

Commissione VI della Camera dei Deputati (Finanze)

**Attività conoscitiva nell'ambito dell'esame
della Comunicazione della Commissione Europea
sulla vigilanza finanziaria europea**

Audizione del Direttore Generale della Banca d'Italia
Fabrizio Saccomanni

Camera dei Deputati
15 settembre 2009

1. Introduzione

La crisi finanziaria ha messo in luce la necessità di rafforzare la regolamentazione e la vigilanza e accrescere la cooperazione tra autorità nazionali a livello globale. In ambito europeo questo sforzo deve essere assistito da una revisione degli assetti istituzionali di vigilanza: è aumentata notevolmente l'integrazione tra i mercati e un ruolo centrale è svolto da intermediari grandi e complessi, con rilevanti interessi in diversi paesi; la stabilità finanziaria non può più essere presidiata esclusivamente dall'esercizio di competenze e responsabilità attribuite a livello nazionale.

Nell'ultimo decennio è stato realizzato un grande sforzo di armonizzazione della legislazione comunitaria. L'istituzione tra il 2001 e il 2004 dei cosiddetti Comitati di terzo livello, con funzioni di supporto tecnico alla Commissione e collaborazione tra autorità nazionali nel campo bancario (CEBS), assicurativo (CEIOPS) e dell'attività mobiliare (CESR), ha permesso di rafforzare la cooperazione tra autorità e la convergenza delle prassi di vigilanza.

Nei primi anni di vita i Comitati hanno elaborato numerose linee guida per l'applicazione uniforme delle norme comunitarie nei rispettivi campi; hanno istituito al loro interno procedure per la valutazione del rispetto degli standard comuni nei vari Stati membri e per la soluzione delle controversie tra autorità nazionali; hanno dato impulso alla costituzione dei collegi dei supervisori, sviluppando pratiche comuni per favorire un'efficiente organizzazione dei controlli sui gruppi bancari cross-border.

Per quanto significativi, i risultati raggiunti non sono sufficienti. Le regole rimangono assai diverse tra paesi. Le direttive contengono troppe opzioni e discrezionalità nazionali; anche in assenza di spazi di discrezionalità espliciti, il recepimento a livello nazionale consente di declinare le norme in modi assai differenziati. Il risultato è che il *rulebook* complessivo con cui un gruppo *cross-border* si deve confrontare è una collazione di testi nazionali, che rimangono tra loro assai diversi anche in aree armonizzate. Le *prassi di vigilanza* nazionali riflettono gli assetti istituzionali e le diverse tradizioni delle autorità locali. Le regole comuni vengono filtrate attraverso approcci applicativi assai diversi. La crisi ha mostrato, ad esempio, che norme armonizzate sulla definizione del

capitale, sulle cartolarizzazione e sul consolidamento degli *structured investment vehicles* (SIVs) sono stati applicate in maniere assai diverse tra paesi – con approcci molto rigorosi e prudenziali in Italia, con atteggiamenti assai meno restrittivi in altri paesi. I *collegi di vigilanza*, che riuniscono le autorità di vigilanza responsabili per i gruppi *cross-border*, non hanno giocato un ruolo centrale durante la crisi e sono rimasti fundamentalmente luoghi di scambio di informazioni; solo in pochi casi si è avuto vero coordinamento nelle valutazioni dei rischi e nella definizione congiunta delle aree prioritarie per gli interventi di vigilanza. Discrepanze nella natura e nei poteri delle autorità nonché negli strumenti per la soluzione delle crisi hanno nei fatti impedito un reale coordinamento degli interventi adottati dalle singole autorità. La tendenza a ripiegare verso soluzioni nazionali è stata ulteriormente accentuata dall'assenza di principi concordati a livello europeo sulla ripartizione tra Stati membri degli oneri finanziari associati agli interventi di sostegno alle istituzioni in difficoltà.

2. La riforma del sistema di vigilanza europeo

La difficoltà di un sistema di vigilanza frammentato lungo linee nazionali a prevenire e gestire crisi di natura sistemica è stata riconosciuta dalla Commissione europea, che nell'ottobre del 2008 ha dato mandato a un gruppo di esperti indipendenti di alto livello presieduto da Jacques de Larosière di presentare proposte di riforma.

In particolare, al gruppo è stato richiesto di considerare come rafforzare la cooperazione europea nella sorveglianza dei rischi alla stabilità finanziaria a livello di sistema – la cosiddetta vigilanza *macroprudenziale*. Infatti, la crisi finanziaria ha dimostrato che la solidità degli intermediari individuali non è condizione di per sé sufficiente per assicurare la stabilità del sistema finanziario. È fondamentale tenere conto anche dell'influenza che rischi comuni possono avere sul sistema nel suo complesso; valutare le interazioni tra i comportamenti seguiti

dalle singole istituzioni, tra i diversi mercati e tra finanza ed economia reale; identificare i canali attraverso i quali le crisi si possono propagare.

