

vincoli da essa derivanti — che questo si doveva fare sfruttando gli strumenti esistenti e, come spesso accade nella dinamica delle istituzioni europee, tenendo conto degli equilibri che si potevano effettivamente raggiungere.

Invece di procedere nel modo indicato, si poteva immaginare — come, di fatto, ipotizza qualcuno — una revisione completa del Trattato, volta ad attribuire alla BCE i poteri di vigilanza prudenziale in modo organico, prendendo in considerazione anche i vincoli un po' particolari di cui ho parlato, ponendo il problema del rapporto fra l'attività di supervisione e quella di regolamentazione e risolvendo alla radice, in una maniera, appunto, organica e auspicabilmente razionale, in un mondo ideale, tutti questi problemi.

Qualcuno sostiene che bisognerebbe passare attraverso la modifica del Trattato, ma vi rendete ben conto che, sebbene argomenti perfettamente razionali militino a favore di tale tesi, questo vorrebbe dire non concludere il processo avviato per i prossimi anni. Quindi, l'architettura che si viene creando è certamente complessa, perché vede varie dimensioni in gioco (supervisione *versus* regolamentazione *versus* risoluzione di crisi; 17 *versus* 27; attività di supervisione micro *versus* attività di supervisione macro, che è un altro argomento su cui non mi sono soffermato, ma di cui pure si sta discutendo in questo momento). Si tratta — ripeto — di un'architettura certamente molto complessa, cui si dovrà mettere mano nel corso del tempo, per procedere a razionalizzazioni e semplificazioni.

Vi ricordo, a questo proposito, che è già prevista, nel corso del prossimo anno, una rivisitazione del sistema delle autorità prudenziali europee. È auspicabile che essa vada nel senso di una semplificazione (o di uno *streamlining*, come si direbbe in certe sedi), la quale dovrà tenere conto dell'istituzione del supervisore unico (se effettivamente andrà in porto), adattandola al quadro complessivo. D'altra parte, è difficile andare avanti se si pensa di poter compiere tale opera quando tutti i tasselli saranno stati messi al loro posto. Consen-

titemi anche di aggiungere, senza nulla togliere alle parole che ho appena pronunciato, che bisogna stare attenti ad andare avanti in modo complessivo, comprendendo tutti gli elementi necessari.

L'unione bancaria è un animale, definiamola così, che ha bisogno di tre gambe: quella del supervisore unico, quella della garanzia dei depositi e quella della cornice normativa per la risoluzione delle crisi. Se rimane con una gamba sola, questo animale avrà qualche difficoltà a stare in piedi. È importante, quindi, che si seguano, a livello politico, quelle dichiarazioni di principio, molto chiare e solenni, secondo le quali si deve andare avanti sui tre fronti in maniera simultanea e rapidamente.

Le banche non sono tutte uguali. Questo è un altro tema che è stato segnalato dall'onorevole Montagnoli, dall'onorevole Fluvi e da altri deputati. È vero che le banche non sono tutte uguali. Nessuno sostiene — certamente, non noi — che sia opportuna una vigilanza non proporzionale, esercitata senza tenere conto delle differenze tra i modelli di *business* e di altri aspetti di diversità.

Apro una parentesi su Basilea 3 e sui modelli di *business*. Qualunque cosa si pensi di Basilea 3 — se volete, sarò ben lieto di venire un'altra volta per discutere dell'argomento in maniera più dettagliata —, è giusto che sia stato fatto un bilanciamento del peso dei rischi. Come sapete, Basilea 2 e Basilea 3 hanno il loro fulcro in alcune *ratio*, in cui il capitale, definito in un certo modo, viene posto a confronto con il totale degli attivi, definito in un altro modo. In questo secondo modo, gli attivi non sono presi al loro valore facciale, ma sono ragionevolmente ponderati per il rischio, perché non tutti gli attivi di una banca sono rischiosi allo stesso modo.

Ora, al di là degli infiniti problemi tecnici e di dettaglio, c'era un macroproblema che la crisi ha messo in luce molto chiaramente e che esacerbava le questioni a cui l'onorevole Montagnoli faceva riferimento. Infatti, il trattamento dei rischi di natura creditizia sotto Basilea 2 era molto più penalizzato, dal punto di vista dei pesi

del *risk waiting*, rispetto al trattamento dei rischi di natura finanziaria, proprio mentre si scatenava la crisi nel 2007, fino alla vera crisi sistemica conclamata nel 2008, fondamentalmente dovuta al lato finanziario.

Questo aspetto cambia con Basilea 3. Per l'esattezza, devo dire che è già cambiato con « Basilea 2 e mezzo », che, con questo nome un po' bizzarro, è stata una sorta di toppa regolamentare, introdotta in attesa di ripensare completamente il peso dei rischi finanziari, ribilanciando il peso reciproco di questi due tipi di rischio, che sarà ulteriormente bilanciato, appunto, con Basilea 3. Si è, quindi, tenuto conto di queste differenze in maniera sicuramente più efficace di quanto non facesse il sistema passato.

Comunque, per ritornare al discorso più specifico sul supervisore unico, i sistemi bancari europei sono diversi l'uno dall'altro, ma hanno anche alcune somiglianze. Visto che è stata menzionata tante volte la Germania, si tratta di un altro Paese in cui ci sono poche grandi banche, una categoria di banche medie regionali (*Sparkassen*) somiglianti a quelle che erano le nostre casse di risparmio e le banche popolari (*Volksbanken*), simili alle nostre. Avendo riguardo, invece, alle banche di credito cooperativo, ci sono le *Raiffeisen*, che sono più o meno la stessa cosa. I soggetti che compongono il sistema bancario sono più numerosi che da noi. In Francia, invece, sono meno numerosi. Insomma, ogni Paese è diverso dagli altri per qualche aspetto.

