

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DONATO BRUNO

La seduta comincia alle 14,45.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla web-tv della Camera dei deputati.

Audizione del dottor Fabrizio Saccomanni, Direttore generale della Banca d'Italia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti, l'audizione del dottor Fabrizio Saccomanni, direttore generale della Banca d'Italia.

Do la parola al dottor Saccomanni, che ringrazio a nome mio e dei componenti della Commissione.

FABRIZIO SACCOMANNI, *Direttore generale della Banca d'Italia*. Signor presidente, inizierò richiamando preliminarmente i temi della mia relazione, consegnata alla presidenza, che poi leggerò omettendo alcuni punti che sono « in corpo piccolo », punti che restano comunque nella documentazione scritta.

In primo luogo, noi riteniamo che le autorità indipendenti non costituiscano

una categoria omogenea, ma presentino in linea di principio caratteri comuni che qualificano il concetto di indipendenza e garantiscono uno svolgimento delle funzioni immune da condizionamenti. Tra questi possono annoverarsi le garanzie che assistono i processi di nomina, i requisiti di indipendenza, di competenza tecnica e di esperienza dei componenti, l'autonomia organizzativa e finanziaria.

La Banca d'Italia, in quanto banca centrale italiana, riveste una posizione unica nell'ordinamento. Pur svolgendo attività di controllo analoghe a quelle delle autorità indipendenti aventi un'unica missione, la Banca d'Italia se ne differenzia proprio per la molteplicità e la complessità delle sue funzioni, per le particolari garanzie stabilite nelle fonti comunitarie, che rafforzano la sua indipendenza, per la sua completa autonomia finanziaria che le consente di operare senza oneri per il bilancio dello Stato e per i soggetti vigilati.

L'affidamento dei compiti di vigilanza alle autorità tecniche indipendenti è in generale una condizione essenziale per il corretto svolgimento delle funzioni di supervisione e si rivela particolarmente proficuo in periodi di crisi nei quali le autorità devono talvolta adottare anche misure di notevole rigore nei confronti dei soggetti vigilati.

Il sistema italiano delle autorità di vigilanza sul mercato bancario e finanziario è basato su una pluralità di organismi e ha operato efficacemente anche in momenti di crisi. Non è stato sempre agevole, tuttavia, applicare i previsti criteri di riparto delle competenze. In alcune aree sussistono rischi di sovrapposizione che possono, tuttavia, essere mitigati attraverso il confronto e la collaborazione tra le autorità.

Il nuovo sistema di vigilanza europeo, articolato in un organismo con funzioni di vigilanza macroprudenziale e in più autorità di supervisione microprudenziale, differenziate in relazione ai diversi settori del mercato finanziario, è destinato ad incidere significativamente su modelli, ruoli e competenze delle autorità nazionali.

Passo ora a illustrare la mia relazione. Il modello istituzionale delle autorità indipendenti poste a tutela di interessi pubblici e privati di rilevanza costituzionale si è grandemente affermato nel nostro Paese. L'attività di regolazione, di vigilanza e di garanzia in importanti settori dell'economia è stata affidata a organismi pubblici imparziali, caratterizzati da un alto grado di competenza tecnica e non soggetti all'indirizzo politico governativo, al fine di assicurare indipendenza nella valutazione e una tutela più incisiva e specializzata.

Un impulso notevole al diffondersi del modello delle autorità indipendenti è venuto anche dalle norme europee sovranazionali che richiedono l'individuazione, in ciascuno Stato, di autorità dedite all'attuazione delle regole comuni, le quali possono collaborare tra loro nell'ambito di reti di regolatori, in una posizione di necessaria indipendenza dai rispettivi apparati governativi.

Le autorità indipendenti non costituiscono, tuttavia, una categoria omogenea. Si differenziano tra loro per il tipo di funzioni svolte e per i settori di intervento. Sono state, inoltre, istituite in tempi diversi e disciplinate secondo criteri non sempre omogenei. Risulta quindi difficile darne una definizione unitaria.

Nonostante l'eterogeneità che le contraddistingue, tutte le autorità indipendenti si caratterizzano comunque per alcuni elementi comuni identificabili nelle peculiari modalità di nomina, nella previsione di regimi di incompatibilità, nel riconoscimento — sia pure in vario grado — di autonomia organizzativa e finanziaria e nell'attribuzione a ciascuna autorità di specifici poteri. La presenza di tali elementi dà concretezza al concetto di indipendenza e costituisce il substrato unitario della categoria delle autorità indipendenti.

Non sono mancati progetti di regolamentazione uniforme delle autorità indipendenti. Un'eventuale disciplina unitaria dovrebbe tener conto delle diverse finalità e tipologie di intervento, così come delle esigenze e caratteristiche differenziate dei comparti economici nei quali si esplica l'azione delle autorità, salvaguardando al tempo stesso i principi essenziali per l'indipendenza delle autorità.

Costituiscono indubbiamente buoni presidi dell'indipendenza sia la previsione di processi di nomina degli organi di vertice che non affidino la scelta al solo apparato governativo, ma prevedano l'intervento di altre qualificate istituzioni o, comunque, la manifestazione di un ampio consenso parlamentare, sia la fissazione di una durata minima del mandato che opportunamente dovrebbe essere determinata in un periodo più lungo di una legislatura e accompagnata da limiti alla possibilità di rinnovo.