L'analisi sulle condizioni di stabilità finanziaria viene da tempo condotta da numerose banche centrali, inclusa la BCE. Spesso sono stati identificati rischi che si sono poi materializzati; sono però mancati gli strumenti per tradurre i risultati delle analisi in concrete politiche di intervento.

Inoltre, il mandato del gruppo de Larosière chiedeva di valutare il modo migliore per organizzare la *vigilanza microprudenziale* sulle istituzioni finanziarie europee, in modo da superare i limiti di un approccio basato esclusivamente sulla cooperazione volontaria tra autorità nazionali.

Il rapporto de Larosière propone una riforma fondata su due pilastri principali. Il primo è riferito alla sorveglianza macroprudenziale, che viene affidata a un nuovo organismo, il Consiglio europeo per il rischio sistemico (*European Systemic Risk Board* – ESRB). Il secondo pilastro è costituito dalla vigilanza microprudenziale, che fa capo al Sistema europeo di vigilanza finanziaria (*European System of Financial Supervision* – ESFS), composto da tre nuove autorità europee con competenze distinte per settore dell'intermediazione (banche, assicurazioni e valori mobiliari), dai collegi dei supervisori e dalle autorità di vigilanza nazionali. Le indicazioni del rapporto de Larosière sono state accolte dalla Commissione europea, che nella Comunicazione del 27 maggio scorso ha delineato le principali linee della riforma del sistema di vigilanza e ha avanzato un piano di lavoro per rendere operativa la nuova architettura entro il 2010. Le proposte della Commissione sono state sostanzialmente confermate dal Consiglio Ecofin del 9 giugno e dal Consiglio dei Capi di Stato e di Governo del 19 giugno. Proposte legislative verranno avanzate dalla Commissione alla fine di settembre e i testi legali dovrebbero essere approvati in tempo per assicurare che il nuovo sistema inizi ad operare già nel corso del 2010.

In base al piano approvato dal Consiglio, l'ESRB avrà il compito di sviluppare analisi sul sistema finanziario europeo allo scopo di mettere in evidenza le aree di rischio e gli aspetti di vulnerabilità delle strutture finanziarie

che richiedono attenzione da parte delle autorità (*risk warnings*). L'ESRB formulerà quindi raccomandazioni di natura non vincolante, che verranno indirizzate attraverso l'ESFS e il Consiglio ECOFIN, indicando gli interventi correttivi da realizzare a livello europeo o nazionale. Vigilerà infine sull'effettiva attuazione delle raccomandazioni.

Per quanto riguarda l'organizzazione e il funzionamento, l'ESRB non avrà personalità giuridica e sarà composto dai Governatori delle 27 banche centrali dell'Unione europea, dai Presidenti delle tre nuove autorità di vigilanza europee e da un rappresentante della Commissione europea.

È prevista la partecipazione dei rappresentanti di un'autorità di vigilanza per paese e del Presidente del Comitato economico e finanziario dell'Unione europea, come osservatori senza diritto di voto. La presidenza sarà affidata a un Governatore eletto dai membri del Consiglio generale della BCE; la Banca centrale europea fornirà all'ESRB il supporto analitico, logistico e amministrativo. All'interno del Board verrà costituito un comitato esecutivo (Steering Committee), composto dal Presidente e dal Vice Presidente del Board, dai Governatori di due banche centrali europee (una dell'area dell'euro e una tra quelle dei paesi che non hanno adottato la moneta unica), dal rappresentante della Commissione e dal Presidente del Comitato economico e finanziario.

Sul fronte della vigilanza microprudenziale, la riforma istituisce il sistema europeo di vigilanza (ESFS), nell'ambito del quale viene prevista la trasformazione di CEBS, CEIOPS e CESR in autorità europee con personalità giuridica di diritto comunitario, le *European Supervisory Authorities* (ESA). Il nuovo sistema continuerà a basarsi sul decentramento delle responsabilità di vigilanza presso le autorità nazionali e i collegi dei supervisori istituiti per le istituzioni *cross-border*, mentre le autorità europee svolgeranno a livello accentrato alcune importanti funzioni.