È chiaro che il sistema di supervisione deve tenere conto non solo della differenza tra i Paesi, ma anche di quella tra le banche. Del resto, anche in casa abbiamo un supervisore unico, la Banca d'Italia, che si occupa di UniCredit e di Intesa Sanpaolo come della più piccola BCC o delle *Raiffeisen* (come si chiamano in Alto Adige). Non vedo, quindi, una contraddizione tra l'aver un supervisore unico a livello europeo e la necessità assolutamente imprescindibile — sono d'accordo con le osservazioni avanzate — di guardare con intelligenza e con ragionevolezza, in-

dividendo i rischi dove veramente sono. Non è che una banca grande sia più rischiosa e una piccola lo sia meno, o viceversa. Non è questione di grandezza, ma i rischi sono, ovviamente, diversi a seconda della dimensione e del modello di *business* e devono essere valutati in modo diverso da un'autorità di vigilanza intelligente.

L'onorevole Ventucci, ricordando casi verificatisi in passato, ha posto il problema della gestione, dal punto di vista temporale, di un passaggio così difficile. Il problema è sicuramente serio, e non è mia intenzione sottovalutare le difficoltà del compito.

In proposito, desidero svolgere due considerazioni.

La prima è che, quali che siano le decisioni finali sulla gradualità del passaggio istituzionale nell'esercizio effettivo dei poteri e delle attività di vigilanza, sarebbe importante che il regolamento, cioè lo strumento normativo che istituirà il supervisore unico, entrasse in vigore già il 1° gennaio 2013 — questo è l'obiettivo — o comunque molto presto, perché la proposta della Commissione già prevede un'attivazione graduale.

La proposta originaria, presentata il 12 settembre, prevede che il regolamento entrerà in vigore il 1° gennaio 2013, per cui, da questa data, la Banca centrale europea potrà assumere, in qualsiasi momento, la supervisione di alcune banche; dal 1° luglio successivo, essa assumerà la supervisione di un certo numero banche sistemiche; infine, dal 1° gennaio 2014, controllerà l'intero sistema. È già prefigurata, quindi, una scala di gradualità.

Ora, quale che sia la gradualità di attuazione che si può avere in mente, è importante che l'istituzione ufficiale del meccanismo di supervisione unica ci sia subito, perché questo porterà anche alla definizione della cornice legale per creare le condizioni effettive dei trasferimenti in tempi brevi. Ci tengo, comunque, a ripetere che ciò non rappresenta una cessione, ma dà vita a un *pooling* di attività. Del resto, dal nostro punto di vista, la Banca

centrale europea non è un organismo estraneo perché ne siamo parte integrante e vi contribuiamo attivamente.

La seconda osservazione, proponendo la quale rispondo almeno parzialmente al quesito che l'onorevole Ventucci ha posto, è che non si parte da zero. Voglio dire che il sistema di supervisione europeo si fonda su supervisori nazionali già esistenti e perfettamente attivi, con le loro professionalità e — non voglio negarlo — anche con i loro limiti e difetti. Tuttavia, è importante che, nella fase di transizione, quale che sia, non venga meno in nessun momento l'attenzione costante. Il passaggio deve essere tale che non ci sia mai il dubbio su chi sia responsabile di cosa, su chi debba fare cosa e via dicendo. Quindi, occorre che l'attenzione non si allenti mai.

**PRESIDENTE.** Non ha risposto per quanto riguarda il finanziamento della Banca d'Italia.

**LUIGI FEDERICO SIGNORINI, Direttore centrale dell'Area Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia.** Attualmente, l'attività di vigilanza viene finanziata, in molti Paesi, tramite un prelievo a carico del sistema bancario, fondato su diversi criteri. Questa non è la situazione italiana perché l'attività di vigilanza è finanziata dalla Banca centrale, attraverso, appunto, le sue attività di banca centrale.

Ciò detto, devo naturalmente aggiungere che lei, signor presidente, ha ragione a porre la questione. Poiché la proposta di regolamento prevede che ci sia un finanziamento tramite prelievo sulle banche, i criteri per determinare l'entità del finanziamento e il modo di distribuirlo all'interno del sistema sono certamente fra i punti a cui occorrerà prestare attenzione.

**PRESIDENTE.** Abbiamo ancora un po' di tempo.

Delle due questioni che ci proponiamo di affrontare, una riguarda lo schema di decreto legislativo recante ulteriori modificazioni e integrazioni al decreto legislativo n. 141 del 2010, relativo ai contratti di credito ai consumatori e un'al-

tra l'Ivass. Poiché l'esame del primo provvedimento richiede più tempo, le chiederei, direttore, di fare un accenno alla vicenda dell'Ivass.

Per quanto riguarda il primo argomento, vorrei ricordare che il termine per l'esercizio della delega è ampiamente scaduto. Pertanto, non sarà possibile intervenire nuovamente utilizzando tale strumento. Abbiamo avuto alcuni problemi, poiché, dopo una prima condivisione con il Ministero dell'economia e delle finanze e con la Banca d'Italia, il testo approvato dal Consiglio dei ministri presentava significative differenze rispetto a quello inizialmente concordato. D'altronde, i temi da affrontare sono tanti. Tengo a far presente, inoltre, che sembrano essere in ritardo anche i provvedimenti attuativi.

Voglio ricordare ai colleghi che una situazione analoga si sta verificando per quanto riguarda il costo delle commissioni delle carte di credito, perché, a causa di rimpalli tra il Ministero e la Banca d'Italia, ancora non si è visto uno straccio di documento.

