioni d'intenti confermate, abbiamo osservato in questi anni – e anche più di recente – che spesso a fronte di manifesti certamente ambiziosi, quando poi si passa alla costruzione concreta, ci si trova a scontrarsi con numerosi problemi.

Uno dei problemi è anche, come al solito, il ruolo della Germania, in virtù del quale, per esempio, le peculiarità del sistema bancario cooperativo di quel Paese sono in qualche modo chiamate fuori dal sistema di vigilanza unica, stanti le resistenze a collocarle al suo interno, con il rischio che ciò, proprio in ragione del peso specifico dell'interlocutore e del Paese in questione, diventi un ostacolo al conseguimento del pieno risultato cercato.

Alla luce di quanto osservato, mi chiedo, quindi, se nell'ambito della discussione che si sta aprendo sia contemplato anche questo tema. Quest'ultimo può trovare una risposta dal punto di vista sistemico in termini di regole unitarie, che possano però prevedere anche quegli elementi di flessibilità che facilitino, insieme al controllo, la possibilità di accelerare i tempi dell'implementazione del sistema di vigilanza unica? Vi è un ruolo, in questo caso in particolare, cui siano chiamate le autorità nazionali rispetto alla Banca centrale europea?

Mi interessa avere un *focus* su questi temi, non per inficiare il principio dell'unione bancaria e della vigilanza unica, ma semplicemente per individuare le condizioni per la sua effettiva concretizzazione. Forse, riprendendo alcune perplessità in merito alla problematica applicazione di certe regole dell'EBA al «vestito» italiano, si potrà determinare, anche in questo percorso, uno spazio per riorganizzare meglio l'impianto generale in termini di maggiore efficacia e di efficienza.

VEDANI *(LNP)*. Signor Presidente, ringrazio il dottor Signorini. Anche se non è forse questa la sede più appropriata, è opportuno svolgere la seguente riflessione di carattere generale. Mi riferisco al fatto che, da una

parte, si è di fronte a un'Europa politica che sta andando a pezzi, senza fondamenti, in cui sono presenti Paesi in rivolta e la cui componente economica è distrutta; dall'altra, vi è un'istanza di centralizzazione di un'Europa finanziaria, e si tratta della stessa finanza che ha mandato in crisi il sistema.

Il mio Gruppo ha presentato un progetto di legge teso a separare le banche commerciali dalla banche d'investimento per sostenere l'economia locale, che fa riferimento al *Glass-Steagall Act*. Chiedo, quindi, dal punto di vista tecnico e non solo di opportunità, quali difficoltà riscontra il nostro ospite in merito all'attuazione concreta di una separazione tra attività speculativa e attività commerciale delle banche. È, secondo lei, opportuno focalizzare la vigilanza sulle banche commerciali, eventualmente lasciando a pieno rischio d'impresa (perché abbiamo banche che fanno impresa, ma senza rischio d'impresa) le banche di tipo speculativo? Questa è la situazione. Mi associo infine ad un altro intervento svolto da un collega che mi ha preceduto, chiedendole a che titolo si coinvolgono in questo organismo di vigilanza, con potere di veto, Paesi dell'area euro che non hanno adottato l'euro.

PRESIDENTE. Vorrei aggiungere alcune riflessioni.

In primo luogo mi sia consentito esplicitare alcuni cenni effettuati dai colleghi che mi hanno preceduto. Siamo di fronte a un'impalcatura di regole e di istituzioni volte a rendere il sistema più trasparente, più efficiente e capace di prevenire le crisi o comunque in grado di fronteggiarle tempestivamente, ma in questo quadro mi sembra si osservi l'assenza di un elemento: il soggetto bancario (lo accennava anche il collega Lannutti). Questa assenza, per quanto risulta alla Banca d'Italia, è dovuta al fatto che si ritiene che il sistema sia già soddisfacente o si ipotizza invece di ritornare sull'argomento in un momento successivo?

In Europa non si immagina di superare il modello di banca universale? Non si sta riflettendo sulla possibilità di tornare a distinguere, dati i diversi gradi di rischio e i diversi ruoli, tra intermediazione finanziaria pura e semplice e investimenti, ossia tra la cosiddetta banca commerciale di una volta e la cosiddetta *investment bank*?