In particolare, le ESA: 1) potranno emanare standard legalmente vincolanti, con l'obiettivo di assicurare uniformità e coerenza degli approcci seguiti dalle autorità di vigilanza e sviluppare un rulebook comune applicabile a tutte le istituzioni finanziarie che operano nell'Unione europea; 2) potranno assumere decisioni vincolanti per la risoluzione delle controversie tra autorità di vigilanza sulle questioni di vigilanza cross-border; 3) svolgeranno compiti di coordinamento delle attività di vigilanza anche all'interno dei collegi dei supervisori; 4) avranno responsabilità di vigilanza dirette sulle agenzie di rating; 5) costituiranno e gestiranno basi dati comuni per lo scambio di informazioni con l'ESRB ai fini della vigilanza macroprudenziale.

Dal punto di vista organizzativo, la Comunicazione della Commissione prevede che il Board della nuove autorità europee sia composto da rappresentanti di alto livello delle autorità di

vigilanza dei paesi dell'Unione europea. Rappresentanti dell'ESRB, della Commissione e delle autorità dello Spazio economico europeo parteciperebbero alle riunioni del Board in qualità di osservatori e a condizione che non vengano discusse questioni confidenziali riguardanti singoli intermediari. Le funzioni di presidente e di direttore generale delle autorità europee sarebbero svolte da professionisti assunti a tempo pieno, invece che da rappresentanti delle autorità nazionali, come accade nei Comitati di terzo livello. La Commissione europea ha proposto, inoltre, la costituzione all'interno delle ESA, ove appropriato, di un organo esecutivo (Management Board) che sarebbe composto da un numero ristretto di rappresentanti delle autorità nazionali e dal rappresentante della Commissione.

3. Aspetti critici nell'attuazione della riforma

L'assetto istituzionale delineato nelle proposte di riforma presenta diversi elementi positivi. È però necessario che nell'attuazione pratica della riforma si adottino un approccio ambizioso e senza ambiguità. Vorrei soffermarmi su sei punti che ritengo essenziali per il successo della riforma: (1) l'assetto istituzionale e gli strumenti dell'ESRB; (2) l'indipendenza dei nuovi organismi; (3) la realizzazione di un *single rulebook* e di approcci di vigilanza uniformi; (4) la raccolta e condivisione di dati confidenziali; (5) i collegi dei supervisori; e (6) la legislazione e gli accordi sulla gestione delle crisi.

3.1 Assetto istituzionale, capacità e strumenti operativi dell'ESRB

(i) Un assetto istituzionale incentrato sulle strutture delle banche centrali.

Alle banche centrali è generalmente attribuito un ruolo primario nell'esercizio della funzione di stabilità finanziaria nei propri paesi.

Nel perseguire gli obiettivi di stabilità monetaria le banche centrali necessariamente prestano attenzione anche agli aspetti di stabilità finanziaria; nel caso della BCE, ciò è riconosciuto in specifiche previsioni del Trattato europeo (es. art. 105(5)). Dati i loro compiti istituzionali, nelle banche centrali sono fortemente sviluppate le capacità, le tecniche e lo strumentario necessari per le analisi della stabilità del sistema finanziario.

È fondamentale che il nuovo organismo nasca con un forte ancoraggio alla BCE, in modo da poter beneficiare del patrimonio reputazionale di quest'ultima e dell'apporto diretto di conoscenze tecniche e operative specializzate per l'effettuazione delle analisi di stabilità finanziaria per l'area dell'UE.

La nomina del Presidente della BCE a Presidente dell'ESRB contribuirebbe ad assicurare la coerenza negli approcci per il conseguimento della stabilità monetaria e per la salvaguardia della stabilità sistemica.

La base giuridica per l'istituzione dell'ESRB sarà l'art. 95 del Trattato. Sarebbe comunque opportuno che venisse presa in considerazione anche l'attivazione dell'art. 105(6) del Trattato, che prevede la possibilità di assegnare alla BCE compiti specifici in materia di vigilanza prudenziale, per definire in concreto e con le opportune garanzie la natura istituzionale del collegamento tra la BCE e l'ESRB e le modalità di coinvolgimento della BCE nell'attività dell'ESRB.

(ii) Uno stretto raccordo con la vigilanza microprudenziale. La vigilanza macroprudenziale attribuita all'ESRB potrà essere efficace solo se le analisi e le valutazioni dei rischi alla stabilità finanziaria riusciranno a orientare le priorità dell'azione di vigilanza microprudenziale sugli intermediari e i mercati finanziari. Il coordinamento tra l'ESRB e le ESA dovrà essere molto forte già nella fase di analisi, in modo da assicurare una condivisione degli orientamenti e lo scambio veloce ed efficiente di informazioni.