Pertanto, proporrei di affrontare in altra sede le questioni relative ai contratti di credito ai consumatori, magari insieme a quelle concernenti le predette commissioni, e di chiarire subito, invece, la vicenda dell'Ivass.

**LUIGI FEDERICO SIGNORINI, Direttore centrale dell'Area Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia.** Farò riferimento, sia pure brevemente, al documento consegnato.

La riforma ha perseguito l'obiettivo di un collegamento più stretto tra la funzione di vigilanza bancaria e quella assicurativa. Per favorire questa integrazione, la legge ha previsto una condivisione parziale degli organi di vertice tra le due autorità, con il Direttorio della Banca d'Italia che, opportunamente allargato, diventa anche l'organo di vertice del nuovo organismo assicurativo, che, appunto, è l'Ivass.

Le norme prefigurano un assetto istituzionale il cui obiettivo è accrescere l'efficacia sia della complessiva funzione di supervisione prudenziale, sia delle due

autorità responsabili. Sono previste, quindi, specifiche norme per consentire il raccordo operativo. Questa soluzione somiglia a quella adottata in altri Paesi, in cui la vigilanza bancaria e quella assicurativa sono affidate al medesimo soggetto o, comunque, legate istituzionalmente.

La Banca d'Italia ha fatto quello che la legge chiedeva di fare: entro il 31 ottobre scorso ha deliberato lo statuto del nuovo organismo, che è stato trasmesso, come previsto, al Governo e poi al Presidente della Repubblica per la definitiva approvazione, e ha proposto, per l'integrazione del Direttorio, la nomina di due esperti, i quali, al momento dell'entrata in vigore dello statuto, affiancheranno il presidente, che è *ex officio* il direttore generale della Banca d'Italia, nel consiglio dell'Ivass.

Nello Statuto, tenendo conto delle indicazioni della legge, si è cercato di riaffermare, anche per l'Ivass, i principi di autonomia, indipendenza e trasparenza che sono applicabili alla Banca d'Italia. Dal punto di vista operativo, lo Statuto attribuisce al consiglio l'individuazione di determinate forme di collaborazione con la Banca d'Italia che, come prescritto dalla legge, servono a garantire una gestione efficiente dell'attività di supervisione. Infatti, il costo dell'attività di supervisione deve essere minimizzato, cercando anche delle sinergie.

Il consiglio dovrà ben presto definire il trattamento giuridico, economico e previdenziale del personale e definire un piano di riassetto organizzativo. Anche su questo, la legge pone vincoli stringenti in termini di costi. In analogia a quanto avvenuto in relazione alle attività preparatorie per l'unione bancaria da parte del sistema europeo delle banche centrali, la Banca d'Italia, in attesa dell'avvio formale dell'Ivass, fissato al 1° gennaio dell'anno prossimo, ha già dato inizio alle necessarie attività preparatorie e, in particolare, sta svolgendo approfondimenti in merito alle esigenze, ai margini di convergenza delle attività e al *modus operandi*. Vengono in considerazione, infatti, autorità che lavorano in modo diverso, sia per la natura diversa dei due sistemi vigilati — quello

assicurativo e quello bancario — sia per differenti tradizioni. Comunque, anche in questo caso, vi posso assicurare che l'obiettivo è optare per le forme di vigilanza più efficaci.

FRANCESCO BARBATO. *In primis*, ringrazio, anche a nome del gruppo parlamentare dell'Italia dei Valori, il direttore centrale, dottor Signorini, e i direttori, dottor Rinaldi e dottor Tusini Cottafavi.

Ho presentato, di recente, un'interrogazione nella quale ho evidenziato, nelle premesse, come a Piergiorgio Peluso, figlio del Ministro Cancellieri, sia stata liquidata un buonuscita pari a circa 3,7 milioni di euro dopo soli quattordici mesi di lavoro presso Fonsai, la società assicurativa dell'imprenditore Salvatore Ligresti, già arrestato per tangenti e indagato per corruzione. I fatti da me denunciati nell'atto di sindacato ispettivo sono anche oggetto di un'indagine della Procura di Torino, nella quale pare essere coinvolto, tra l'altro, anche l'ex presidente dell'Isvap, commissario per l'ordinaria e straordinaria amministrazione dell'Istituto fino al prossimo 1° gennaio. Mi sembra, infatti, che lo statuto dell'Ivass entrerà in vigore da tale data.

Ora, come lei afferma nella relazione, il presidente dell'Isvap, ora commissario, ha puntualmente adempiuto al dovere di informativa posto a suo carico. A cosa ha adempiuto, direttore? A riferirvi con cadenza quindicinale? Lei si ritiene soddisfatto dell'attività del commissario dell'Isvap, malgrado il suo operato abbia presentato una zona d'ombra su cui la magistratura sta indagando? Insomma, in seno all'Isvap e, oggi, a Bankitalia, vi è un profilo *sub iudice*, in relazione a una vicenda abbastanza inquietante, che ha visto l'Isvap, probabilmente, non svolgere fino in fondo la sua attività di vigilanza e di controllo in merito alla solidità finanziaria di Fondiaria Sai, tanto traballante da avere indotto i vertici della società a presentare bilanci non veritieri.

Come se ciò non bastasse, a colui che ha contribuito alla redazione dei predetti bilanci, cioè al direttore generale Peluso,

figlio del Ministro Cancellieri, è stata addirittura corrisposta una buonuscita di circa 3,7 milioni di euro. Insomma, sembra che il Governo abbia tenuto tutti e due gli occhi chiusi, probabilmente su cattiva indicazione dell'Isvap.