Occorre poi prevedere e rispettare nelle nomine stringenti requisiti di indipendenza e di competenza tecnica ed esperienza nel settore di azione delle autorità. Soltanto costituendo collegi formati da persone altamente qualificate e immuni da ogni forma di condizionamento può garantirsi alle autorità indipendenti l'autorevolezza e il prestigio necessari ad evitare ingerenze e rischi di cattura.

Importanza fondamentale riveste anche l'autonomia finanziaria, che appare maggiormente garantita nelle ipotesi in cui alle assegnazioni di bilancio si affiancano forme di autofinanziamento, quali i contributi dei soggetti regolati e vigilati.

Passo adesso ad illustrare la posizione della Banca d'Italia. La Banca d'Italia, in quanto Banca centrale del nostro Paese, riveste una posizione unica nell'ordinamento e per questo motivo risulta difficilmente inquadrabile in più ampie categorie di soggetti pubblici. Pur svolgendo attività di controllo analoghe a quelle delle autorità indipendenti e possedendo caratteristiche che ad esse la accomunano, la Banca d'Italia se ne differenzia, oltre che per la sua ben più remota origine (1893), per la molteplicità e complessità delle sue

funzioni, per le particolari garanzie che rafforzano la sua indipendenza e per la sua completa autonomia finanziaria che le consente di operare senza oneri per il bilancio dello Stato e per i soggetti vigilati.

La storia della Banca d'Italia come autorità di vigilanza si identifica in larga parte con quella della legislazione bancaria e finanziaria del nostro Paese. Al riguardo si forniscono nella relazione scritta alcuni dettagli ai quali rinvio.

Dal secondo dopoguerra, le funzioni di vigilanza sulle banche sono state ufficialmente attribuite alla Banca d'Italia, sia pure in un quadro che assegnava competenze di « alta vigilanza » al Comitato interministeriale per il credito e il risparmio. La scelta di concentrare le attività di vigilanza nella Banca d'Italia anziché in un organo statale ha rappresentato una soluzione che ha mostrato nel tempo la sua validità, tanto da essere replicata successivamente con l'istituzione della Consob, dell'Isvap e della Covip.

L'assetto istituzionale della Banca d'Italia e le sue funzioni di vigilanza sono rimaste invariate per decenni finché, nei primi anni Novanta dello scorso secolo, ha preso avvio una stagione di interventi normativi che hanno ridefinito il ruolo della Banca come autorità di vigilanza e ne hanno progressivamente accentuato le caratteristiche di autonomia. Anche a questo proposito nella relazione scritta seguono ulteriori dettagli che ometto di leggere.

Si tratta di un'evoluzione che è coerente con la legislazione comunitaria, nel cui ambito si è affermata l'adozione di un modello di vigilanza prudenziale basato su criteri e parametri oggettivi, che richiede l'impiego di adeguate competenze specialistiche, e dunque l'assunzione diretta di responsabilità da parte delle autorità tecniche di supervisione.

In periodi di crisi finanziaria ed economica nei quali può rendersi necessario adottare nei confronti dei soggetti vigilati talvolta anche misure di notevole rigore, l'affidamento dei compiti di vigilanza ad

autorità dotate di piena autonomia e indipendenza, oltre che di alta reputazione, si rivela particolarmente proficuo.

La scelta compiuta dal legislatore italiano di affidare le funzioni di vigilanza sul mercato bancario e finanziario ad autorità indipendenti dal Governo, sull'assunto che in tal modo siano meglio tutelati i beni costituzionalmente rilevanti coinvolti, è pienamente conforme all'ordinamento nazionale ed europeo e agli orientamenti maturati a livello internazionale, nel cui ambito il principio di indipendenza è ritenuto essenziale per il corretto svolgimento della funzione di vigilanza.

Particolarmente significativo ai fini dell'attuale collocazione istituzionale della Banca d'Italia è stato, tuttavia, il processo di unificazione monetaria avviatosi con il Trattato di Maastricht, che ha determinato l'ingresso della Banca nel sistema europeo delle banche centrali e nell'Eurosistema. Ciò ha implicato, nelle materie attinenti alla definizione e attuazione della politica monetaria, il passaggio dei poteri decisori dal livello nazionale a quello sovranazionale: la Banca d'Italia partecipa al Consiglio direttivo della Banca centrale europea e in tale sede concorre a determinare, come le altre banche centrali nazionali dell'Eurosistema, la politica monetaria dell'area dell'euro, curandone poi l'esecuzione a livello nazionale.

Come parte del sistema europeo di banche centrali, la Banca d'Italia persegue l'obiettivo di garantire la stabilità dei prezzi, sancito dal Trattato di Maastricht e ora recepito, ad opera del Trattato di Lisbona, nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e nel Trattato sull'Unione europea, che lo indica come uno degli obiettivi dell'Unione. Poiché tale obiettivo può essere meglio perseguito da un'autorità non soggetta a influenze di altri pubblici poteri, che potrebbero indirizzarne l'azione verso obiettivi economici di breve periodo, alla BCE e alle banche centrali nazionali è stata riconosciuta piena autonomia nell'assunzione delle decisioni di politica monetaria e uno *status* di piena indipendenza rispetto a qualsiasi altra istituzione nazionale e comunitaria.