In particolare l'attività di valutazione dei rischi dovrebbe basarsi su un coinvolgimento diretto ed esteso dei collegi dei supervisori. Se si vuole che i risultati delle analisi macroprudenziali siano poi utilizzati nella vigilanza sui gruppi finanziari i collegi dovranno poter contribuire attivamente all'individuazione dei principali fattori di rischio e delle opzioni di *policy*.

Dall'altro lato, l'ESRB deve esser posto nelle condizioni di acquisire le informazioni microprudenziali necessarie per l'analisi dei rischi, con un particolare "focus" sulle istituzioni bancarie di maggiori dimensioni.

Lo scambio delle informazioni tra le autorità di vigilanza europee e l'ESRB dovrebbe essere regolato da un protocollo di cooperazione per assicurare il rispetto delle norme sulla riservatezza delle informazioni di vigilanza. In presenza di informazioni molto confidenziali i dati potrebbero essere inviati in forma anonima.

(iii) Strumenti macroprudenziali efficaci. Il principale strumento dell'ESRB sarà il potere di inviare raccomandazioni alle autorità competenti. La dissociazione tra chi identifica i rischi ed emana le raccomandazioni e chi manovra gli strumenti di *policy* sulle istituzioni e i mercati finanziari potrebbe dare origine a confusioni nell'attribuzione delle responsabilità e a disallineamenti negli incentivi. Da un lato appare opportuno che le raccomandazioni dell'ESRB siano formulate a livello dell'area dell'UE o riguardino anche specifiche categorie di intermediari o gruppi di paesi ma non siano riferite a singole istituzioni, al fine di evitare confusioni di responsabilità con le autorità nazionali che vigilano su queste ultime. Dall'altro, i meccanismi di verifica sulle azioni adottate dalle autorità competenti devono essere particolarmente stringenti. Come previsto nella Comunicazione della Commissione se le autorità nazionali decidono di non seguire o seguire solo parzialmente una raccomandazione devono dare conto delle proprie ragioni in modo pubblico (*act or explain*). Questo implica anche che alle raccomandazioni dell'ESRB si dovrebbe di norma dare adeguata pubblicità. Si potrebbe anche considerare l'attribuzione diretta all'ESRB di alcuni strumenti.

Ad esempio, nel dibattito internazionale c'è accordo sulla necessità di introdurre strumenti prudenziali anticiclici, che consentano la costituzione di buffers nelle fasi cicliche espansive e il loro utilizzo durante le recessioni o le crisi dei mercati, quando i rischi si materializzano. L'ESRB potrebbe avere un ruolo diretto nel disegno e nella manutenzione di questi strumenti.

3.2 *Indipendenza, governance e accountability*

(i) Indipendenza dell'ESRB e coinvolgimento del livello politico. L'ancoraggio dell'ESRB alla BCE dovrebbe fornire sufficienti garanzie sull'indipendenza istituzionale della funzione di vigilanza macroprudenziale.

Si è anzi argomentato che questa indipendenza potrebbe essere eccessiva, alla luce delle responsabilità che pure i governi hanno con riferimento alla stabilità finanziaria. Tuttavia, l'assetto istituzionale proposto dalla Commissione consente un appropriato bilanciamento dei diversi interessi.

Il coinvolgimento del livello politico è assicurato attraverso la partecipazione del Presidente del Comitato economico e finanziario dell'UE come osservatore nell'ESRB. Inoltre, il passaggio delle raccomandazioni dell'ESRB al

Consiglio ECOFIN assicurerà il coinvolgimento e l'impegno governativo, essenziale per l'attuazione delle raccomandazioni stesse.

(ii) Indipendenza dell'ESFS. Meno forti sembrano invece i presidi all'indipendenza dell'ESFS. Il rapporto de Larosière, la Comunicazione della Commissione e le conclusioni del Consiglio sottolineano che questa sia un elemento chiave per il successo della riforma. Tuttavia, la base legale per le nuove autorità sarà unicamente l'art. 95 del Trattato, che nella prassi finora seguita assegna alla Commissione una forte influenza sul funzionamento delle agenzie europee.

I testi di attuazione dovranno assicurare una sufficiente autonomia delle ESA nell'emanazione di standard di vigilanza ed evitare una loro dipendenza operativa dai servizi della Commissione.

In assenza di modifiche del Trattato non è possibile attribuire direttamente alle ESA responsabilità regolamentari. Tuttavia, il processo di approvazione degli standard delle ESA da parte della Commissione non deve di fatto sminuire il ruolo delle autorità e la loro responsabilità sulle norme di natura più tecnica. In particolare, non deve essere possibile per la Commissione approvare parzialmente o modificare i testi proposti dalle ESA, altrimenti la Commissione si trasformerebbe nello *standard setter* di vigilanza e il ruolo delle ESA sarebbe svilito a una funzione di supporto tecnico.

