

BANCA D'ITALIA

Convegno “*Dal Testo unico bancario all’Unione bancaria:
tecniche normative e allocazione di poteri*”

**Intervento del Direttore Generale della Banca d’Italia
Salvatore Rossi**

Roma, 16 Settembre 2013

I vent'anni dall'emanazione in Italia del Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia ricorrono quasi in contemporanea con il varo del regolamento dell'Unione europea che istituisce il Meccanismo di vigilanza unico.

Con questo Convegno ci siamo proposti di avviare una riflessione su quali parti del nostro Testo unico bancario debbano ritenersi obsolete, superate dalla nuova legislazione europea; quali parti siano invece ancora attuali e vadano conservate e suggerite come modello per l'Unione bancaria¹.

Il Testo unico bancario

Banca come impresa e sua sfera di attività

Il Testo unico bancario razionalizzò la normativa preesistente nel nostro paese; non introdusse precetti radicalmente nuovi, ma disegnò linee di politica legislativa volte a guidare le autorità creditizie nell'applicazione della legge.

Il Testo unico diede innanzitutto un segnale chiaro di riconoscimento delle ragioni del mercato, in un tempo e in un campo ancora segnati da forti pregiudizi dirigisti. Un mercato regolato, certo, ma in un sistema che riconosce centralità all'iniziativa privata: lo testimonia il bisogno sentito dall'estensore del Testo di statuire espressamente che l'attività bancaria "ha carattere d'impresa" (art. 10, comma 1).

In altri passaggi, il Testo unico intese sprigionare le forze del mercato, come nel rendere possibili – all'art. 31 – trasformazioni e fusioni di banche

¹ Ringrazio Olina Capolino e Giuseppe Napoletano per avermi aiutato a preparare questo intervento, Andrea Generale e Bruna Szego per averlo commentato in bozza.

popolari non solo a fini di rafforzamento patrimoniale ma anche di “razionalizzazione del sistema”, purché dal processo risultassero società per azioni. In generale, la società per azioni veniva scelta come il modello di *governance* più adatto a stimolare l’efficienza gestionale e il ricorso al mercato dei capitali, anche in funzione di una maggiore capacità di erogare credito, date le regole di Basilea I che già legavano tale capacità alla dotazione patrimoniale.

Si sancì anche un notevole ampliamento delle possibilità operative delle banche: queste potevano svolgere, oltre all’attività bancaria vera e propria, oggetto di riserva, anche “ogni altra attività finanziaria” (art. 10, comma 3); si superavano definitivamente le diverse specializzazioni creditizie tradizionali e si ponevano le premesse normative per la banca universale, che gli intermediari potevano scegliere in alternativa o in combinazione con la struttura di gruppo, secondo criteri di efficienza affidati alla scelta del mercato.

Al tempo stesso, quel *corpus* di norme riaffermò una salda fiducia nella capacità del diritto di promuovere le riforme. Ad esempio, l’art. 151 assoggettò alla disciplina comune le “banche pubbliche *residue*”: l’aggettivo chiaramente evocava il processo di privatizzazione allora in corso e implicitamente indicava l’obiettivo di completarlo.

Una vigilanza tecnica e indipendente

Affermare che una banca è un’impresa aveva a quel tempo una portata quasi eversiva in vasti settori di opinione pubblica; implicava un ripensamento profondo dei controlli pubblici sulle banche. Il senso ultimo di quel ripensamento stava nel sottrarre l’attività bancaria alla *longa manus* della politica. Quest’ultima aveva avuto gioco facile sino a quando le banche erano rimaste quasi tutte in mano pubblica, ma influenze e pressioni restavano possibili in presenza di controlli pubblici ampiamente discrezionali, sebbene iscritti in un quadro di finalità finalmente esplicite e chiare.

Si comprende così lo sforzo che fu fatto negli anni successivi di valorizzare le regole “prudenziali” di vigilanza, quelle sostanzialmente fondate su indicatori oggettivi dello stato di salute dell’impresa bancaria.

Ma sarebbe illusorio credere di poter eliminare la discrezionalità nei controlli, oggettivandoli totalmente. Chi fa impresa bancaria deve godere della più ampia autonomia imprenditoriale, purché siano rispettati i principi della “sana e prudente gestione” (art. 5): se quei principi non vengono rispettati è chiamata in causa la responsabilità propria dell’imprenditore o del manager bancario. Da questo punto di vista, è indicativo che il Testo unico abbia conservato e valorizzato la possibilità per l’Autorità di vigilanza di adottare provvedimenti di gestione coattiva dell’impresa bancaria anche solo per “irregolarità”, non solo per specifiche violazioni normative (artt. 70, 78 e 80).