L'indipendenza si esplica sul piano personale, istituzionale e finanziario. Il principio dell'indipendenza stabilito dalla disciplina europea è applicabile con riguardo a tutti i compiti riconducibili alle funzioni di banca centrale, quali l'emissione di banconote, il controllo della liquidità monetaria, l'intervento sui mercati dei cambi, la gestione delle riserve valutarie, la vigilanza sui sistemi di compensazione, liquidazione e garanzia, la gestione di sistemi di pagamento all'ingrosso e la sorveglianza sui sistemi di pagamento al dettaglio; lo stesso principio è ritenuto applicabile alle funzioni di prestatore di ultima istanza e di sorveglianza sul mercato secondario all'ingrosso dei titoli di Stato e sui sistemi di scambio di depositi monetari in euro.

L'indipendenza della Banca d'Italia non resta, tuttavia, circoscritta all'esercizio dei compiti di Banca centrale, ma si riverbera sullo svolgimento di tutte le funzioni della Banca, su tutti i suoi compiti e poteri e, in particolare, sull'esercizio dell'attività di vigilanza sui segmenti bancario e mobiliare del mercato finanziario, come è stato espressamente ribadito dalla legge 28 dicembre 2005 n. 262 (« Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari »).

La stessa struttura organizzativa della Banca d'Italia è improntata al principio di indipendenza. Dopo la legge n. 262 del 2005, che ha dettato regole innovative, si prevede che il Governatore resti in carica sei anni, con la possibilità di un solo rinnovo; la nomina è rimessa a un decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio stesso, sentito il Consiglio superiore della Banca. Lo stesso procedimento si applica per la revoca, che è possibile solo nei limitati casi ammessi dallo Statuto del SEBC (Sistema europeo delle banche centrali). Non è tuttavia previsto, come per le altre autorità, un coinvolgimento nel procedimento di nomina delle Commissioni parlamentari con deliberazioni assunte a maggioranza qualificata.

Gli altri componenti del direttorio durano anch'essi in carica sei anni, con una

sola possibilità di rinnovo del mandato. Il procedimento di nomina resta quello, complesso e circondato da garanzie, già disciplinato dallo statuto della Banca d'Italia. In questo caso, l'organo titolare del potere di designazione resta, pertanto, il Consiglio superiore della Banca d'Italia, mentre il Governo ha solo un potere di approvazione.

Sotto il profilo della distribuzione delle competenze, la principale novità introdotta dalla legge n. 262 è data dalla configurazione del direttorio quale organo collegiale, che ha superato il precedente carattere monocratico del vertice della Banca d'Italia. La collegialità dell'organo di vertice si aggiunge così ad altri elementi che accomunano la Banca alle altre autorità indipendenti. Il Governatore conserva le competenze e i poteri riservati alla carica dal Trattato sul funzionamento dell'Unione e dallo Statuto del SEBC, mentre al direttorio è rimessa l'adozione dei provvedimenti dell'Istituto aventi « rilevanza esterna » già di competenza del Governatore.

Il Consiglio superiore, espresso dai partecipanti, è l'organo competente per l'amministrazione generale interna della Banca d'Italia; non esercita competenze riguardanti le funzioni istituzionali della Banca e in particolare — lo sottolineo — resta estraneo allo svolgimento dei compiti di vigilanza.

La sottrazione del rapporto di impiego con la Banca d'Italia alla privatizzazione del pubblico impiego può essere considerata un ulteriore strumento volto ad assicurare l'indipendenza dell'Istituto. Un'analoga esclusione è prevista solo per i magistrati, gli avvocati dello Stato, il personale militare e di polizia, della carriera diplomatica e prefettizia, e per i dipendenti di altre autorità indipendenti.

La possibilità di avvalersi di personale altamente qualificato per l'assolvimento delle funzioni istituzionali e l'autonomia normativa e organizzativa in materia di rapporto di impiego sono giudicate anche dalla BCE condizioni essenziali per il rispetto del principio di indipendenza delle banche centrali.

Tra gli strumenti volti a garantire l'indipendenza della Banca d'Italia possono menzionarsi, infine, gli istituti finalizzati a prevenire condizionamenti e conflitti di interesse degli organi di vertice e dei dipendenti.

Completa questa disciplina il codice etico per i membri del direttorio, approvato dal Consiglio superiore il 31 maggio 2006 che indica, in linea con i codici di condotta della BCE e delle altre banche centrali nazionali dell'Eurosistema, regole ulteriori in tema di conflitto di interessi, di riservatezza, di incarichi esterni, accettazione di doni e altre utilità. Il Consiglio superiore della Banca ha approvato, proprio nella riunione di ieri, l'adozione di un codice etico anche per il personale della Banca.

La legge n. 262 ha previsto anche regole procedurali per le attività delle autorità sia sul piano della produzione normativa sia su quello dell'emanazione di provvedimenti individuali. Se alcune delle previsioni introdotte costituiscono un'utile puntualizzazione delle regole procedurali che le autorità di vigilanza debbono seguire, molte altre non sono che la riaffermazione di principi e prescrizioni già previsti dall'ordinamento generale, in particolare dalla legge sul procedimento amministrativo n. 241 del 1990 o dalle leggi speciali, e sono prive quindi di un effettivo valore innovativo nel campo delle regole di svolgimento dell'attività amministrativa delle autorità interessate.

Passo ora ad esaminare il sistema dei controlli nel settore finanziario. Il sistema delle autorità di vigilanza sul mercato bancario e finanziario si è evoluto nel tempo per effetto di ripetuti interventi di riforma. Pur nella sua complessità, il sistema ha operato efficacemente anche in periodi di crisi.