Ciò detto, in un momento in cui si chiedono maggiore trasparenza della pubblica amministrazione e, soprattutto, dirigenti sui quali non ci sia l'ombra del sospetto, le chiedo se Bankitalia ritenga di poter continuare a camminare in simile compagnia anche per quanto riguarda il nuovo Istituto di vigilanza sulle assicurazioni.

Inoltre, leggo che il Governatore ha proposto per la nomina nel consiglio dell'Ivass, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, i nomi di due esperti, Alberto Contini e Riccardo Cesari. Dico subito che non li conosco. Tuttavia, poiché sono abituato ad avere rapporti con i contesti europei (grazie all'esperienza del Partito Pirata, abbiamo incontrato, domenica scorsa, europarlamentari svedesi e deputati tedeschi), mi sembra che, negli altri Paesi, quando si tratta di nominare i componenti delle *authority*, si facciano avvisi pubblici, con i quali si invitano le persone a proporre la loro candidatura. Pare anche che si proceda ad audizioni-interviste dei candidati.

Personalmente, proposi, per la Camera, che chi vuole partecipare a una nomina debba essere sottoposto ad audizioni presso le Commissioni competenti. Penso, infatti, che molte persone, sapendo di dover rispondere a domande, non si presenterebbero neppure. A ogni modo, le chiedo come si è arrivati alla nomina dei due esperti. Essendo stati nominati di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, non vorrei che fosse stata seguita una logica meramente spartitoria (uno ciascuno), senza seguire le modalità invalsi in Europa in simili casi.

Vengo alla terza domanda. Si parla di collaborazione con Bankitalia rispetto all'utilizzo delle infrastrutture, per una gestione più efficiente del nuovo istituto. Tuttavia, mi risulta che la sede dell'Isvap sia ancora in via del Quirinale, dove si

continua a pagare un milione di fitto all'anno a un fondo dei giornalisti (o a qualcosa del genere). Le chiedo, allora, se l'Ivass sia nato per ridurre i costi, quindi per eliminare anche queste spese, o sia solo propaganda il fatto che dovete garantire risparmi rispetto al costo totale di funzionamento dell'Isvap.

Infine, i lavori del tavolo tecnico hanno fatto emergere - come lei stesso afferma, direttore - come tra vigilanza bancaria e assicurativa vi siano alcune analogie, ma anche significativi elementi di differenziazione, in parte giustificati dalle specificità dei due comparti. In proposito, dico subito che ritengo barocca l'istituzione dell'Ivass, perché stiamo parlando di due settori diversi. Insomma, fare la vigilanza sulla liquidazione dei sinistri o sulle riserve tecniche delle compagnie di assicurazione è cosa diversa dal vigilare sull'erogazione del credito, anche se - com'è detto nella relazione - in Gran Bretagna, in Francia o in Germania si regolano in questo modo per le attività affini di *banking insurance*.

Tra l'altro, poiché faccio l'assicuratore, so bene come funzionano le cose. Comunque, mi sembra che la soluzione sia, come al solito, un po' all'italiana: si riconosce che esistono due settori con specificità diverse, ma, ciò nonostante, si mette tutto assieme e l'Ivass diventa una sorta di appendice di Bankitalia, con funzioni diverse. Non dico che possa determinarsi un conflitto, perché l'utilizzo di tale termine sarebbe improprio. Non pensa, tuttavia, che, mettendo tutto in capo alla Banca d'Italia, si possano creare « preferenze » per un settore rispetto all'altro? Insomma, non ritiene che questa fusione barocca sia tutt'altro che rispondente, in realtà, alle esigenze della vigilanza, e possa addirittura creare conflitti o ingerenze?

LUIGI FEDERICO SIGNORINI, *Direttore centrale dell'Area Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia*. Prima di tutto, devo premettere che non spetta a me, nell'organizzazione della Banca d'Italia, la responsabilità di questi aspetti. Detto ciò, siccome mi è stato chiesto dalla Commissione di parlare anche di questi

argomenti, farò del mio meglio, anche con riferimento alle domande dell'onorevole Barbato.

In particolare, egli mi domanda se siamo soddisfatti e contenti di prenderci carico, per così dire, di un soggetto che ha, come lui descrive, tanti problemi. Devo rispondere che non si tratta di essere contenti o meno. La legge attribuisce questo compito non proprio alla Banca d'Italia, perché, come ho spiegato, si tratta di due istituzioni che mantengono in una costruzione, che lei definisce barocca, onorevole Barbato, la loro individuale personalità giuridica, ma che sono ricondotte ad unità sia perché l'organo di vertice è parzialmente lo stesso, sia perché la stessa legge prevede una serie di integrazioni di carattere operativo affini, sotto i profili dell'efficienza e dell'efficacia.

Inoltre, egli ci chiede — riprendo le sue parole — se vogliamo continuare a camminare in simile compagnia. Direi che abbiamo fatto ciò che la legge ci chiedeva: predisporre una proposta di statuto, proporre due persone per il consiglio dell'Ivass e per l'integrazione del Direttorio della Banca d'Italia. Dopo di che il direttore generale della Banca d'Italia eserciterà le responsabilità che la legge gli affida come presidente dell'Ivass, cercando di fare il meglio possibile anche per quanto riguarda la scelta delle persone.

Quanto agli organi dell'Isvap, non ci saranno più dal 1° gennaio 2013.

Per quanto attiene alla selezione, lei ha detto cose che ritengo molto interessanti e valide, onorevole Barbato. Comunque, gli usi sono molto vari a livello internazionale: non è che dappertutto si faccia alla stessa maniera. Peraltro, anche quando ci sono *advertisement*, cioè avvisi aperti, i criteri, le forme e quant'altro non sono

necessariamente somiglianti a quelli, un po' rigidi, del concorso pubblico italiano.