Specularmente, le autorità di vigilanza sono responsabili delle decisioni discrezionali che devono comunque prendere. Ne discende la necessità che quelle decisioni siano fondate su analisi tecniche approfondite e motivazioni chiare.

La natura prettamente tecnica dell’attività di vigilanza è al tempo stesso presupposto e conseguenza dell’indipendenza dell’autorità che la svolge. L’indipendenza della Banca d’Italia, suo tratto distintivo pur nelle temperie che ha attraversato nella sua storia ultrasecolare, è stata da ultimo esplicitamente ribadita dalla legge (l. 262/2005, cosiddetta Legge sul risparmio). Il contraltare dell’indipendenza è il dover rendere conto, l’*accountability*. La Banca d’Italia ha innalzato in questi anni i livelli di estensione e di dettaglio dei rendiconti della sua azione in ogni campo, a iniziare dall’attività di vigilanza: nei confronti del Parlamento e del Governo con una relazione che da quest’anno è stata ulteriormente arricchita di contenuti e meglio articolata; nei confronti di ogni portatore d’interesse e di tutta l’opinione pubblica attraverso il suo sito Internet, che dall’anno prossimo sarà anch’esso arricchito e migliorato nella funzionalità.

Una vigilanza integrata

La vigilanza della Banca d'Italia ha la caratteristica, non sempre riscontrabile in altri ordinamenti, di essere integrata: ricomprende, e fa interagire, l'attività di regolazione, quella di supervisione (macro e microprudenziale), quella sanzionatoria e la gestione delle crisi bancarie.

Il Testo unico bancario ha fatto proprio questo approccio integrato. Ad esempio, l'art. 53 è rubricato "vigilanza regolamentare", a sottolineare quanto l'attività normativa sia considerata parte integrante della vigilanza. Il Testo unico, come modificato dalla Legge sul risparmio del 2005, delinea poi l'attività sanzionatoria a carico degli esponenti bancari responsabili di violazioni normative quale naturale prosecuzione della vigilanza, assegnando conseguentemente alla Banca d'Italia quel compito (art. 145, comma 1). Nella gestione delle crisi, pur lasciando al Ministro dell'economia e delle finanze la decisione finale, è l'Autorità di vigilanza che propone i provvedimenti di amministrazione straordinaria o di liquidazione coatta amministrativa, sulla base di sole considerazioni di ordine tecnico-prudenziale (artt. 70 e 80).

La tutela dei clienti delle banche e degli altri intermediari finanziari

Il Testo unico bancario copre un'area più vasta della vigilanza bancaria: vi trovano disciplina, ad esempio, la raccolta del risparmio da parte di soggetti non bancari, i controlli sugli intermediari finanziari, la sorveglianza sui sistemi di pagamento.

Attraverso emendamenti recenti, approvati nel 2010, il Testo unico ha anche recepito in modo compiuto le crescenti istanze di tutela della clientela delle banche. L'art. 127 stabilisce ad esempio che la Banca d'Italia deve aver "riguardo, oltre che alle finalità indicate nell'articolo 5 (sana e prudente

gestione), alla trasparenza delle condizioni contrattuali e alla correttezza dei rapporti con la clientela”; l’art. 128-ter dà alla Banca d’Italia penetranti poteri inibitori in caso di irregolarità nei rapporti con la clientela. L’insieme delle norme cerca di assicurare che nei rapporti negoziali vi siano trasparenza, equilibrio, consapevolezza.

Nella sensibilità sociale e politica dei nostri giorni la correttezza dei rapporti banche-clienti – ma il tema abbraccia tutti gli intermediari finanziari – occupa un posto di grande rilievo. La crisi finanziaria globale iniziata nel 2007-2008 ha d’altro canto acuito l’attenzione di tutto il mondo sulle possibili degenerazioni della finanza e sui danni che esse causano innanzitutto ai piccoli risparmiatori.

La regolazione e la supervisione esercitate dalla Banca d’Italia hanno seguito l’evoluzione di questa sensibilità, innalzando l’attenzione alla tutela della clientela delle aziende bancarie e finanziarie, dedicando via via più risorse a questo aspetto, ritenuto anch’esso parte integrante della vigilanza. La costituzione dell’Arbitro Bancario Finanziario, con i suoi tre collegi di Milano, Napoli e Roma, è stato uno snodo importante. Il processo è in corso, intendiamo accrescere il nostro impegno in questo campo.