La legge bancaria del 1936-1938 aveva disegnato un assetto delle autorità di vigilanza che, dopo essere stato solo parzialmente rimodellato negli anni 1944-1947, era poi rimasto stabile per decenni. Successivamente, tra gli anni Settanta e Novanta dello scorso secolo, il numero delle autorità si è via via ampliato con la

nascita della Consob, dell'Isvap e della Covip, rispettivamente incaricate di vigilare sugli intermediari del mercato mobiliare, sulle imprese di assicurazione e sulle forme pensionistiche complementari. Anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, istituita nel 1990, era entrata a far parte del novero di autorità pubbliche dotate di potere di controllo sul settore in esame.

L'architettura delle autorità competenti sul settore bancario, ovverosia il CICR (Comitato interministeriale per il credito e il risparmio), il Ministro dell'economia e delle finanze e la Banca d'Italia, è stata lasciata inalterata nel testo unico bancario del 1993, ma sono profondamente mutate le sfere di competenza e il ruolo di ciascuna di esse.

Il testo unico, pur non incidendo sulla previsione secondo cui il CICR ha l'alta vigilanza in materia di credito e di tutela del risparmio, ha riservato al Comitato un ruolo essenzialmente di carattere normativo.

Il testo unico della finanza del 1998 non contempla, invece, il CICR tra le autorità di vigilanza sui mercati e sugli intermediari mobiliari. In tali settori, la Consob e la Banca d'Italia adottano gli atti generali di rispettiva competenza senza necessità di attenersi a un indirizzo normativo previamente fissato a livello interministeriale.

Con riguardo a questa complessa strutturazione del sistema dei controlli, vale la pena di ricordare che la BCE, in occasione dell'esame di disegni di legge italiani, ha chiesto più volte che il ruolo del Comitato interministeriale fosse chiarito. Nella relazione scritta si riferiscono i dettagli dei pareri espressi dalla BCE.

Ad ogni modo, la necessità di prevedere forme di collaborazione tra la Banca centrale, le altre autorità di vigilanza e il Ministero dell'economia e delle finanze nel campo della gestione delle crisi sistemiche è ora soddisfatta dal Comitato per la salvaguardia della stabilità finanziaria costituito nel 2008, nel quale sono presenti la Banca d'Italia, la Consob e l'Isvap, oltre naturalmente al ministro stesso. Le scelte

di regolamentazione in tema di vigilanza si realizzano sempre meno negli Stati nazionali e si riduce, quindi, lo spazio per autonome elaborazioni normative; infine, l'esigenza di prevedere canali di raccordo tra le autorità tecniche e la sfera dell'indirizzo politico appare già soddisfatta dalle norme di legge sulla nomina degli organi di vertice delle autorità e sul dovere di queste ultime di riferire periodicamente sul loro operato al Parlamento o al Governo (per la Banca d'Italia valgono le previsioni dell'articolo 19 della legge n. 262 del 2005).

Ove se ne presenti la necessità possono, infine, essere disposte in ogni momento audizioni degli esponenti delle autorità.

Il Ministro dell'economia e delle finanze ha competenze autonome, prevalentemente di carattere normativo, sia nel segmento bancario e finanziario sia nella regolamentazione del mercato mobiliare. Anche riguardo a questo aspetto si fornisce qualche ulteriore indicazione nella relazione scritta.

Le funzioni di carattere regolamentare spettanti al ministro sono eterogenee, tanto da non consentire l'individuazione di un disegno unitario nella ripartizione delle competenze. Nell'esercizio di tali competenze, il ministro è comunque vincolato al rispetto delle finalità, individuate dalla legge per lo svolgimento dell'attività di vigilanza.

Al Ministro dell'economia e delle finanze è attribuita, inoltre, dai testi unici bancario e della finanza la competenza ad adottare i provvedimenti che dispongono l'amministrazione straordinaria e la liquidazione coatta amministrativa.

I poteri sanzionatori che pure in passato erano attribuiti al ministro sono stati poi conferiti, nel corso del 2005, direttamente alla Banca d'Italia e alla Consob.

La Banca d'Italia ha, quale autorità di vigilanza, incisivi poteri regolamentari e provvedimenti. L'attività di vigilanza si esplica anzitutto nella fissazione delle regole attraverso disposizioni e regolamenti rivolti di regola ai soggetti vigilati. Si concretizza, inoltre, nel potere di chiedere informazioni e di effettuare accertamenti

ispettivi, nonché nella possibilità di adottare una nutrita serie di provvedimenti individuali.

La legge indica espressamente le finalità dell'azione di vigilanza bancaria (la cosiddetta « sana e prudente gestione », la stabilità, l'efficienza e la competitività del sistema, il rispetto delle disposizioni), che tutte le autorità creditizie sono tenute a rispettare. A quelle appena indicate vanno aggiunte le finalità di tutela della trasparenza e correttezza degli intermediari nei servizi bancari di pagamento, che presentano evidenti connessioni con gli obiettivi della sana e prudente gestione, della stabilità, del rispetto delle regole, e che sono ora esplicitamente previste dalla legge.

Anche il testo unico dell'intermediazione finanziaria esplicita le finalità dell'azione di vigilanza, individuandole nella salvaguardia della fiducia, nella tutela degli investitori, nella stabilità, competitività e buon funzionamento del sistema, nell'osservanza delle disposizioni.

Per la vigilanza sui mercati e sugli intermediari del mercato mobiliare e sulle società di gestione collettiva del risparmio, rilevanti compiti di vigilanza spettano alla Consob, prevalentemente sulla base di un modello di ripartizione delle competenze fondato sulle diverse finalità indicate dalla legge. Alla Consob spetta, infatti, la vigilanza sulla correttezza e trasparenza delle operazioni e dei servizi di investimento nonché delle offerte al pubblico di prodotti finanziari, ivi inclusi quelli bancari e assicurativi; la Banca d'Italia è invece competente per la stabilità patrimoniale e la sana e prudente gestione degli intermediari.