Seconda questione; teoricamente la ripartizione dei compiti mi è chiara: l'EBA fissa le regole ed il *Single Supervisory Mechanism* (SSM) vigila, quindi, in un certo senso, le fa rispettare. Dalla sua relazione si capisce però che ciò dipenderà molto dal processo concreto di attuazione, poiché non si tratta solo di una impalcatura teorica, tanto è vero che si dice che il *Single Supervisor Mechanism* potrà emanare delle regolamentazioni, ovviamente in linea con le regole dell'EBA. Non mi è chiaro però né il percorso, né dove andremo a finire in termini di ripartizione dei compiti e dei ruoli tra autorità bancaria europea e supervisione unica.

L'ultima questione è quella cui accennava il collega Vedani, che considero rilevante. Si dice che chi non è parte dell'euro può comunque accedere alla vigilanza unica. Ma in che modo? Diventando osservatore all'interno del *Governing Council* della Banca centrale europea? E in tale

ambito avendo diritto di esprimere il proprio parere o, addirittura, di porre un veto?

Ho la sensazione che in Europa si debba fare chiarezza e ribadire che inevitabilmente (e di fatto è già così) la costruzione europea, della quale sono assertore da sempre, oggettivamente non può che avvenire a cerchi concentrici, avendo ben chiari costi e ricavi, oneri e opportunità e il fatto che il nucleo duro centrale deve necessariamente essere rappresentato da chi partecipa alla moneta unica. Poi c'è chi partecipa all'Unione e poi, magari, ci saranno fasi intermedie di allargamento ai Paesi Nord africani con i quali si potranno stipulare accordi, clausole di preferenza o quant'altro tendendo sempre più ad un mercato unico.

Mi pare quindi che ci sia un po' di commistione, nel senso che non volendo qualcuno ammettere la realtà (cioè, la necessità di una struttura a centri concentrici) alla fine si tenda a confondere le cose. Secondo lo scenario descritto, ci sarebbe un membro del secondo cerchio (cioè quello dell'Unione europea) che non partecipa all'euro (e, quindi, al nucleo duro centrale), ma prende parte alle decisioni che il nucleo duro dovrebbe prendere in funzione della vigilanza bancaria. Siccome – come lei stesso ha giustamente messo in rilievo – si tratta di uno schema che bisognerà giorno per giorno e settimana per settimana implementare, questo è un aspetto che, forse, varrebbe la pena approfondire.

Cedo dunque nuovamente la parola al dottor Signorini per offrirgli subito la possibilità di esprimere delle valutazioni rispetto ai temi emersi nel corso del dibattito, con la riserva che, laddove volesse integrare anche per iscritto la relazione che ci ha lasciato, alla luce delle questioni che i colleghi hanno sollevato, potrà senz'altro farlo in un momento successivo.

SIGNORINI. Le sollecitazioni emerse sono veramente molte. Pertanto, con il suo premesso, signor Presidente, mi concentrerei sulle questioni che hanno più diretta attinenza con gli argomenti in discussione oggi, in particolare, con quello su cui si sono concentrati gli interventi e cioè il meccanismo unico di supervisione.

La senatrice Germontani ha chiesto se la sequenza che prevede prima l'istituzione del sistema di supervisione unica e poi dell'ESMA sia una sequenza soddisfacente. Al riguardo riprenderei ciò che è scritto nella relazione e cioè che le tre parti dell'Unione bancaria devono stare insieme e che è necessario fare progressi su tutti i fronti. Naturalmente, le decisioni poi andranno prese al livello politico, sul quale, dal punto di vista tecnico, non ho nessuna particolare responsabilità o possibilità di intervento. Dal punto di vista tecnico, però, sicuramente quelle tre parti devono stare insieme. È necessario che, da un lato, l'attività di supervisione e, dall'altro, le reti di sicurezza siano coerenti. In proposito ci sono solenni dichiarazioni tanto del Consiglio quanto della Commissione e credo sia estremamente opportuno procedere in questa direzione.

Un'altra osservazione sollevata dalla senatrice Germontani riguarda una questione interessante. La senatrice chiedeva se contemplare nella stessa istituzione la politica monetaria e la supervisione bancaria non ri-

