



Misure urgenti per l'avvalimento dei soggetti terzi per l'esercizio dell'attività di vigilanza della Banca d'Italia

D.L. 25/2014 / A.C. 2309

Dossier n° 59 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
23 aprile 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2309
D.L.	25/2014
Titolo:	Misure urgenti per l'avvalimento dei soggetti terzi per l'esercizio dell'attività di vigilanza della Banca d'Italia
Iter al Senato:	Si
testo originario:	3
testo approvato dal Senato:	3
Date:	
emanazione:	14 marzo 2014
pubblicazione in G.U.:	14 marzo 2014
approvazione del Senato:	16 aprile 2014
presentazione:	17 aprile 2014
assegnazione:	17 aprile 2014
scadenza:	13 maggio 2014
Commissione competente :	VI Finanze
Stato dell'iter:	In corso di esame in sede referente

Contenuto

Con il testo in esame (A.C. [2309](#)) si consente alla Banca d'Italia, quale autorità nazionale competente, di avvalersi di soggetti terzi per l'esercizio di attività di vigilanza ad essa attribuite, ai fini dell'esercizio di valutazione approfondita condotto dalla BCE.

Più in dettaglio, ai sensi dell'**articolo 1, comma 1**, la Banca d'Italia può avvalersi anche della consulenza di soggetti terzi di elevata professionalità, selezionati con procedure di evidenza pubblica o dalla Banca Centrale Europea, per l'esercizio dell'attività di vigilanza di cui agli articoli 51, 54, 66 e 68 del [D.Lgs. 1° settembre 1993, n. 385](#) (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia - TUB).

I consulenti

La Relazione illustrativa, riguardo alla nozione di soggetti terzi di elevata professionalità indicati dalla norma, precisa che con essa si intendono "consulenti (ad esempio revisori contabili e valutatori)". Tale specificazione non è presente nel testo. La [Nota BCE](#) del 23 ottobre 2013 fa riferimento ad "esperti del settore privato (consulenti, revisori e/o altri)".

Riguardo invece ai soggetti terzi selezionati dalla Banca Centrale Europea, si ricorda che la stessa Nota ha specificato che la BCE si avvale dell'apporto del "gruppo di consulenza gestionale internazionale Oliver Wyman".

La consulenza dei soggetti terzi avrà ad oggetto l'esercizio delle attività di vigilanza informativa e ispettiva sulle banche e sui gruppi bancari. Si tratta delle attività previste dai seguenti articoli del TUB:

- articolo 51 (Vigilanza informativa sulle banche), che impone alle banche di trasmettere alla Banca d'Italia i bilanci, inviare le segnalazioni periodiche e ogni altro dato e documento richiesto, nonché comunicare le informazioni sul soggetto incaricato della revisione legale dei conti;
- articolo 54 (Vigilanza ispettiva sulle banche), che consente alla Banca d'Italia di effettuare ispezioni presso le banche e richiedere l'esibizione di documenti e atti, nonché richiedere alle autorità competenti di altro Stato comunitario di effettuare accertamenti presso succursali di banche italiane stabilite in detto Stato;
- articolo 66 (Vigilanza informativa sui gruppi bancari), che consente tra l'altro alla Banca d'Italia di richiedere ad alcuni soggetti inclusi nell'ambito della vigilanza consolidata la trasmissione, anche periodica, di situazioni e dati, nonché ogni altra informazione utile

per l'esercizio di tale vigilanza;

- articolo 68 (Vigilanza ispettiva sui gruppi bancari), che consente tra l'altro alla Banca d'Italia di effettuare ispezioni presso i soggetti inclusi nell'ambito della vigilanza consolidata e richiedere l'esibizione di documenti e atti che ritenga necessari, nonché richiedere alle autorità competenti di altro Stato comunitario di effettuare accertamenti presso i predetti soggetti stabiliti in detto Stato.

Nel corso dell'esame al **Senato** è stato approvato il **comma 1-bis**, il quale stabilisce che i suddetti consulenti in ogni caso non devono trovarsi, pena il non conferimento della consulenza, in **una situazione di conflitto di interessi** con l'esercizio delle attività di cui al comma 1, in considerazione della posizione personale o degli incarichi ricoperti al momento della nomina. Qualora, nel corso del mandato loro affidato, dovessero insorgere situazioni di conflitto di interessi i soggetti terzi decadono immediatamente dall'incarico.