Il Trattato di Lisbona prevede due categorie di normativa secondaria a livello comunitario: le regolamentazioni delegate e le misure di implementazione. Per queste ultime, di natura più tecnica, si potrebbe prevedere una delega ulteriore alle ESA. La Commissione potrebbe approvare con la formula della "non opposizione", con un meccanismo simile a quello adottato per l'introduzione nell'ordinamento comunitario degli standard contabili emanati dall'International Accounting Standard Board (IASB). Come previsto dal Trattato, in casi in cui si considera che le ESA abbiano ecceduto nell'interpretare la delega o abbiano emanato norme non in linea con principi di rango primario, la Commissione e i co-legislatori, Consiglio e Parlamento europeo, potranno richiamare le regolamentazioni emanate dalle ESA e legiferare a un livello superiore – o con legislazione primaria o con regolamentazione delegata, attribuita alla Commissione con il supporto di Comitati di Stati Membri ad alto livello.

(iii) Governance delle ESA. Presidente e Direttore generale delle ESA dovranno essere selezionati attraverso procedure di nomina rispettose della loro

indipendenza, ad esempio con procedure di “conferma” da parte delle istituzioni europee. La Commissione dovrebbe partecipare al processo decisionale delle autorità con ruolo di osservatore.

La Commissione dovrebbe essere esclusa da organi gestionali e anche – diversamente da quanto prospettato nella Comunicazione della Commissione – dallo Steering Committee che dovrebbe coordinare le azioni delle tre ESA. Ciò assicurerebbe anche il rispetto del vincolo di riservatezza nello scambio delle informazioni di vigilanza tra le autorità

Le autorità dovrebbero avere un bilancio autonomo, ma alla luce degli importanti compiti di *standard setting* delegati dalla Commissione potrà essere previsto un finanziamento consistente dal budget dell’Unione europea o della Commissione.

Infine dovranno essere definite appropriate procedure di *accountability* per le autorità nei confronti delle istituzioni europee e dovranno essere chiariti i meccanismi per l’*enforcement* delle decisioni delle agenzie e il regime di appellabilità ad esse applicabile.

3.3 *Single rulebook e approcci di vigilanza uniformi*

(i) Regole e standard di vigilanza veramente omogenei nel Mercato unico. La Comunicazione della Commissione e le Conclusioni del Consiglio lasciano spazio a interpretazioni molto diverse della nozione di *single rulebook*.

In un’accezione minimalista, si potrebbe pensare che il passo principale sia quello dell’eliminazione di opzioni e discrezionalità nazionali dalle direttive. È invece fondamentale ampliare in modo significativo l’ambito delle regole e degli standard di supervisione emanati a livello europeo e direttamente applicabili alle istituzioni finanziarie, riducendo al minimo i margini per introdurre differenze attraverso il processo di trasposizione negli ordinamenti nazionali.

Idealmente, il set di regole che un’istituzione finanziaria autorizzata nell’Unione europea sarà chiamata a osservare dovrebbe essere composto in misura preponderante da norme europee direttamente applicabili e solo in parte residuale da disposizioni adottate a livello nazionale per tenere conto delle specificità dei mercati locali.

Non si può però ignorare che il *single rulebook* andrà sviluppato a partire da una pluralità di ordinamenti e di sistemi di vigilanza che presentano caratteristiche disomogenee.

In tema di regolamentazione finanziaria, in alcuni paesi dell'Unione buona parte delle regole di vigilanza sono adottate dalle autorità di settore; per altri invece il rulebook nazionale è in prevalenza composto da norme di rango legislativo. L'Italia si colloca a metà strada; pur avendo il nostro paese optato per un'ampia delegificazione, le funzioni regolamentari sono esercitate dalle autorità di vigilanza nel rispetto dei principi e dei criteri fissati nella legge ovvero in provvedimenti ministeriali. Per quanto riguarda le prassi di controllo, esistono da paese a paese profonde differenze nella combinazione tra l'analisi a distanza e quella ispettiva e in relazione all'ampiezza dei poteri di accesso e verifica presso gli intermediari.

Il processo di elaborazione del *single rulebook* richiederà dunque tempo, ma è bene fissarne sin dall'inizio le tappe.