schi di compromettere l'indipendenza della supervisione della politica monetaria. Questa è una preoccupazione talvolta emersa anche nell'ambito del dibattito, soprattutto quello tedesco. In Italia, come sapete, non si è mai messa in discussione la compresenza della supervisione bancaria e della politica monetaria nello stesso organismo e l'atteggiamento che di solito abbiamo tenuto è sempre stato quello di affermare che, al contrario, le garanzie di indipendenza della politica monetaria coprono e servono in qualche modo a rafforzare l'indipendenza della supervisione bancaria. Penso di poter dire che in Italia il meccanismo ha funzionato per lo più in questa direzione, ma è assolutamente essenziale – anche sulla base delle osservazioni e delle preoccupazioni espresse dalla senatrice Germontani – che nella costruzione del meccanismo di supervisione europea si vada in questa direzione e cioè che, da un lato, si preservi, come si tenta di fare con meccanismi istituzionali *ad hoc*, la reciproca indipendenza delle due funzioni (quelle di politica monetaria e di supervisione bancaria) e che, al tempo stesso, l'affidare le funzioni di supervisione bancaria alla BCE sia un modo per assicurare autonomia tecnica; anche perché temiamo che in alcuni casi in giro per il mondo la minore indipendenza, autonomia della funzione di vigilanza bancaria sia stata una delle cause che hanno reso meno robuste alcune azioni e alcuni sistemi. Sotto questo profilo è quindi importante garantire l'indipendenza tecnica dell'autorità di vigilanza.

Si è consapevoli – domanda il senatore Costa – della dimensione del lavoro che questa operazione richiede? Il lavoro che si è chiamati a svolgere, senatore Costa, è sicuramente notevolissimo. Si ha quindi la consapevolezza che il passo che si sta cercando di compiere è di dimensioni comparabili a quello effettuato in occasione dell'istituzione dell'unione monetaria, così come credo si sia consapevoli anche della necessità di tale passo. Dico questo per rispondere anche ad altre considerazioni svolte, mi pare, in particolare, dal senatore Fantetti.

Come dicevo, in direzione dell'Unione bancaria, e del meccanismo di supervisione unica, premono e militano argomenti sia di carattere strutturale che congiunturale. Gli argomenti di carattere strutturale ci sono sempre stati. Padoa-Schioppa – come ho già ricordato – sostenne tanto tempo fa che per avere un'unione monetaria efficace ci vuole anche un'unione bancaria completa e che per garantire ciò è necessario un sistema di supervisione unico. Ma finché si discute in modo teorico di un passaggio che presenta tali e tante difficoltà dal punto di vista istituzionale, politico, organizzativo e tecnico, non sarà facile realizzarlo per un sistema che richiede il consenso, quale è appunto il sistema istituzionale europeo. Quindi, sotto la spinta della crisi che ha mostrato con particolare evidenza la necessità di compiere alcuni passi, si è manifestata la volontà politica di procedere molto rapidamente, a dispetto delle difficoltà. Se le istituzioni europee ci riusciranno, naturalmente non lo sappiamo e la parola «fine» non è stata ancora pronunciata. Diversi senatori, compreso il Presidente, hanno fatto presente l'esistenza di poteri di veto. Il potere di veto consiste nel fatto che, sulla base della formulazione letterale dell'articolo 127, pa-

ragrafo 6, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il conferimento di poteri di vigilanza alla Banca centrale europea può avvenire solamente con un regolamento del Consiglio, approvato all'unanimità. Ciò significa che ognuno dei ventisette Stati membri, e non dei diciassette Paesi membri della zona euro, che piaccia o no, ha istituzionalmente e inevitabilmente un potere di veto. Quindi, l'arrivare a compiere un passo così difficile e complesso dal punto di vista organizzativo e così impegnativo sotto il profilo istituzionale e politico richiede certamente un lavoro molto impegnativo e anche un consenso, che credo sia stato espresso con molta forza e solennità al più autorevole livello politico, con le proclamazioni cui abbiamo fatto riferimento da parte del Consiglio, dell'Eurogruppo e naturalmente, in esecuzione di queste direttive, della Commissione. Ciò ovviamente richiederà anche i necessari compromessi, considerata l'esigenza di arrivare in fondo a questo percorso, purché naturalmente non si perda di vista l'obiettivo fondamentale di disporre di un sistema veramente integrato, veramente unico nelle regole e nelle prassi e veramente unitario nella condivisione delle informazioni. Devo dire che da questo punto di vista, se mi è consentita un'osservazione marginale, quella del Regno Unito in un certo senso è una posizione più facile e lineare. Come ricordava la senatrice Germontani, il Regno Unito, che come sapete dispone anche di un opt-out permanente dalla moneta unica, a differenza di altri Paesi che non hanno la facoltà di rimanere fuori, ha fatto ben presente fin dall'inizio che per il momento non intende avvalersi della facoltà di partecipare a questo meccanismo di supervisione, il che rende la sua posizione in un certo senso più lineare e più facile.