A ogni modo, tengo conto di quanto ha detto, onorevole Barbato, e lo riferirò. Tuttavia, devo anche tenere presente che questa non è una scelta della Banca d'Italia: si è agito in base alla legge approvata dal Parlamento, la quale prevede che la nomina dei due esperti avvenga secondo una certa procedura.

**PRESIDENTE.** Onorevoli colleghi, poiché sono ripresi i lavori dell'Assemblea, siamo costretti a sospendere la seduta.

Chiederei al dottor Signorini di proseguire l'audizione in un'altra data, da concordare, per affrontare meglio le due questioni relative all'Ivass e alle modifiche al decreto legislativo n. 141 del 2010. In merito a quest'ultimo, dottor Signorini, le consegno un documento in cui sono indicate le differenze fra il testo che era stato concordato, in maniera da poter inquadrare meglio la situazione.

Ringrazio il dottor Signorini del contributo da lui offerto all'ampia discussione odierna. Autorizzo la pubblicazione della documentazione da lui consegnata in allegato al resoconto della seduta odierna (*vedi allegato*).

Rinvio il seguito dell'audizione ad altra seduta.

**La seduta termina alle 17,05.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

---

Licenziato per la stampa  
il 12 marzo 2013.

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

Commissione VI della Camera dei Deputati (Finanze)

## **L'unione bancaria**

Audizione del Direttore Centrale  
per l'Area Vigilanza Bancaria e Finanziaria della Banca d'Italia

Luigi Federico Signorini

Il tema principale del mio intervento riguarderà l'unione bancaria. Mi concentrerò sui seguenti argomenti: i fattori che conducono all'unione bancaria; la *road map* definita a livello UE; gli elementi più rilevanti della proposta della Commissione europea per l'istituzione di un meccanismo di supervisione unico nell'area dell'euro; la valutazione della Banca d'Italia sulle proposte della Commissione e gli ulteriori passi che riteniamo necessari perché l'assetto della vigilanza europea possa considerarsi compiuto ed efficace.

Affronterò, su richiesta della Commissione, alcuni temi che sono attualmente alla sua attenzione: 1) i sistemi di garanzia dei depositi; 2) l'attuazione del decreto legislativo 141 del 2010 e successive modifiche in materia di credito al consumo e disciplina degli intermediari finanziari non bancari; 3) l'istituzione dell'IVASS per i profili di competenza del nostro Istituto.

## **1. I fattori che conducono all'unione bancaria**

La crisi del debito sovrano e il contagio alle banche hanno reso manifesta la necessità di accelerare il processo di unificazione economica e finanziaria nell'area dell'euro.

La decisione di procedere speditamente verso un sistema di supervisione unico (*Single Supervisory Mechanism*, SSM) è parte di tale processo. Esso è il primo dei tre pilastri sui quali si regge l'Unione bancaria (*banking union*); gli altri due sono il sistema di risoluzione delle crisi e quello di garanzia dei depositi accentrati a livello europeo. È necessario procedere rapidamente su tutti i fronti. Senza una coerenza tra l'ambito della supervisione e quello delle reti di sicurezza non si consegue, tra l'altro, l'obiettivo di spezzare il legame tra le condizioni delle banche e quelle degli stati sovrani, obiettivo che – come discuterò tra breve – 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 sovrano 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 carenti, hanno determinato un rapido

deterioramento delle condizioni di finanza pubblica; hanno posto le basi per la crisi di quegli emittenti sovrani e per il contagio ad altre economie e ad altri sistemi bancari. Un sistema di supervisione unico è necessario per contribuire a 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 — e questo punto è più rilevante al fine di spezzare il legame banche-sovrano — una supervisione comune attenua gli interessi nazionali, che in passato hanno consentito l'accumulo di squilibri nei bilanci delle banche — 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 insufficienti; è anche limitata la possibilità di utilizzare meccanismi di risoluzione nazionali. Ne consegue che le condizioni delle banche dipendono strettamente da quelle del sovrano. Ne soffrono la percezione da parte del mercato della stabilità del sistema bancario; il rating delle banche; le condizioni (disponibilità e costo) con cui esse 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 la disponibilità a mettere in comune risorse per la costituzione di una rete di sicurezza europea è difficile da ottenere senza controlli anch'essi comuni. Asimmetrie informative nell'esercizio dei controlli prudenziali possono creare situazioni di azzardo morale. Un meccanismo unico di supervisione è quindi necessario.

I fattori strutturali non sono meno importanti. Mi pare che tre siano i principali.

Già prima della crisi finanziaria, Tommaso Padoa-Schioppa sottolineava la contraddizione che esiste tra l'esistenza di un'area finanziaria integrata e la permanenza di sistemi di vigilanza nazionali. La forte interconnessione tra mercati e intermediari, specie quelli con operatività *cross-border*, ha dimostrato quanto velocemente i rischi in capo agli intermediari di un paese possano contagiare quelli di altri paesi, con ripercussioni negative sulla stabilità finanziaria dell'Unione. In un mercato integrato, perseguire politiche nazionali per contrastare situazioni di crisi non conduce alla stabilità finanziaria, poiché le politiche nazionali mirano a massimizzare il benessere interno, senza tener conto delle esternalità negative che possono coinvolgere altri paesi. L'identificazione, il monitoraggio e la

valutazione delle vulnerabilità sarebbero meglio effettuate da un'unica autorità a livello europeo, piuttosto che attraverso la cooperazione internazionale.

In secondo luogo, un sistema di supervisione bancaria unitario favorisce un'efficace trasmissione della politica monetaria. Questo punto, seppur valido sempre in linea di principio, diventa manifesto in condizioni di tensione. La crisi finanziaria ha determinato una 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. Si è registrato un deflusso di capitali dai paesi periferici a quelli ritenuti solidi (*flight-to-quality*). La bassa diversificazione delle attività e degli intermediari – ovvero la loro elevata esposizione verso i paesi sovrani – ha inficiato la trasmissione della politica monetaria, determinando una distribuzione disomogenea del livello dei tassi di interesse a lungo termine e di quelli sui prestiti bancari tra i paesi dell'area dell'euro. A fronte del medesimo livello del tasso di riferimento della politica monetaria fissato dalla BCE corrispondono costi del credito per famiglie e imprese molto diversi tra i paesi dell'area, più alti dove le condizioni economiche sono più deboli.

In terzo luogo, un sistema di supervisione bancaria unitario riduce la tendenza degli Stati membri a proteggere i confini finanziari nazionali (*ring-fencing*), con effetti positivi sul funzionamento del Mercato Unico e sulla crescita economica. 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 la gestione coordinata della liquidità e l'allocazione del capitale all'interno dei gruppi. Inoltre, al fine di promuovere i sistemi bancari locali, alcuni supervisori non hanno adeguatamente contrastato condotte rischiose degli intermediari, quali ad esempio la concessione di credito ad alcuni settori economici (tra cui quello immobiliare) senza un'adeguata *due diligence*. 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 controlli uniformi, eliminando sovrapposizioni e localismi, consentendo alla vigilanza di guardare ai gruppi bancari nel loro complesso, perseguendo la stabilità del sistema bancario europeo e minimizzando il rischio di cattura dei supervisori da parte degli intermediari.

## 2. La road map definita a livello UE

Le riflessioni sul rafforzamento dell'Unione Economica e Monetaria sono state avviate con la presentazione al Consiglio Europeo dello scorso giugno del rapporto “*Verso un'autentica unione economica e monetaria*” preparato dal Presidente del Consiglio UE, Van Rompuy, in collaborazione con i Presidenti della Commissione UE, dell'Eurogruppo e della BCE.

In tale rapporto si auspica la creazione di un'unione bancaria, fondata su tre pilastri: (i) l'introduzione di un sistema europeo centralizzato di supervisione bancaria; (ii) l'istituzione di uno schema comune di garanzia dei depositi; e (iii) l'avvio di un sistema europeo di risoluzione delle crisi bancarie. Il nuovo *framework* regolamentare integrato a livello europeo dovrà basarsi su un insieme armonizzato di regole prudenziali (il cosiddetto *single rulebook*).

Inoltre, il Rapporto sottolinea come il rafforzamento dell'Unione Economica e Monetaria richieda maggiore integrazione delle politiche di bilancio, delle politiche economiche e una rafforzata responsabilità e legittimità democratica del processo decisionale, con uno 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: ha identificato nel sistema europeo di vigilanza bancaria uno strumento utile per eliminare la segmentazione del sistema bancario e spezzare il circolo vizioso tra fragilità dei sistemi bancari e crisi dei debiti sovrani.

L'Eurosummit ha quindi affidato alla Commissione europea il compito di definire le modalità di attuazione del *Single Supervisory Mechanism (SSM)*.

La Commissione ha dato immediata attuazione alle indicazioni del Rapporto Van Rompuy per l'introduzione del meccanismo unico, pubblicando, lo scorso 12 settembre, due proposte di regolamento volte ad attribuire specifici compiti di vigilanza bancaria alla BCE e a modificare il regolamento istitutivo dell'Autorità Bancaria Europea (EBA), per renderlo compatibile con il nuovo sistema di vigilanza.

Le due proposte sono accompagnate da una comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio UE in cui si illustrano le finalità della proposta legislativa e si definisce una *roadmap* per il completamento dell'Unione bancaria.

Il Presidente Van Rompuy ha presentato al Consiglio Europeo dello scorso 18 e 19 ottobre una versione aggiornata del Rapporto; esso sostanzialmente conferma le indicazioni di giugno, sebbene il riferimento ai progressi verso un sistema europeo di garanzia dei depositi sia articolato nei termini di una maggiore armonizzazione degli schemi nazionali piuttosto che della creazione di un sistema unico europeo.

I Capi di Stato e di Governo dell'UE hanno in quella sede invitato i legislatori ad assegnare priorità assoluta ai negoziati in corso al fine di definire il nuovo quadro normativo entro il 1° gennaio prossimo e di consentire l'entrata in funzione nel corso del 2013. È stata nel contempo sottolineata l'esigenza di costruire tali progressi nel rispetto del quadro istituzionale e giuridico dell'Unione, mantenendo uno spirito di apertura e trasparenza nei confronti degli Stati Membri non aderenti all'euro e rispettando l'integrità del Mercato Unico.

Nell'ambito del Vertice previsto per il prossimo mese di dicembre la discussione dovrebbe orientarsi intorno ad una specifica tabella di marcia preparata dal Presidente Van Rompuy in collaborazione con i Presidenti di Commissione, Eurogruppo e BCE.

### **3. I principali elementi delle proposte della Commissione europea**

La creazione dell'unione bancaria mira a rafforzare l'omogenea applicazione delle regole prudenziali e a realizzare un'effettiva sorveglianza sui mercati bancari *cross-border*; essa costituirebbe condizione necessaria affinché lo *European Stability Mechanism* (ESM) possa ricapitalizzare le banche direttamente invece che attraverso il finanziamento dello Stato sovrano.

Il nuovo sistema attribuirebbe alla BCE in via esclusiva i compiti in materia di: (a) rilascio e revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria; (b) autorizzazione all'acquisto e alla dismissione di partecipazioni nel capitale delle banche; (c) verifica del rispetto dei requisiti prudenziali minimi in materia di fondi propri, concentrazione dei rischi, liquidità, *leverage*; (d) fissazione di requisiti prudenziali più elevati rispetto a quelli minimi e dei *buffers* di capitale (cosiddetto primo pilastro della vigilanza bancaria), ove ciò sia previsto dalle norme comunitarie; (e) verifica dell'adeguatezza del governo societario, dell'organizzazione e dei controlli interni delle banche; (f) conduzione del processo di revisione e valutazione prudenziale (secondo pilastro) e definizione del contenuto dell'informativa al pubblico (terzo pilastro); (g) conduzione degli esercizi di stress test; (h) vigilanza consolidata sulle società capogruppo e vigilanza supplementare sui conglomerati finanziari; (i) interventi tempestivi in

presenza di violazioni, anche potenziali, dei requisiti prudenziali, inclusa la predisposizione dei piani di risanamento e degli accordi di sostegno finanziario di gruppo. Sarebbero dunque attribuiti alla BCE anche compiti in materia di vigilanza macroprudenziale.

La BCE avrebbe poi i necessari poteri di vigilanza informativa e ispettiva e il potere di *enforcement* delle decisioni (sanzioni) e dovrebbe garantire il coordinamento delle autorità nazionali per la definizione delle posizioni in seno all’Autorità Bancaria Europea.

Le autorità di vigilanza nazionali svolgerebbero compiti di natura preparatoria/istruttoria ed esecutivi delle decisioni della BCE e condurrebbero le necessarie verifiche di vigilanza di tipo operativo (*day-to-day verifications*); ciò permetterebbe di utilizzare in modo efficace i vantaggi legati alla prossimità con gli intermediari e all’esperienza del personale delle autorità nazionali.

Queste ultime manterrebbero, inoltre, la responsabilità delle attività di supervisione non espressamente trasferite alla BCE, ossia quelle relative a: (a) il contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo; (b) la trasparenza; (c) la vigilanza su soggetti definiti come non bancari ai sensi della legislazione comunitaria ma sottoposti a vigilanza bancaria a livello nazionale; (d) la vigilanza sui servizi di pagamento; (e) la vigilanza sulle attività delle banche nei mercati degli strumenti finanziari; (f) la vigilanza sulle banche di paesi terzi che operano nella UE mediante succursali o in libera prestazione di servizi.

A prescindere dalla gradualità con cui si realizzerà il trasferimento delle funzioni alla BCE, la proposta prevede che, fino alla sostituzione delle direttive bancarie in vigore con altre che dovrebbero eliminare i margini di discrezionalità nazionali, la BCE non potrà adottare direttamente provvedimenti nei confronti dei soggetti vigilati, ma eserciterà le proprie prerogative attraverso istruzioni impartite alle autorità di vigilanza nazionali.

La proposta della Commissione sancisce, da un lato, l’indipendenza della BCE nello svolgimento dei compiti di vigilanza e, dall’altro, il suo dovere di rendere conto del suo operato al Parlamento e al Consiglio europeo.

Al fine di evitare conflitti di interesse e garantire la separazione fra le funzioni di politica monetaria e quelle di vigilanza, la pianificazione e l’attuazione dei compiti di vigilanza sarebbe affidata al *Supervisory Board*, un nuovo organo da istituirsi presso la BCE. Esso sarà composto da quattro membri designati dal Comitato esecutivo della BCE, da due membri eletti dal Consiglio direttivo della BCE tra i propri componenti — ai quali andranno la

presidenza e la vice presidenza dell'organo – nonché da un componente per ciascuno Stato aderente al *Single Supervisory Mechanism* designato dalle autorità di vigilanza nazionali.

Elemento cruciale del progetto è che la responsabilità ultima delle decisioni di vigilanza sarà in ogni caso in capo al *Governing Council* della BCE; il *Supervisory Board* sarà dunque un organo con profili principalmente di natura tecnica con il compito, tra gli altri, di preparare quanto necessario per l'assunzione delle decisioni finali da parte del *Council*.

L'attività di vigilanza centralizzata verrebbe finanziata da contributi versati dagli intermediari in proporzione alla loro rilevanza e al loro profilo di rischio.

L'EBA rimarrebbe l'autorità competente ad assicurare l'uniformità delle regole (*single rulebook*) di vigilanza tra i paesi dell'Unione europea. Per fronteggiare il rischio di frammentazione del mercato unico derivante da prassi e approcci di vigilanza non uniformi, l'EBA dovrà inoltre predisporre un manuale unico per lo svolgimento dell'attività di vigilanza (*Single Supervisory Handbook*).

La BCE potrà emanare provvedimenti normativi in quei casi in cui la normativa europea non sia sufficientemente dettagliata per il corretto esercizio delle funzioni a essa attribuite. Il potere regolamentare della BCE è comunque circoscritto alla materia delle prassi di supervisione attribuite alla sua competenza, senza pregiudicare il ruolo dell'EBA.

La composizione del *Board of Supervisors* – l'organo decisionale dell'EBA – rimarrà inalterata. Sono tuttavia proposte modifiche ai meccanismi di voto dell'EBA per assicurare una rappresentanza bilanciata e adeguata di tutti i paesi che partecipano all'EBA ed evitare che gli Stati membri del *Single Supervisory Mechanism* raggiungano sempre la maggioranza nelle materie per le quali il Regolamento istitutivo dell'EBA prevedeva la maggioranza semplice (l'adozione di decisioni per la risoluzione di dispute tra autorità nazionali e per le azioni da intraprendere nei casi di violazione del diritto dell'Unione).

Nella proposta della Commissione il trasferimento dei compiti di vigilanza avverrebbe con gradualità: dal 1° luglio 2013 sarebbero assoggettate alla vigilanza della BCE le banche che, sulla base della dimensione e dell'attività transfrontaliera svolta, siano ritenute sistemicamente rilevanti a livello europeo; dal 1° gennaio 2014 verrebbero poste sotto la vigilanza della BCE tutte le altre banche dell'area dell'euro. Anche prima del gennaio 2014, tuttavia, potrà essere trasferita, sulla base di apposite decisioni della BCE, la responsabilità di specifiche banche, in particolare di quelle che hanno richiesto sostegno finanziario pubblico.

#### 4. Valutazione delle proposte della Commissione

Sono ora in corso a Bruxelles presso il Consiglio i lavori di un Gruppo ad hoc volto a emendare il testo del regolamento di settembre in modo che si possa giungere alla necessaria unanimità dei consensi dei paesi della UE.

Vi sono, sulla proposta della Commissione che ho sopra illustrato, posizioni diverse su questioni fondamentali: l'articolazione della vigilanza (dal completo accentramento dei poteri presso la BCE al cosiddetto two tier system); il ruolo dei paesi non euro, i meccanismi di voto sia nel SSM sia nell'EBA, i rispettivi poteri della BCE e delle autorità di vigilanza nazionali in tema di vigilanza macroprudenziale. Il dibattito e il confronto sono ancora aperti.

In questo paragrafo mi soffermerò su tre aspetti principali: i) la base legale del nuovo sistema; ii) il trasferimento dei compiti di vigilanza bancaria alla BCE; iii) il ruolo dell'EBA nella nuova architettura di vigilanza. Nel paragrafo successivo illustrerò gli ulteriori passi che riteniamo necessari perché l'assetto della vigilanza nell'area dell'euro possa considerarsi compiuto ed efficace.

##### *La base legale del nuovo sistema*

La base giuridica prescelta per conferire alla BCE le responsabilità in materia di vigilanza è l'art. 127, paragrafo 6, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Tale scelta implica che il processo decisionale in materia di supervisione non possa che fare perno sul Consiglio direttivo della BCE.

Il negoziato si concentra ora sulle soluzioni organizzative che, nell'ambito di questi vincoli istituzionali, siano in grado di garantire la necessaria separatezza tra le funzioni di politica monetaria e quelle di vigilanza e un'adeguata rappresentanza dei paesi al di fuori dell'area dell'euro che decideranno di partecipare al meccanismo.

##### *Il trasferimento dei compiti di vigilanza alla BCE*

La Banca d'Italia è favorevole al progetto di costituire nell'area dell'euro e nei paesi che vi vorranno aderire un meccanismo unico di supervisione; ne condivide i principi ispiratori e sostiene i tempi di attuazione indicati. Condividiamo l'ampiezza dell'ambito di applicazione che comprende tutte le banche insediate nei paesi dell'area dell'euro e che può essere potenzialmente esteso ad altri paesi che intendano aderire. Va evitato che la realizzazione del

progetto possa determinare, in particolare nel periodo transitorio, un deterioramento del rigore delle prassi di vigilanza.

È necessario assicurare chiarezza su alcune rilevanti questioni di tipo legale, istituzionale e organizzativo che consentano l'efficace ripartizione dei compiti tra BCE e autorità nazionali, l'armonizzazione delle prassi e delle basi informative di vigilanza, il rispetto degli ordinamenti amministrativi nazionali e l'utilizzo integrato di risorse e professionalità. È prioritario realizzare un accordo che garantisca certezza giuridica ed efficacia nello svolgimento dell'attività di vigilanza.

La proposta della Commissione, basata sul principio che la responsabilità ultima dell'azione di supervisione riguardi tutte le banche dell'area, è condivisibile. Un sistema "su due livelli" — da una parte un gruppo ristretto di grandi intermediari vigilato dal SSM, dall'altra la maggior parte delle banche dell'area dell'euro sottoposta al controllo esclusivo dei supervisori nazionali — verrebbe meno al principio fondamentale dell'unitarietà e omogeneità dell'azione di vigilanza, creerebbe incentivi distorti e rischi di riallocazione della raccolta bancaria tra i *tier* del sistema.

Va da sé che l'efficacia del SSM dovrà beneficiare di un forte coinvolgimento delle autorità nazionali nella conduzione operativa dell'attività di vigilanza. Riteniamo che le autorità nazionali possano fornire un contributo rilevante anche nei processi decisionali — inclusa l'emanazione di provvedimenti — riguardanti banche che non hanno una rilevanza a livello sistemico. Come ciò possa legalmente realizzarsi, ad esempio con il ricorso alla delega, è ancora un nodo non sciolto. La Banca d'Italia vedrebbe con favore l'inserimento di una previsione formale di delega nel regolamento stesso, in modo da consentire una più efficace e flessibile gestione dei procedimenti che hanno per oggetto intermediari di piccole dimensioni<sup>1</sup>. Il regolamento potrebbe fornire criteri di larga massima che la BCE seguirebbe nella divisione del lavoro con le autorità nazionali. Andrebbe lasciato alla BCE e al suo *Governing Council* il compito di stabilire — muovendo dai principi stabiliti dal regolamento —

---

<sup>1</sup> La distribuzione formale dei poteri di vigilanza comporta tra l'altro ricadute sui meccanismi di tutela giurisdizionale, soprattutto nel caso di procedimenti amministrativi complessi, con fasi che si potrebbero svolgere davanti all'autorità nazionale e altre di competenza del SSM. È importante che l'argomento sia approfondito per ottenere un sistema di tutela semplice ed efficace, specialmente per le banche minori.