(ii) Un ampio ricorso a standard vincolanti in tutte le materie più tecniche. Secondo le conclusioni dell'Ecofin, le ESA potranno stabilire standard nelle materie che saranno individuate nella legislazione comunitaria. Sin dalla prima fase di attuazione della riforma, la legislazione comunitaria potrebbe affidare alle nuove autorità europee il compito di fissare gli standard nelle materie che presentano una maggior componente tecnica. Nel campo bancario, ad esempio, all'EBA potrà essere affidata la responsabilità di emanare standard vincolanti su definizione di capitale, coefficienti patrimoniali, concentrazione del rischio, contenimento del rischio di liquidità, segnalazioni di vigilanza, metodologie e procedure da seguire nell'attività di controllo prudenziale e funzionamento pratico dei collegi dei supervisori. Si tratta, infatti, di ambiti che hanno uno scarso impatto sui principi e sulle norme fondamentali degli ordinamenti nazionali e rispetto ai quali le divergenze correnti derivano spesso dalla difficoltà nell'abbandonare prassi consolidate.

Vi sono però settori in cui è più difficile ipotizzare che la convergenza possa essere raggiunta mediante standard stabiliti dalle autorità europee di nuova costituzione. Aspetti quali i poteri delle autorità di vigilanza in materia di accesso e fuoriuscita degli intermediari dal mercato, la governance e i controlli interni, le sanzioni, incidono in misura maggiore sugli assetti normativi e istituzionali dei

singoli paesi e, pertanto, necessitano di specifiche norme nazionali di attuazione. E' possibile che questi ambiti del *rulebook* continueranno ad essere disciplinati a livello comunitario con il tradizionale strumento della direttiva, sia pure di armonizzazione massima.

(iii) Convergenza su livelli di elevato rigore prudenziale negli standard e nelle prassi applicative. Infine, venendo al merito del *single rulebook*, è importante che l'obiettivo della convergenza non venga perseguito a discapito dell'efficacia delle regole e dei controlli.

Occorre evitare che le difficoltà nel trovare un accordo tra approcci assai differenti si risolva nell'adozione di standard e di prassi di vigilanza accomodanti, una sorta di minimo comun denominatore tra i diversi paesi.

Il *rulebook* europeo dovrà invece ispirarsi alle regole e ai modelli di controllo dei paesi i cui sistemi finanziari si sono rivelati più robusti, meno esposti alle cause che hanno scatenato la crisi e alle sue conseguenze, perché caratterizzati da prassi di vigilanza rigorose e particolarmente attente ai rischi. Crediamo che l'esperienza della crisi mostri che il modello italiano può fornire un utile riferimento al processo di convergenza.

Altrettanto importante sarà definire approcci comuni e stringenti nell'*enforcement* degli standard europei.

Gli elementi di debolezza del sistema finanziario europeo sono anche derivati dal fatto che in alcuni paesi le regole armonizzate sono state applicate in modo poco rigoroso, seguendo un modello di vigilanza leggero (*light touch*), eccessivamente timoroso di interferire nelle scelte degli operatori.

Le ESA dovranno definire con chiarezza le modalità di applicazione delle regole comuni e verificare che tutte le autorità nazionali assicurino un'elevata qualità dei controlli di vigilanza. Innovazioni finanziarie e nuove pratiche di mercato dovranno essere portate al tavolo europeo per decidere politiche di vigilanza comuni. Solo così si potrà evitare che alcuni paesi adottino atteggiamenti più accomodanti per dare un vantaggio competitivo degli intermediari nazionali, a scapito della stabilità finanziaria nell'area.

3.4 Raccolta e scambio delle informazioni

Le autorità europee avranno un ruolo importante nell'identificare le informazioni di vigilanza che andranno messe in comune e nell'organizzare i processi per la loro raccolta e aggregazione in database centralizzati. I principali utilizzatori saranno le autorità di vigilanza, che dovranno usare queste informazioni soprattutto nelle attività di valutazione dei rischi dei gruppi *cross-border*, nell'ambito dei collegi dei supervisori. Nello svolgere questo compito le ESA dovranno prevedere un forte coinvolgimento dei collegi, prendendo spunto dalle strutture già sviluppate negli ultimi anni.

Le informazioni che potrebbero essere raccolte e centralizzate in database gestiti dalle autorità europee dovrebbero consentire ai supervisori di effettuare confronti con le situazioni di istituzioni simili a livello UE (*peer group analysis*).

Oltre alla condivisione di dati fondamentali di vigilanza, potrebbe essere di grande utilità per i supervisori mettere in comune i risultati degli stress test condotti sui principali gruppi e alle valutazioni del rischio (*risk assessment*) che i supervisori esprimono a seguito di tali esercizi.