Se la fiducia del pubblico nei confronti della correttezza dei comportamenti dell’industria finanziaria è incrinata, come a volte è accaduto in questi anni, è messa a repentaglio la sana e prudente gestione di singoli intermediari, è minacciata la stabilità dell’intero sistema finanziario. L’azione di vigilanza prudenziale e la tutela dei clienti si rafforzano l’un l’altra.

Le riforme europee

Il cammino verso la vigilanza europea

Mentre in Italia veniva elaborato il Testo unico bancario, si compivano in Europa i primi significativi passi verso l'armonizzazione minima delle regole del mercato finanziario di quella che oggi è l'Unione europea. L'espansione del mercato unico europeo ha innescato un processo di osmosi fra gli ordinamenti nazionali del credito e il diritto europeo, che veniva a disciplinare settori sempre più ampi.

Il Testo unico del 1993, pur avendo un respiro europeo (art. 6), era tuttavia incentrato sulle autorità creditizie nazionali. D'altro canto, fino alla crisi degli ultimi anni non c'era un vero centro organizzativo capace di formulare politiche di vigilanza in una prospettiva globale o europea, distinta da quella propria delle singole autorità nazionali.

Sull'onda della crisi veniva dapprima riaffermato e consolidato il ruolo del *Financial Stability Board* – che per l'occasione cambiava il nome pre-esistente di *Forum* – e del Comitato di Basilea come sedi di definizione tecnica della regolazione bancaria e finanziaria su scala globale. Alla fine del 2010 nasceva il Sistema europeo di vigilanza finanziaria (European System of Financial Supervision – ESFS). Questo Sistema ha segnato in Europa un primo vero cambiamento, non tanto per i poteri attribuiti – che riflettono ancora un modello tributario della centralità delle competenze nazionali – quanto perché ha rappresentato il primo tentativo di superare il mero coordinamento di interessi nazionali e ricercare una sintesi genuinamente europea.

Oggi il nascento Meccanismo unico di vigilanza (Single Supervisory Mechanism – SSM) amplia notevolmente la strada, imprimendole al contempo una direzione diversa: la amplia perché dà alla Banca Centrale Europea (BCE), coadiuvata dalle autorità nazionali, poteri incisivi, idonei all'esercizio effettivo

della vigilanza; le imprime una direzione diversa in quanto coinvolge, almeno nella sua fase di avvio, soltanto gli Stati dell'area dell'euro, in risposta alla crisi dei debiti sovrani.

Quasi contemporaneamente al raggiungimento del consenso politico sull'SSM è stato emanato il pacchetto legislativo europeo sui requisiti di capitale delle banche, composto da una direttiva (n. 36 del 2013) e da un corposo e dettagliato regolamento (n. 575 del 2013), al fine di ottenere quel *Single Rulebook* per il sistema bancario di tutta l'Unione europea a lungo vagheggiato.

Un corpo omogeneo di disposizioni regolerà l'attività bancaria nell'Unione; nell'area dell'euro, la BCE vigilerà direttamente sulle banche più significative, con la collaborazione delle autorità nazionali; queste ultime conserveranno la responsabilità di vigilare, con la guida della BCE, sulle banche meno significative. Sarà essenziale che regole e prassi di vigilanza siano uniformate in tutta l'area, senza allentare gli standard rispetto alle esperienze nazionali più significative, come quella italiana.

Si conferma l'indipendenza della vigilanza

Nell'SSM la BCE verrà a trovarsi in una situazione non dissimile da quella della Banca d'Italia al tempo dell'entrata in vigore del Testo unico bancario, unendo poteri di politica monetaria e di vigilanza prudenziale, vantando una piena indipendenza in entrambi i campi. L'indipendenza delle banche centrali dell'Eurosistema è assicurata dal Trattato (art. 130 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea). L'indipendenza nell'esercizio dell'attività di vigilanza è sancita, sia per la BCE sia per le autorità nazionali appartenenti all'SSM, dal regolamento del Consiglio dell'Unione europea istitutivo del Meccanismo unico (art. 19), in via di approvazione.

Regolazione e supervisione nell'SSM

Il nuovo quadro di regole europee separa la funzione normativa da quella di supervisione.