Più complessa è la posizione di quei Paesi che sono fuori dall'euro e che non prevedono di entrarvi in tempi brevi, ma che avrebbero il desiderio quantomeno di riservarsi la possibilità di entrare nel meccanismo unico. In tal caso vi sono svariati problemi che sono stati sollevati in vari interventi. In primo luogo, c'è il problema della rappresentanza delle decisioni all'interno del sistema della Banca centrale europea. Come dicevo, da un lato c'è un punto fermo rappresentato dalla base legale dell'articolo 127, paragrafo 6, del Trattato, che fa riferimento alla BCE, e siccome questa ha un suo assetto di governo stabilito dal Trattato ed al cui vertice c'è il Governing Council non c'è molto da fare, dal momento che la responsabilità ultima dal punto di vista normativo è di un organo in cui gli eventuali Paesi pre-in che decidessero di entrare non sono e non possono essere rappresentati. C'è però un altro organo da considerare, il Supervisory Management Board, in cui nulla esclude che invece quei Paesi possano essere presenti. L'effettiva natura della loro partecipazione, le regole di voto all'interno del Supervisory Management Board, i rapporti tra quest'ultimo e il Governing Council, che deve comunque rimanere per Trattato il decisore ultimo, sono effettivamente materia di discussione in questo momento. Ritengo pertanto necessario e opportuno cercare una soluzione robusta dal punto di vista legale, che rispetti i vincoli giuridici ed anche, se posso aggiungere, di principio e filosofici cui ha fatto riferi-

mento il Presidente, e che, al tempo stesso, sia equa nei confronti dei Paesi che intendono entrare.

In merito alla domanda specifica sul punto devo dire che praticamente tutti i Paesi, per quello che ne so, manifestano, almeno in linea di principio, un'apertura alla massima inclusività, riconoscendo che l'estensione del mercato unico, anche con lo strumento del supervisore unico, è nell'interesse reciproco. Va detto però che il funzionamento dei meccanismi interni di decisione è un passaggio difficile e non c'è dubbio che il fatto che questo regolamento sia da approvare all'unanimità rende tale passaggio particolarmente delicato per la finalizzazione del suo *iter* di approvazione.

Un altro problema riguarda l'EBA. All'interno dell'EBA esiste, e ciò è stato anche oggetto di alcune osservazioni, in particolare del senatore Fantetti, un sistema di votazione già oggi abbastanza complesso: su alcuni argomenti ci si esprime con voto ponderato, su altri invece si vota con una base differente. In questo momento il punto non riguarda tanto lo specifico provvedimento in discussione, ma concerne, di nuovo, la distinzione tra chi è dentro e chi è fuori da questo meccanismo di supervisione unica. Con alcuni Paesi – e non rivelo nessun *interna corporis* se dico che certamente il Regno Unito sostiene questo punto con maggiore forza e pubblicamente – c'è il problema che all'interno del *board* dell'EBA gli Stati appartenenti al sistema di supervisione singolo avrebbero ad un certo punto una maggioranza automatica. Non è detto e non è scritto da nessuna parte che debbano votare tutti insieme, ma c'è una previsione, che non so esattamente in che forma poi sopravvivrà, che comunque stabilisce che nell'ambito della Banca centrale europea essi svolgano un'attività di coordinamento della partecipazione degli Stati membri all'interno dell'EBA. Ora qui il problema si pone da parte dei Paesi che sarebbero fuori dal meccanismo di supervisione singola e che non vorrebbero essere sistematicamente in minoranza. Questa può risultare pertanto una preoccupazione fondata. Quindi, anche in questo caso si sta cercando, sempre sulla base del fatto che il regolamento deve essere approvato all'unanimità e che quindi ogni singolo Paese dispone di un diritto di veto, di trovare una soluzione equilibrata che personalmente considero molto importante.

Reputo altresì opportuno segnalare che, in particolare da parte di Paesi come l'Italia che comunque fanno parte dell'*inner core* – e questo vale in qualsiasi sistema di cerchi concentrici quali quelli prima ipotizzati dal Presidente – non deve determinarsi una situazione in cui il consiglio dell'EBA sia messo nell'impossibilità di funzionare a causa di veti sistematici. Quindi, occorrerà trovare un punto di incontro ragionevole che tenga conto delle legittime esigenze di tutti.