In concreto, applicare tale criterio di riparto delle competenze non è sempre agevole: non a caso, per i poteri regolamentari sui profili organizzativi degli intermediari disciplinati dal testo unico della finanza rilevanti sul piano sia della stabilità sia della tutela degli investitori, la legge ha adottato da qualche tempo la soluzione di attribuire congiuntamente alle due autorità il potere regolamentare,

ferma restando invece una ripartizione puntuale dei compiti nell'esercizio concreto della vigilanza.

Diversa è la scelta operata dal legislatore con riguardo all'Isvap e alla Covip, uniche titolari della vigilanza rispettivamente sul settore assicurativo e del risparmio previdenziale.

Dalla ricostruzione che precede risulta un quadro del sistema dei controlli e di vigilanza in continua evoluzione; emerge comunque chiaramente, nella legislazione nazionale, la tendenza alla semplificazione degli apparati di controllo, alla omogeneizzazione delle strutture della *governance* delle diverse autorità, alla sempre maggiore trasparenza dei criteri e dei processi decisionali.

Varie ipotesi di riforma hanno previsto, negli anni più recenti, un riordino del sistema dei controlli incentrato essenzialmente sull'accorpamento di funzioni e sulla soppressione di una o più autorità. La soppressione dell'Ufficio italiano dei cambi è stata effettivamente attuata, con la contestuale creazione, presso la Banca d'Italia, di un nucleo organizzativo destinato alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio, che svolge le funzioni di Unità di informazione finanziaria per l'individuazione e la gestione delle operazioni sospette. La collocazione della UIF italiana, sia pure in una posizione di piena autonomia, nell'ambito della Banca d'Italia testimonia lo stretto collegamento esistente tra i controlli antiriciclaggio, che mirano a prevenire l'infiltrazione della criminalità nel mercato finanziario, e gli obiettivi della sana e prudente gestione e della stabilità del sistema finanziario, al perseguimento dei quali è rivolta l'attività di vigilanza.

Un'illustrazione del quadro dei controlli sul mercato finanziario non può prescindere dalla prospettiva sovranazionale. In presenza di mercati finanziari sempre più integrati, si sono nel tempo moltiplicati i comitati e gli organismi internazionali che raggruppano le autorità con finalità di regolamentazione comune o, comunque, di formulazione di raccomandazioni e di elaborazioni di standard

operativi, e si sono accresciute le sedi di coordinamento e di scambio di informazioni funzionali allo svolgimento dell'attività di controllo (per la vigilanza supplementare e per la vigilanza prudenziale sui gruppi transnazionali, per la gestione delle crisi con riflessi sull'intero sistema).

La rapida propagazione delle crisi dei mercati finanziari ha reso evidente la necessità di un sistema di vigilanza europeo efficiente ed integrato, in grado di individuare tempestivamente i cosiddetti « rischi sistemici », ossia i rischi che colpiscono tutti gli intermediari del sistema contemporaneamente. La riforma della vigilanza europea, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2011, prevede il rafforzamento della vigilanza macroprudenziale, con l'istituzione di un nuovo organismo che si chiamerà appunto European Systemic Risk Board, incentrato sulla Banca centrale europea, che avrà il compito di identificare e segnalare le aree di rischio che richiedono attenzione e interventi da parte delle autorità nazionali, nonché di formulare raccomandazioni.

Il ruolo preminente assegnato nell'ambito dell'European Systemic Risk Board alla BCE e alle banche centrali degli Stati membri evidenzia le strette connessioni esistenti tra i compiti di banca centrale e i compiti di vigilanza macroprudenziale. La Banca d'Italia tradizionalmente assume in sé entrambe le funzioni, con esiti indubbiamente positivi.

È stata inoltre decisa la creazione di un sistema europeo di vigilanza finanziaria mediante la costituzione di tre autorità di supervisione europee per i settori bancario, mobiliare e assicurativo e del mercato finanziario. Le tre nuove autorità avranno il compito di creare regole comuni e di assicurarne l'applicazione uniforme, promuovere il buon funzionamento dei collegi di supervisori e l'intervento coordinato in situazioni di emergenza. Nelle nuove autorità europee, alle quali dovrebbe essere assicurata indipendenza istituzionale, siederanno i vertici delle autorità di vigilanza dei Paesi dell'Unione europea. Alle autorità di ciascun Paese continuerà a spettare la vigilanza a livello nazionale, ma le

autorità di supervisione europee avranno il potere di verificare la compatibilità delle decisioni nazionali con il diritto europeo, mediare nei contrasti tra autorità nazionali ed emettere decisioni vincolanti.

È interessante notare che le nuove autorità di vigilanza finanziaria verranno istituite con riguardo ai diversi segmenti del mercato finanziario e non secondo una rigida applicazione del criterio di ripartizione delle competenze basato sulle diverse finalità della vigilanza.