La produzione delle regole prudenziali in materia bancaria spetta infatti all'Autorità Bancaria Europea (European Banking Authority – EBA) e alla Commissione Europea, nel rispetto delle norme stabilite per l'intera Unione nel pacchetto legislativo sui requisiti di capitale.

Alla BCE spetta - oltre a un potere normativo in materia macroprudenziale concorrente con quello delle autorità nazionali - la vigilanza microprudenziale e la definizione delle sole regole organizzative e applicative del Meccanismo stesso.

E' bene ricordare come e perché si è arrivati a questa separazione.

Il Rapporto de Larosière prevedeva un'architettura istituzionale basata, oltre che su un organismo per la sorveglianza del rischio sistemico, su tre autorità europee di vigilanza microprudenziale, che avrebbero dovuto unire, come nel caso italiano, la vigilanza sui singoli intermediari alla preparazione di atti normativi, che la Commissione avrebbe poi fatto propri sotto forma di *technical standards*.

La crisi dei debiti sovrani nell'area dell'euro ha fatto precipitare gli eventi e ha indotto i Governi a trovare urgentemente una soluzione specifica per l'area, accentuando gli elementi di unitarietà della supervisione prudenziale e creando il Meccanismo unico di vigilanza incentrato nella BCE. L'eventuale assegnazione alla BCE, per la sola eurozona, anche dei poteri normativi di completamento del *Single Rulebook* avrebbe interferito con la produzione per l'intera Unione di regole di funzionamento del Mercato interno nel settore bancario.

Si è quindi fatta la scelta di conservare all'EBA il potere di concorrere con

la Commissione nella produzione di regole. Non è stata estranea a questa decisione la preoccupazione di bilanciare i vasti poteri di vigilanza esercitabili su scala europea. Bisognerà ora che l'azione regolatoria dell'EBA e quella di supervisione della BCE trovino un raccordo efficiente; proprio come avviene in quelle Autorità, come la Banca d'Italia, in cui esse albergano nella stessa struttura.

L'SSM non modifica regole e competenze in materia di risoluzione delle crisi bancarie. L'Unione bancaria resterà zoppa fintantoché non disporrà anche di un sistema unico di risoluzione delle crisi e di uno per la tutela dei depositanti, come le proposte legislative della Commissione indicano chiaramente.

Dal Testo unico bancario alla nuova vigilanza europea

Il Testo unico che ha disciplinato in questi vent'anni il settore bancario nel nostro paese può considerarsi un esempio di buona regolamentazione: esso fu il risultato di un grande sforzo per rendere più razionale la legislazione che si era andata stratificando nel tempo, più semplici e chiare le regole. Le prassi amministrative che ne sono discese sono state coerenti con quei principi. Ci piacerebbe che anche la nuova legislazione europea in materia bancaria raggiungesse quei risultati.

Del Testo unico abbiamo potuto apprezzare nel tempo tanti aspetti: innanzitutto la visione unitaria della vigilanza, su cui mi sono già soffermato e che non è tuttavia al momento accolta nel disegno europeo; ma anche gli strumenti giuridici per la gestione delle crisi bancarie. Alcuni, come l'amministrazione straordinaria o l'affidamento alle sole autorità tecniche del potere di proporre misure di gestione e risoluzione delle crisi, possono essere indicati a modello in sede europea.

L'Unione bancaria disegna un'architettura istituzionale che avrà necessariamente bisogno del puntello di norme nazionali.

Su almeno un tema, quello dei rapporti degli intermediari con la clientela, il Testo unico continuerà ad avere piena e diretta rilevanza. Altre sue parti sono però superate dall'evoluzione del quadro legale. Ad esempio, l'alta vigilanza ancora attribuita al Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio è evidentemente incompatibile con la cornice d'indipendenza totale assicurata dall'SSM alle Autorità di vigilanza.

Rispetto a venti anni fa, ma anche solo a cinque anni fa, abbiamo imparato una grande lezione: la stabilità finanziaria è la piattaforma su cui poggiano le prospettive di sviluppo di ogni economia nazionale; ma il sistema finanziario è interconnesso su scala globale e lo è ancor più su scala continentale per noi europei. Dunque, regole e prassi di controllo pubblico dell'attività bancaria e finanziaria sono essenziali; devono almeno in parte trascendere l'ambito nazionale restando coerenti ed efficaci. Vi si gioca il successo dell'Unione bancaria, forse della stessa Unione europea.