Un'altra questione riguarda la possibilità di andare al di là del meccanismo di supervisione unica e anche – la questione è stata sollevata dal senatore Lannutti, dal Presidente e dal senatore Vedani – di guardare al modello delle banche, in particolare della banca universale, cioè all'opportunità di inserire separazioni legali per diversi tipi di attività commerciali e finanziarie. Tale questione non riguarda strettamente l'argomento dell'u-

nione bancaria, tuttavia, come tutti sanno, è ampiamente dibattuta. Il commissario Barnier commissionò tempo fa ad un gruppo di esperti, capeggiato da Liikanen, un rapporto sulla necessità di prendere alcuni provvedimenti in questa direzione. Il rapporto Liikanen è stato reso pubblico un paio di settimane fa, se non ricordo male. In esso vengono avanzate alcune proposte abbastanza precise in questa direzione di separazione legale tra attività di tipo commerciale e di tipo più prettamente finanziario. Questo argomento a mio avviso potrebbe essere un domani anche un'occasione – se lo riterrete – per un'ulteriore discussione più approfondita. Segnalo al riguardo la mia opinione personale, derivante dall'esperienza tecnica e anche dall'esperienza della crisi. Alcune misure di razionalizzazione e di separazione legale possono effettivamente essere utili, ma non credo le si possa considerare risolutive. Persino sistemi più radicali di quello proposto dal rapporto Liikanen, che andassero al di là anche del rapporto Vickers del Regno Unito (che prevede una separazione più intensa di quella immaginata dal rapporto Liikanen), e persino una situazione in cui le istituzioni fossero completamente separate anche dal punto di vista proprietario non offrono garanzie nei confronti del contagio. Il problema del contagio va al di là dell'integrazione di determinate attività all'interno dello stesso gruppo, della stessa banca o dello stesso insieme di entità e riguarda la stabilità del sistema nel suo complesso e l'adeguatezza della supervisione su di esso. Sulla base della nostra esperienza riteniamo che l'insieme delle attività finanziarie, siano esse al dettaglio o all'ingrosso, svolte da banche o da intermediari finanziari non bancari, debba essere soggetto per legge a una vigilanza prudenziale di tipo appropriato. È questo l'approccio in Italia, dove esiste una riserva di legge per tutta una serie di attività, comunque si chiami l'intermediario che le fa, che garantisce un migliore controllo dei rischi al livello del sistema (sempre nei limiti della fallibilità umana, perché non esiste sistema istituzionale o comportamento che possano completamente evitare rischi). Si tratta di argomenti che certamente rappresentano, come diceva il Presidente, un passo ulteriore. Vi è un'assenza nel provvedimento di cui stiamo discutendo, che però non è definitiva, perché effettivamente il rapporto Liikanen è all'ordine del giorno e mi aspetto che, una volta che saranno completati i lavori sulla vigilanza unica, si torni a parlare anche di questo tema.

Come ho ripetuto più volte, è chiarissimo che uno degli obiettivi della supervisione unica è quello di rompere il circolo vizioso, che abbiamo varie volte nominato, tra rischio sovrano e rischio finanziario. Senatore Lannutti, una delle manifestazioni più evidenti di ciò è la differenza, molto forte, che si è venuta a determinare nel momento della crisi tra i tassi di interesse nei vari Paesi membri dell'area monetaria unica, un fenomeno che deve essere considerato patologico dal punto di vista dell'esistenza di un'area monetaria unica, che però è in qualche modo figlio di quella frammentazione del mercato finanziario e bancario cui accennavo. Tale frammentazione ha fatto sì che la permeabilità dei diversi mercati nazionali sia venuta meno in misura significativa nel periodo della crisi. Uno

degli effetti è stato che i consumatori, le famiglie, le imprese e tutti i soggetti italiani (banche comprese) tendono a pagare tassi di interesse maggiori sui loro *funding*. Uno degli obiettivi è appunto rimediare alla frammentazione del mercato e un presupposto, a nostro avviso non sufficiente, ma certamente necessario, è l'esistenza di un sistema di supervisione condiviso.

Il senatore Fantetti domandava se il *timing* del processo fosse realistico. Il *timing* è sicuramente estremamente impegnativo, non c'è dubbio, e posso assicurarvi che la Banca centrale europea è al lavoro e noi partecipiamo a questi lavori prima ancora che il provvedimento entri in vigore. Il provvedimento, infatti, ancora non c'è, si sta discutendo e, ripeto, richiede l'unanimità delle adesioni. Nessuno può dare per scontato, nemmeno a questo stadio, che esso arriverà fino in fondo, ma esiste in tal senso una volontà politica molto forte, riaffermata spesso all'unanimità dal Consiglio europeo, quindi personalmente conto che si giungerà ad una conclusione positiva. Tuttavia, in attesa che questo complesso *iter* legislativo arrivi in porto, la Banca centrale europea sta lavorando alacremente, avendo già costituito una serie di gruppi di lavoro per esaminare tutti gli aspetti pratici.

La vigilanza sulle 6.000 banche non sarà trasferita tutta di colpo. Di fatto l'attività di vigilanza sulle banche più piccole continuerà ad essere svolta dalle autorità nazionali. È questo un dato inevitabile e del resto non sarebbe praticamente possibile procedere diversamente. Anche in Italia la supervisione sulle centinaia di banche vigilate dalla Banca d'Italia in parte, per le banche più piccole, avviene tramite un decentramento operativo nelle filiali regionali. L'amministrazione centrale vigila sui gruppi più importanti a livello nazionale, mentre il controllo sulle altre banche è decentrato. Naturalmente dobbiamo aspettarci che una ripartizione simile avvenga, in una scala superiore, a livello europeo. Riteniamo importante che non vi sia una frammentazione dell'attività. Ciò significa, in primo luogo, che anche le banche sottoposte all'attività di vigilanza unica, giorno per giorno, inevitabilmente di fatto, continueranno a essere supervisionate a livello locale; ma questo deve avvenire nell'ambito di un sistema unico, con prassi e regole uniche e con informazioni condivise. Il fatto di attribuire alla Banca centrale europea, ossia al supervisore unico, la responsabilità legale ultima della supervisione significa costruire i presupposti legali perché questa attività di supervisione avvenga effettivamente in modo unitario.

Come dicevo prima, anche nel sistema della Banca d'Italia le banche locali sono vigilate dalle filiali regionali e non dal centro, ma la responsabilità ultima è sempre del direttore della Banca d'Italia. Ciò significa che: le banche sono vigilate con gli stessi criteri, le ispezioni sono condotte allo stesso modo, si usa lo stesso manuale per l'analisi tecnica, si effettuano lo stesso tipo di interventi. Se una BCC della Valle d'Aosta è vigilata da una filiale di Aosta e una BCC del Trentino è vigilata dalla filiale di Trento, queste sono effettivamente, nell'attività concreta, vigilate da due strutture diverse, ma ciò non vuol dire che non siano vigilate con

un criterio unico e in modo unitario e senza fratture. Da questo punto di vista è importante che il ruolo delle autorità nazionali sia calibrato in modo corretto, anche nel regolamento, che deve fissare sicuramente principi per la ripartizione del lavoro tra la Banca centrale europea, ossia le strutture centrali del sistema, e le strutture nazionali; inoltre, a nostro avviso, il regolamento non dovrebbe fissare i criteri in modo eccessivamente prescrittivo, perché si tratta di dinamiche che devono maturare con l'esperienza, con l'attività concreta, con il cambiamento delle condizioni; infine, è opportuno comunque mantenere – questo, a mio avviso, è un punto abbastanza importante per assicurare l'unicità complessiva dell'azione – la possibilità per le strutture centrali di avocare a sé i casi problematici, quando ciò si renda necessario. Al tempo stesso è molto importante che ogni gruppo bancario sia vigilato in modo unitario; è questo il secondo aspetto dell'unicità dell'azione di vigilanza su cui vorrei richiamare la vostra attenzione (lo dico dal punto di vista tecnico, sapendo come si svolge effettivamente l'attività di vigilanza). A nostro avviso, dal punto di vista tecnico, non sarebbe consigliabile prevedere che, tipicamente, l'autorità centrale o una divisione che risiede, ad esempio, a Francoforte si occupino del *pillar one* e una divisione che magari risiede a Roma (o a Parigi, a Bonn o dovunque sia) si occupi del *pillar two*. Un'azione del genere non avrebbe senso e non funzionerebbe bene. Il gruppo bancario deve essere considerato nel suo complesso, gli istituti prudenziali devono essere utilizzati nel loro complesso e tutti gli strumenti di vigilanza, *on-site e off-site*, devono guardare alla banca come ad un'entità unica. Anche questa è una delle questioni in discussione e al riguardo credo sia molto importante procedere nella direzione giusta.

PRESIDENTE. La ringrazio molto, dottor Signorini. Se dovesse ritenere utile qualche ulteriore approfondimento le chiedo di farci pervenire una nota scritta.

Avverto inoltre che il documento consegnato sarà pubblicato sulla pagina *web* della Commissione

Dichiaro infine conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,10.

€ 2,00