Passo ora a prendere in esame il problema della collaborazione tra le autorità. Il modello adottato per la supervisione del mercato finanziario favorisce e anzi impone la collaborazione e il coordinamento delle autorità nazionali di regolamentazione e controllo. La stessa scelta di mantenere una pluralità di autorità di vigilanza e l'adozione, sia pur parziale, di un modello di vigilanza per finalità rendono necessaria la collaborazione tra di esse, anche per ridurre gli oneri gravanti sui soggetti sottoposti a controllo. L'esigenza di interloquire con le omologhe autorità di altri Paesi europei ed extraeuropei costituisce un'ulteriore spiegazione della previsione normativa degli obblighi di collaborazione tra autorità di vigilanza.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, pur non essendo a stretto rigore annoverabile tra le autorità di vigilanza e regolamentazione, interviene anche nei confronti del settore bancario, finanziario e mobiliare, con effetti di rilievo sui soggetti vigilati.

Con riguardo alla competenza dell'Autorità in tema di tutela della concorrenza, occorrerebbe prevedere, nei procedimenti che interessano le banche, un intervento consultivo della Banca d'Italia analogo a quello spettante, ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 287 del 1990, all'ISVAP nei casi che coinvolgono imprese assicurative. Si colmerebbe così un'importante lacuna normativa che rende asimmetrica la posizione delle autorità di settore.

Oltre all'originaria competenza istituzionale in tema di tutela della concorrenza, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato sono state attribuite

anche competenze in materia di tutela dei consumatori che rischiano di sovrapporsi con quelle spettanti alla Banca d'Italia in tema di trasparenza e correttezza delle banche con la clientela, che sono state recentemente rafforzate dalla legge. Sarebbe auspicabile, quindi, una più intensa, anche se non necessariamente codificata, collaborazione tra l'Autorità stessa e l'autorità di vigilanza del settore, tenendo conto che, pur perseguendo entrambe le stesse finalità di tutela, diversi sono gli strumenti di cui esse si avvalgono e i rispettivi piani di intervento.

Un aspetto peculiare della collaborazione tra le autorità è proprio quello dell'individuazione degli specifici ambiti di competenza, attribuiti in base alle spesso generiche enunciazioni legislative in ordine al riparto delle funzioni. Divengono allora essenziali i momenti di negoziazione e confronto tra le autorità, che possono portare alla stipula di protocolli d'intesa destinati a regolarne l'attività. Consapevole delle difficoltà di fissare i confini delle rispettive sfere di azione, è anzi la stessa legge a prevedere accordi tra le autorità volti a individuare competenze, responsabilità e forme di cooperazione.

Negli anni più recenti si è dunque sviluppata la tendenza a realizzare, oltre a una collaborazione di carattere meramente informativo, anche un vero e proprio coordinamento dell'azione delle diverse autorità, responsabili della vigilanza per profili diversi, ma molto spesso strettamente intrecciati tra di loro. Oggetto dell'attività comune, in questi casi, è lo stesso esercizio delle rispettive funzioni, sotto il profilo sia dell'elaborazione condivisa delle regole, sia in senso proprio dell'operatività congiunta nel concreto svolgimento dell'attività di vigilanza.

La legge lascia libere le autorità di individuare le modalità attraverso le quali realizzare il coordinamento della loro azione. In concreto, tali modalità possono comprendere, ad esempio, la stipula di protocolli d'intesa e la creazione di comitati. Un esempio positivo di collaborazione e di coordinamento che mi piace sottolineare è quello legato all'istituzione, nel-

l'ambito dei rapporti di collaborazione tra la Banca d'Italia e la Consob, di comitati di contatto, che operano sia a livello strategico sia a livello tecnico, per l'approfondimento e lo scambio informativo sui temi più rilevanti. Tali comitati costituiscono un momento di proficua collaborazione tra le due Autorità.

Le esigenze di collaborazione travalicano i confini nazionali, rendendo necessarie norme sugli obblighi di reciproca informazione e di cooperazione anche tra autorità competenti di diversi Paesi, anche mediante l'istituzione di veri e propri collegi di supervisori. Le crescenti dimensioni e il carattere internazionale dei gruppi, con le correlate eventualità di crisi transnazionali di carattere sistemico, richiedono infatti un parallelo adeguamento delle forme della supervisione, che coinvolge inevitabilmente più autorità di vigilanza nazionale e tende a fondarsi su forme di coordinamento sempre più stabili e continuative.

L'ultimo aspetto che desidero affrontare nella mia relazione riguarda la domanda: a chi rispondono le autorità indipendenti? Lo svolgimento indipendente delle funzioni da parte delle autorità non esclude, anzi presuppone, forme di responsabilità nei confronti degli organi politici elettivi e dei cittadini. Un'autorità che non fosse chiamata a dar conto del proprio operato potrebbe, infatti, non avere incentivi sufficienti ad agire in maniera effettivamente autonoma e imparziale.

A questa regola non si sottrae la Banca d'Italia nella duplice veste di banca centrale e di autorità di vigilanza. L'indipendenza quale banca centrale è bilanciata da una puntuale previsione degli obiettivi di stabilità monetaria ai quali l'attività del sistema europeo di banche centrali deve conformarsi.

Per quanto concerne l'attività di vigilanza, va ricordato che già il testo unico bancario del 1993 ha previsto l'obbligo di determinare e rendere pubblici i principi e i criteri della vigilanza bancaria e la pubblicazione da parte della Banca d'Italia di una relazione annuale sull'attività di vigilanza. Quest'ultima previsione tradizio-

nalmente è soddisfatta attraverso la relazione annuale presentata all'assemblea dei partecipanti, alla fine di maggio di ogni anno. Mancava, per la Banca d'Italia, uno specifico obbligo di riferire anche al Parlamento o al Governo sullo svolgimento dei compiti istituzionali già contemplato per le altre autorità, ma tale obbligo è stato introdotto dalla legge n. 262 del 2005.