Il modo migliore per ottenere questo risultato è far gestire esercizi di stress test a livello europeo alle ESA, sulla base di scenari e metodologie comuni e con meccanismi per verificare la fonte di differenze tra singoli gruppi finanziari. Per rendere questo possibile è necessario assicurare che le informazioni siano accessibili a un team assai ristretto di supervisori e creare regole ferree a protezione della confidenzialità di informazioni così sensibili.

3.5 Collegi dei supervisori

La riforma delle strutture di vigilanza europee assegna alle ESA un ruolo centrale nel coordinamento dell'attività dei collegi. Il primo passo dovrà essere quello di definire standard per il funzionamento dei collegi, basati sulle *best practices* esistenti, per promuovere una maggiore coerenza all'interno dell'Unione. A questo riguardo, l'esperienza dei collegi di supervisori istituiti dalla Banca d'Italia per i due maggiori gruppi italiani appare particolarmente valida. Sono già in via di attuazione norme che danno base giuridica ai collegi, ne rafforzano i compiti - anche in situazioni di crisi - e definiscono procedimenti di

decisione congiunta nel processo di controllo prudenziale, che può risultare in requisiti specifici di capitale per il gruppo e tutte le sue componenti.

Finora i collegi hanno funzionato in modo efficace laddove c'è legislazione sufficientemente stringente sui compiti loro attribuiti, ad esempio nella validazione dei modelli interni sviluppati dagli intermediari. I risultati sono meno soddisfacenti dove il funzionamento dei collegi si basa su impegni di natura volontaria.

Per realizzare un sistema dei controlli sui gruppi *cross-border* veramente integrato, in cui i collegi dei supervisori siano in grado di agire con la tempestività ed efficacia delle strutture nazionali, occorrerebbe creare le condizioni per estendere gli spazi per decisioni concertate da parte delle autorità di vigilanza. Andrebbe studiata la possibilità di definire una legislazione comunitaria sui gruppi bancari che, seguendo il modello adottato nella legislazione italiana, riconosca il ruolo di coordinamento della capogruppo e fornisca un quadro di riferimento chiaro per una corretta distribuzione di responsabilità e diritti tra tutte le componenti del gruppo. Alla capogruppo potrebbe essere attribuita la responsabilità di interagire con il collegio dei supervisori e di assicurare che le indicazioni di quest'ultimo siano effettivamente seguite da tutte le componenti del gruppo.

3.6 *Legislazione e accordi sulla gestione delle crisi*

In linea con le indicazioni del rapporto de Larosière, il Consiglio Ecofin ha incaricato la Commissione di svolgere lavori per rafforzare la cosiddetta "legislazione di infrastruttura", relativa alle procedure per la prevenzione e risoluzione delle crisi dei gruppi *cross-border*. Al Comitato economico e finanziario è stato richiesto di sviluppare proposte per migliorare i meccanismi di cooperazione per la gestione delle crisi di questi intermediari.

(i) Gli strumenti per la gestione delle crisi. In primo luogo, occorre accrescere in modo significativo l'armonizzazione della legislazione sugli strumenti di gestione delle crisi.

Infatti, le forti disomogeneità esistenti tra gli Stati membri sui poteri e le responsabilità delle autorità nazionali in fase di intervento preventivo (early interventions) e sulle procedure di risoluzione delle crisi impediscono una gestione coordinata degli interventi sui gruppi cross-border.

La Commissione si è impegnata a presentare in tempi brevi proposte di legislazione europea su questa materia. Le procedure previste nella legislazione italiana per la gestione delle crisi bancarie, che prevedono anche misure di tipo preventivo, si sono dimostrate efficaci e potrebbero costituire un utile punto di riferimento per l'orientamento dei lavori europei. Andrebbe valutata anche la possibilità di introdurre una procedura comune per la gestione delle crisi dei gruppi bancari *cross-border*.

Se ciò non fosse realizzabile, si potrebbe almeno estendere l'applicazione della direttiva sul risanamento e la liquidazione delle banche anche alle sussidiarie delle banche estere, come primo passo verso una maggiore armonizzazione in tale campo.

(ii) La rimozione di vincoli al trasferimento di attività nell'UE. Passi in avanti sono necessari anche nell'armonizzazione delle legislazioni in materia societaria e fallimentare, per rimuovere gli ostacoli che impediscono il trasferimento di attività e di liquidità tra le diverse componenti dei gruppi bancari *cross-border*. La possibilità di congelare le attività presenti sul territorio nazionale (*ring fencing*) porta infatti a soluzioni razionali dal punto di vista dei singoli Stati membri, ma inefficienti nel valorizzare le attività del gruppo; in casi specifici può anche accelerare l'insolvenza e complicare la gestione della crisi.

(iii) Gli schemi di assicurazione dei depositi. La Commissione è inoltre impegnata nei lavori per ridurre le divergenze tuttora presenti nel funzionamento dei sistemi di assicurazione dei depositi. La recente revisione della direttiva ha innalzato i livelli di copertura e ridotto i tempi di rimborso, ma non ha inciso sugli ampi margini di discrezionalità che gli Stati membri mantengono sulle modalità di finanziamento dei sistemi, i presupposti e le tipologie degli interventi. Nel

promuovere una maggiore armonizzazione su questi aspetti si potrebbe anche studiare la possibilità di introdurre un sistema di garanzia dei depositi comune a livello europeo, che potrebbe dialogare con gli schemi nazionali e fornire un contributo prezioso per l'intervento coordinato delle autorità nazionali in caso di crisi di gruppi *cross-border*.

(iv) Accordi di cooperazione e condivisione dei costi delle crisi. Infine, appare opportuno sviluppare meccanismi per l'intervento coordinato in caso di crisi che consentano di minimizzarne l'impatto sui mercati e, da ultimo, sui contribuenti. In linea con le indicazioni contenute nel Memorandum of Understanding siglato tra i Ministeri delle finanze, le banche centrali e le autorità di vigilanza dei paesi membri dell'UE nel 2008, il Comitato economico e finanziario sta lavorando alla predisposizione di raccomandazioni generali per la definizione di accordi in cui ciascuna autorità nazionale si assume un chiaro impegno sul supporto che potrebbe fornire in caso di crisi di un gruppo *cross-border*.

I dettagli di questi accordi di condivisione dei costi (burden sharing) dovrebbero essere lasciati alle strutture di coordinamento tra autorità di vigilanza, banche centrali e ministeri delle finanze (cross-border stability groups) che verranno costituite per ciascun gruppo bancario.

Conclusioni

Nei mesi a venire sarà necessario seguire con attenzione i lavori di attuazione della riforma, assicurando che venga adottato un approccio ambizioso e rigoroso, come del resto auspicato dal Ministero dell'economia e delle finanze nella nota che ha accompagnato la trasmissione della Relazione annuale della Consob alle Camere. Soluzioni non chiare rischiano di generare confusioni di ruoli e conflitti tra autorità; compromessi che mantengano nei fatti lo *status quo* nei poteri delle autorità nazionali o favoriscano controlli poco stringenti non risolvono i problemi evidenziati dalla crisi.

In questo mio intervento ho cercato di delineare i punti che potranno determinare il successo della riforma:

- innanzitutto, è necessario dare strumenti operativi efficaci e una solida base istituzionale all'ESRB, possibilmente attivando l'art. 105(6) del Trattato che consente di attribuire specifici compiti di vigilanza alla BCE;
- va poi garantita l'indipendenza delle nuove autorità europee: le autorità politiche potranno essere coinvolte come osservatori nel processo di vigilanza macroprudenziale e contribuire all'attuazione delle raccomandazioni dell'ESRB; le ESA dovranno effettivamente avere la responsabilità esclusiva di definire gli standard tecnici di vigilanza per l'UE, con appropriati meccanismi di accountability;
- bisogna muovere con decisione verso regole effettivamente uniformi, con un maggior ricorso a regolamentazioni europee in luogo di direttive e con standard tecnici delle nuove autorità direttamente applicabili sull'intero Mercato unico, senza necessità di trasposizione. E all'uniformità delle regole dovranno corrispondere approcci di vigilanza egualmente rigorosi nell'effettuazione dei controlli e nell'adozione di interventi correttivi;
- dovranno essere predisposti meccanismi e regole di confidenzialità che assicurino una condivisione di informazioni riservate assai più estesa di quanto accade oggi, facilitando la creazione di database comuni;
- i collegi dei supervisori devono essere posti nelle condizioni di funzionare nei confronti dei gruppi *cross-border* con la stessa efficacia della vigilanza nazionale; questo deve essere assicurato attraverso una nuova legislazione comunitaria sui gruppi bancari;
- deve essere sviluppata nuova legislazione sulle procedure di gestione delle crisi e sull'assicurazione dei depositi, assieme ad accordi tra autorità con impegni chiari sul sostegno a specifici gruppi *cross-border*.

Mi auguro che questi spunti possano essere utili a questa Commissione per definire la propria posizione nei confronti delle proposte della Commissione e delle raccomandazioni del Consiglio e per fornire indicazioni al governo sulla posizione da tenere in questo importante riassetto istituzionale.