Si segnala che la Banca d'Italia ha pubblicato un [bando](#) con procedura accelerata per la conclusione di un Accordo Quadro per l'acquisizione di servizi di supporto all'attività di Analisi della Qualità degli Attivi a livello nazionale nell'ambito della Valutazione approfondita dei gruppi bancari da effettuare in vista dell'avvio del Meccanismo di vigilanza unico presso la Banca Centrale Europea (BCE). Nei bandi di gara, la stipula dei contratti è necessariamente subordinata al superamento dei limiti normativi in materia di partecipazione dei soggetti terzi alle verifiche ispettive e di segreto d'ufficio.

Il bando di
Banca d'Italia

I servizi di supporto oggetto dell'Accordo quadro saranno forniti indicativamente nel periodo marzo - luglio 2014 e potranno essere svolti anche al di fuori dell'Italia. L'affidamento di un accordo quadro prevede al massimo cinque operatori economici che soddisfano specifici requisiti. Il valore stimato per l'intera durata dell'accordo quadro è di 7 milioni di euro. Gli operatori economici non potranno essere affidatari degli appalti specifici relativi ai gruppi bancari nei confronti dei quali si trovano nelle situazioni di conflitto d'interesse specificate nel disciplinare di gara.

Nel corso dell'audizione del 1° aprile al Senato, il Capo del Dipartimento di Vigilanza Bancaria e Finanziaria della Banca d'Italia, Carmelo Barbagallo, ha reso noto che la gara per i servizi di "revisione" a supporto all'*Asset Quality Review* si è conclusa; a seguito della pubblicazione del [D.L. n. 25 del 2014](#) gli accordi quadro e gli appalti sono stati stipulati con le società aggiudicatrici e i professionisti designati sono stati 12 aggregati ai team ispettivi. La gara per la selezione degli esperti di valutazione degli immobili è in corso.

Il dottor Barbagallo ha altresì precisato che nella selezione delle società per la revisione della qualità degli attivi è stata posta la dovuta attenzione a evitare potenziali conflitti di interesse. Tali società sono - per ciascuna delle 25 banche coinvolte - diverse da quelle che ne certificano i bilanci; gli esperti di valutazione immobiliari sono diversi da quelli che le banche utilizzano stabilmente per svolgere le perizie sugli immobili ricevuti in garanzia dai debitori. Non vi è, quindi, il timore da taluno avanzato che l'uso di esperti esterni possa tradursi in un circolo vizioso.

Ai sensi del **comma 2**, tutte le notizie, le informazioni e i dati di cui tali soggetti terzi vengano a conoscenza o in possesso in ragione del loro coinvolgimento nell'esercizio di valutazione approfondita sono coperti da segreto d'ufficio ai sensi dall'articolo 7, comma 1, del TUB.

Il segreto
d'ufficio

Si ricorda che l'articolo 7 del TUB, dedicato al segreto d'ufficio e alla collaborazione tra autorità, stabilisce al comma 1 che tutte le notizie, le informazioni e i dati in possesso della Banca d'Italia in ragione della sua attività di vigilanza sono coperti da segreto d'ufficio anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni (a eccezione del Ministro dell'economia e delle finanze, Presidente del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio). Esso prevede altresì l'inopponibilità del segreto all'autorità giudiziaria quando le informazioni richieste siano necessarie per le indagini, o i procedimenti relativi a violazioni sanzionate penalmente.

Sempre in tema di segreto d'ufficio, il **comma 3** prescrive l'obbligo per i soggetti terzi in parola di riferire esclusivamente al Governatore della Banca d'Italia le irregolarità, anche se integranti ipotesi di reato, di cui vengano a conoscenza nell'esercizio delle loro attività di vigilanza. Nel corso dell'esame al Senato il riferimento all'attività di vigilanza è stato sostituito con il riferimento all'attività di cui al comma 1.

La disposizione ricalca quanto previsto dal citato articolo 7, comma 2, del TUB con riferimento ai dipendenti della Banca d'Italia: costoro infatti, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, sono pubblici ufficiali aventi l'obbligo di riferire esclusivamente al Governatore tutte le irregolarità constatate, anche quando assumano la veste di reati.

Come evidenziato dalla Relazione governativa, i commi 2 e 3 - che assoggettano i soggetti terzi coinvolti nell'esercizio di valutazione approfondita a disposizioni equivalenti a quelle previste per la Banca d'Italia - sono diretti ad assicurare che informazioni, notizie e

dati in possesso di tali soggetti godano del medesimo livello di riservatezza.

Il **comma 4** prevede che la Banca d'Italia e il Ministero dell'economia e delle finanze concordino le modalità di condivisione delle informazioni relative all'esercizio di valutazione approfondita, anche in deroga a quanto disposto sul segreto d'ufficio dal già citato articolo 7 del TUB.

Il ruolo del MEF

La norma consente pertanto al Ministero dell'economia e delle finanze di acquisire notizie rilevanti per l'eventuale esercizio delle sue funzioni. Al riguardo il dottor Barbagallo ha ricordato che – a valle del processo – alle banche che risulteranno più deboli saranno richieste misure correttive volte a rafforzarne la solidità patrimoniale. Eventuali fabbisogni di capitale dovranno essere soddisfatti innanzitutto attingendo alle risorse degli intermediari: evitando di distribuire dividendi, cedendo attività non strategiche, contenendo tutte le voci di costo, incluse le remunerazioni dell'alta dirigenza.

Laddove necessario, le banche procederanno ad aumenti di capitale sul mercato. In ultima istanza e in via puramente ipotetica, per far fronte a eventuali residue esigenze di ricapitalizzazione potrebbe essere necessario ricorrere all'intervento pubblico.

L'**articolo 2** del testo in esame reca invece una clausola di salvaguardia finanziaria, secondo la quale dall'attuazione del decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Gli oneri finanziari

Si segnala al riguardo che la Relazione tecnica quantifica gli oneri derivanti dal provvedimento - interamente sopportati dalla Banca d'Italia - in circa 25 milioni di euro; tali somme, in virtù della autonomia di bilancio e finanziaria dell'Istituto, non comportano nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

Nel corso dell'audizione del 1° aprile al Senato, il Capo del Dipartimento di Vigilanza Bancaria e Finanziaria della Banca d'Italia, Carmelo Barbagallo, ha affermato che la Banca d'Italia, data la sua tradizione ed esperienza, avrebbe, in linea teorica, potuto scegliere di non avvalersi di parti terze nell'espletamento dell'esercizio. Questa scelta si è rivelata non praticabile per due motivi:

L'audizione di Bankitalia

- I. in primo luogo, l'impegno non ha precedenti per profondità ed estensione e comporta un simultaneo, massiccio impiego di risorse esperte mai verificatosi prima; se avesse scelto di operare da sola, non sarebbe riuscita a garantire il rispetto dei tempi previsti e degli standard richiesti;
- II. in secondo luogo, avrebbe potuto indebolire, agli occhi del mercato e degli investitori, la percezione di imparzialità dell'esercizio; è questa una ragione per la quale anche gli altri Paesi – compresi quelli dotati come il nostro di un adeguato corpo ispettivo – hanno deciso di avvalersi di esperti esterni indipendenti.

Una diversa decisione, incidendo sulla credibilità dell'esercizio, avrebbe potuto indebolire le banche italiane riflettendosi sulla loro capacità di finanziare l'economia, cruciale per sostenere la ripresa. In sintesi, a giudizio della Banca d'Italia, la scelta di ricorrere a parti terze è dettata da motivi di opportunità e necessità operativa.

La quantità di risorse esterne da coinvolgere è stata determinata sulla base di un'accurata pianificazione delle attività richieste e dei carichi di lavoro che ne derivano. Il rilevante impiego di risorse interne alla Banca d'Italia ha consentito di contenere il ricorso a terze parti, rispetto ad altre realtà europee. Per quanto specificamente attiene alla fase dell'Asset Quality Review, l'apporto dei revisori esterni è di circa un terzo (65 professionisti) delle risorse impiegate dalla Banca d'Italia (180 circa); per l'intero progetto, il numero di dipendenti della Banca d'Italia complessivamente mobilitati si ragguaglia a oltre 250; il numero complessivo delle terze parti non è al momento quantificabile, in quanto dipenderà dal numero di esperti immobiliari necessari per la redazione delle perizie (ad oggi previste in circa 18.000).

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

La Banca d'Italia è stata oggetto in tempi recenti del [decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133](#), recante disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia. Il titolo II di tale decreto ha disciplinato un aumento di capitale della banca ed ha modificato la normativa concernente gli organi.

Motivazioni della necessità ed urgenza

Le ragioni di straordinaria necessità ed urgenza risiedono nella necessità di modificare la normativa nazionale in tema di vigilanza bancaria di cui al [D.Lgs. 1 settembre 1993, n. 385](#) al fine di consentire l'esecuzione delle attività di verifica nei termini indicati dalla BCE; a tal fine, l'esercizio deve essere concluso prima del 4 novembre prossimo (data dalla quale la

BCE comincerà ad esercitare le funzioni di supervisione).

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento è riconducibile alla materia "moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari", di competenza esclusiva statale ai sensi del [comma 2, lettera e\), dell'articolo 117 Cost.](#)