Un *modus operandi* delle autorità indipendenti nella produzione delle regole caratterizzato dal rispetto dei principi di proporzionalità e di minimizzazione degli oneri per i destinatari è ormai ritenuto generalmente necessario sia nell'ambito delle norme interne ed internazionali sia nelle elaborazioni della giurisprudenza.

La consultazione pubblica nell'ambito dei processi di elaborazione delle regole è funzionale, nel sistema della legge n. 262 del 2005, all'applicazione del principio di proporzionalità e all'analisi, già prevista da precedenti leggi, dell'impatto della regolamentazione sull'attività degli operatori e sugli interessi dei risparmiatori e degli investitori.

Da ultimo, la Banca d'Italia e le autorità indipendenti sono anche pienamente soggette al sindacato giurisdizionale. I giudici amministrativi hanno raggiunto un elevato grado di specializzazione; i tempi dei giudizi relativi a provvedimenti delle autorità indipendenti sono ridotti e assicurano una rapida definizione delle controversie in settori particolarmente rilevanti dell'economia, quali quelli in cui operano le autorità di vigilanza. Con il nuovo codice del processo amministrativo anche la materia sanzionatoria è stata devoluta ai giudici amministrativi.

In definitiva, tutte le richiamate previsioni dimostrano che l'indipendenza non può essere disgiunta dalla responsabilità, ma questa può ben manifestarsi in forme diverse da quelle tradizionali della responsabilità ministeriale. I meccanismi di nomina e di revoca che prevedono il coinvolgimento del Governo e del Parlamento, l'obbligo di riferire sull'attività svolta, le audizioni presso le Commissioni parlamentari che seguono gli affari economici e

finanziari su questioni concernenti i settori di competenza delle autorità, la partecipazione ai procedimenti, anche normativi, da parte dei soggetti vigilati costituiscono per le autorità indipendenti altrettante valide forme di raccordo con la sfera politica e della società civile.

Va tuttavia mantenuto fermo il principio che l'*accountability* non deve rendere possibili indebite intromissioni nell'attività delle autorità indipendenti. Il ruolo di queste ultime deve restare chiaramente distinto da quello dei soggetti politici, in modo da non creare interferenze o tensioni e non dare neanche l'astratta percezione che possano verificarsi condizionamenti.

PRESIDENTE. Do la parola ai deputati che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

LINDA LANZILLOTTA. Innanzitutto vorrei ringraziare il direttore Saccomanni per la sua ampia e esauriente relazione, e anche dargli atto di essere stato il protagonista forse dell'unica profonda riorganizzazione della struttura amministrativa di una grande istituzione pubblica. Questo potrebbe costituire anche uno stimolo per la riorganizzazione amministrativa sul territorio che compete alla nostra Commissione.

Vorrei formulare tre brevi quesiti. In primo luogo, mi sembra molto interessante, nelle nuove autorità a livello europeo, l'impostazione della vigilanza per settori piuttosto che per finalità, come invece accade a livello nazionale. Vorrei chiedere se questo assetto delle istituzioni europee della vigilanza sui mercati finanziari richieda, a suo parere, un aggiustamento abbastanza profondo anche delle istituzioni nazionali. Chiedo, insomma, se non si rischi di creare una sfasatura, una complessità nelle relazioni tra autorità nazionali e autorità europee.

Il secondo quesito riguarda una valutazione — che in parte è presente nella relazione — più specifica sulla « resa » della ridefinizione delle competenze tra Banca d'Italia, Consob, Antitrust in base

alla legge del 2005. Chiedo se il sistema funziona o se richiede qualche ulteriore aggiustamento sulla base della sperimentazione.

Infine, per quanto riguarda l'indipendenza personale dei membri del direttorio, al di là delle regole dei codici etici e dei meccanismi di responsabilità e trasparenza, vorrei sapere se a suo parere non sarebbe opportuno prevedere dei criteri di ineleggibilità o incompatibilità analogamente a quanto previsto anche per i componenti di altre autorità indipendenti, ferma restando la specificità e particolarità della Banca d'Italia.

GIANCLAUDIO BRESSA. Intervengo brevemente per ringraziare il dottor Saccomanni per la completezza della relazione e per porre una domanda.

Nel passato, quando si è tentato di mettere mano alla riforma costituzionale, si era prevista la possibilità di costituzionalizzare la Banca d'Italia, come altre autorità di garanzia. Lei ritiene che un passo in questa direzione, soprattutto nel quadro articolato di diverse competenze e responsabilità che l'Europa sta fornendo, possa essere una strada percorribile oppure l'attuale assetto normativo è sufficiente a garantire il ruolo e la funzione della Banca d'Italia?

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Saccomanni per la replica.

FABRIZIO SACCOMANNI, Direttore generale della Banca d'Italia. Ringrazio l'onorevole Lanzillotta per le parole sui nostri sforzi di riorganizzazione, che sono stati effettivamente importanti; in particolare, mi riferisco al compattamento della rete territoriale e l'assorbimento dell'Ufficio italiano dei cambi, le cui competenze si erano gradatamente ridotte nel tempo, ma che aveva comunque una sua consistenza numerica e istituzionale non irrilevante.

Per rispondere ai quesiti posti dall'onorevole Lanzillotta, certamente la riforma europea delle autorità di vigilanza procede in maniera molto chiara per settori. Il sistema italiano, in realtà, è un misto: in

parte per settori, in parte per finalità. Intendo dire che la Banca d'Italia, grosso modo, ha competenza per l'attività bancaria, la Consob per i mercati, l'Isvap per le società di assicurazione, la Covip per i fondi pensione. Tuttavia, all'interno delle aree comuni, che sono di interesse per una o più istituzioni, ci sono parti in cui invece la competenza viene distinta per finalità.

Si riconosce quindi alla Banca d'Italia la finalità di stabilità del sistema degli intermediari mobiliari e alla Consob la finalità di assicurare la correttezza e trasparenza dell'attività degli intermediari, con la tutela dei consumatori.

Come ho detto nella relazione, in queste aree — in cui c'è una specie di assetto a matrice, nel senso che ci sono due criteri che si incontrano — in effetti qualche sforzo di maggiore chiarimento è stato necessario.

Credo che, per quanto riguarda il rapporto con la Consob, i successivi affinamenti — qui vengo al secondo quesito — abbiano chiarito che c'è una corresponsabilità delle due Autorità. Abbiamo creato comitati tecnici strategici (a livello di un membro della Commissione e di un membro del direttorio della Banca d'Italia, che nella fattispecie sono io) per discutere eventuali problemi di natura strategica. È una procedura che ha funzionato complessivamente molto bene.

Non abbiamo avuto neanche particolari problemi nei rapporti con l'Isvap, perché in quel caso è abbastanza chiaro l'elemento distintivo. Laddove ci sono delle forme di *bancassicurance*, se è prevalente la quota bancaria la vigilanza spetta alla Banca d'Italia, se è prevalente la quota assicurativa la vigilanza spetta all'Isvap. Questo sistema complessivamente ha funzionato bene.

Per quanto riguarda i rapporti con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, come è affermato nel testo della relazione, a nostro avviso sarebbe utile avere, sul piano normativo, lo stesso diritto di esprimere un parere consultivo su provvedimenti e iniziative che riguardano le banche che ha, per esempio, l'Isvap in caso di provvedimenti dell'Autorità ga-

rante della concorrenza e del mercato che riguardano le società di assicurazione. Si tratta di un'omissione che potrebbe essere facilmente corretta, ma che di fatto, da un punto di vista ordinamentale, crea una diversità di trattamento.

Per quanto riguarda l'indipendenza personale, credo che le regole che hanno presieduto finora alla nomina dei membri del direttorio, in particolare del Governatore, abbiano funzionato molto bene. Mi riferisco in particolare al meccanismo di coinvolgimento di una pluralità di istituzioni, dal Presidente della Repubblica che deve emanare il decreto di nomina, al Presidente del Consiglio, al Consiglio dei ministri stesso, al Consiglio superiore della Banca d'Italia. Tale meccanismo, a mio avviso, assicura — lo fa in maniera pragmatica, senza specificare criteri — che aspetti di ineleggibilità vengano tenuti presenti.

Nel complesso, per tornare al primo quesito, credo che la riforma dell'assetto europeo non richieda particolari aggiustamenti. Essa richiede naturalmente, come ho detto più volte, un forte sforzo di collaborazione sia a livello delle autorità competenti nel settore bancario e finanziario sia a livello internazionale. Tuttavia, non credo che ci siano grosse modifiche da apportare.

Per quanto riguarda la domanda dell'onorevole Bressa, penso che l'ordinamento che riguarda la banca centrale italiana nell'ambito del Trattato di Maastricht, riconfermato dal Trattato di Lisbona e nelle sue varie articolazioni, sostanzialmente riconosca alla Banca un rango costituzionale. Il Trattato, inoltre, può essere modificato solo con una procedura molto complessa. In più, l'articolo 47 della Costituzione, nell'assegnare rilevanza costituzionale alla tutela del risparmio, è stato negli anni costantemente interpretato in dottrina come un implicito riconoscimento del livello costituzionale dell'attività della Banca d'Italia.

Credo che la normativa europea fornisca sufficienti puntelli da questo punto di vista, quindi la costituzionalità non mi sembra un'esigenza impellente alla quale porre mano nella situazione attuale.

GIANCLAUDIO BRESSA. Lei, dottor Saccomanni, ha chiarito in maniera assolutamente netta le questioni dei rapporti e dell'indipendenza, ma per quanto riguarda il controllo giurisdizionale a cui è sottoposta la Banca la situazione attuale è soddisfacente?

FABRIZIO SACCOMANNI, *Direttore generale della Banca d'Italia*. Il giudizio resta positivo. È chiaro che l'Italia è un Paese dove il vezzo di fare causa a qualcuno è molto diffuso, quindi lo è anche fare causa alla Banca d'Italia. Purtroppo, nella nostra attività, soprattutto gli interventi che sono previsti dalla legge con i quali sanzioniamo irregolarità di natura amministrativa o i provvedimenti di natura straordinaria, con i quali interveniamo nella normale gestione delle banche, sono soggetti a sindacato giurisdizionale. Questo ci obbliga spesso a tenere un folto servizio di consulenza legale, ma complessivamente i no-

stri provvedimenti superano quasi sempre il vaglio giurisdizionale. Per noi è importante che i giudizi che riguardano i provvedimenti di vigilanza vengano svolti in tempi rapidi, perché la materia è spesso tale che richiede prontezza di intervento e certezza della legittimità dell'azione amministrativa. Da questo punto di vista, nel complesso, siamo soddisfatti.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Saccomanni e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,25.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 23 dicembre 2010.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO