

6^a Commissione del Senato della Repubblica (Finanze e tesoro)

Audizione sull'Atto n. 1387

**Conversione in legge del decreto-legge n. 25 del 14 marzo 2014,
recante disposizioni urgenti per l'avvalimento dei soggetti terzi per
l'esercizio dell'attività di vigilanza della Banca d'Italia**

Testimonianza di Carmelo Barbagallo

Capo del Dipartimento di Vigilanza Bancaria e Finanziaria

Banca d'Italia

Roma, 1 aprile 2014

Sommario

1. Premessa	3
2. La valutazione approfondita e il motivo del ricorso a consulenti esterni	3
3. Le tappe dell'esercizio, l'impiego degli esperti esterni e i costi	7
4. Il contenuto del disegno di legge	10
5. Conclusioni	13

1. Premessa

Ringrazio la Commissione per l'opportunità offerta alla Banca d'Italia di esprimere il proprio parere sull'Atto del Senato di conversione in legge del decreto-legge 25/2014. Il decreto prevede la possibilità per la Banca d'Italia di avvalersi di esperti esterni nell'ambito della cosiddetta "valutazione approfondita" (*comprehensive assessment*) delle banche dell'eurozona che la Banca Centrale Europea e le Autorità di vigilanza nazionali ("Autorità nazionali") stanno conducendo.

La disposizione è necessaria ed era urgente introdurla, in considerazione delle modalità e dei tempi richiesti dalla Banca Centrale Europea per l'espletamento della valutazione. In sintesi, l'utilizzo di "parti terze" è stato giudicato dalla BCE importante per garantire il rispetto dei tempi previsti e degli standard richiesti per il *comprehensive assessment* oltre che per fornire al mercato e agli investitori garanzie di imparzialità e robustezza. L'obiettivo è dare massima credibilità ai risultati che emergeranno dall'esercizio.

Nel mio intervento spiegherò in cosa consiste l'esercizio di "valutazione approfondita" e ne esporrò le principali tappe. Descriverò le modalità di utilizzo e di selezione dei consulenti esterni in Italia; mi soffermerò sui costi, interamente a carico della Banca d'Italia e, quindi, non del bilancio pubblico. Svolgerò infine alcune riflessioni sul contenuto del decreto e del disegno di legge che propone di convertirlo senza modifiche.

2. La valutazione approfondita e il motivo del ricorso a consulenti esterni

Dal prossimo novembre prenderà avvio il Meccanismo di Vigilanza Unico (MVU), composto dalla Banca Centrale Europea (BCE) e dalle Autorità di vigilanza nazionali. Esso assumerà compiti di vigilanza sull'intero sistema bancario dell'eurozona, secondo uno schema che vede la BCE, in cooperazione

con le Autorità nazionali, esercitare la diretta supervisione nei confronti dei gruppi bancari maggiori, mentre le Autorità nazionali svolgeranno la vigilanza sulle altre banche nell'ambito dei criteri definiti all'interno del Meccanismo di Vigilanza Unico.

Il Regolamento istitutivo del Meccanismo di Vigilanza Unico prevede che la Banca Centrale Europea conduca, in vista dell'assunzione dei suoi compiti, una "valutazione approfondita" sulla situazione del sistema bancario europeo¹. L'esercizio è effettuato in base alle informazioni che le Autorità nazionali e le banche interessate sono tenute a fornire.

Con comunicazioni del 23 ottobre 2013 e del 3 febbraio e 11 marzo scorso, la BCE ha reso noto modalità e tempi di conduzione del *comprehensive assessment*. La portata del progetto è imponente: sono coinvolti 128 gruppi bancari localizzati nei 18 Paesi dell'eurozona, che rappresentano l'85% delle attività bancarie nell'area dell'euro; andranno esaminate attività ponderate per il rischio pari a 3,72 mila miliardi di euro. In Italia l'esercizio riguarda 25 intermediari: 15 gruppi italiani e 10 unità di gruppi esteri.

Il *comprehensive assessment* ha due obiettivi principali. Il primo è il rafforzamento delle banche che risulteranno più deboli. Il secondo è il miglioramento della qualità e dell'omogeneità delle informazioni, per innalzare i livelli di trasparenza e rassicurare il mercato sulla solidità e sull'affidabilità del sistema bancario dell'eurozona.

Gli anni di profonda recessione economica e di crisi dei debiti sovrani hanno inciso sui bilanci bancari, a causa del deterioramento della qualità degli attivi e, in paesi come l'Italia, dell'incremento del costo della raccolta all'ingrosso connesso con l'aumento dei rendimenti dei titoli pubblici. Occorre

¹ Cfr. articolo 33, paragrafo 4, del Regolamento UE n. 1024 del 2013.

ristabilire la fiducia del mercato e degli investitori nel sistema bancario europeo, rafforzandone la capacità di finanziare l'economia e di sostenere la ripresa.

L'esercizio è iniziato lo scorso novembre e si concluderà il prossimo ottobre. I risultati verranno resi noti subito prima che il Meccanismo di Vigilanza Unico prenda ufficialmente avvio. Le caratteristiche delle misure correttive che saranno richieste ai gruppi bancari valutati deboli e l'orizzonte temporale entro cui esse andranno attuate dipenderanno dall'intensità e dalla natura delle criticità riscontrate.

Il *comprehensive assessment* è condotto sotto la regia della Banca Centrale Europea; essa, in cooperazione con le Autorità nazionali, ha definito strategia e dettagli operativi dell'esercizio, ne segue l'esecuzione, raccoglierà e consoliderà i risultati, produrrà e divulgherà l'esito. La valutazione è espletata secondo metodologie uniformi, in tutte le fasi e in ciascun Paese.

Dati l'importanza e la complessità dell'esercizio, e i ristretti tempi disponibili per completarlo, la BCE ha deciso di avvalersi – a livello centrale – di parti terze per l'organizzazione e la realizzazione del *comprehensive assessment*. Alle Autorità nazionali responsabili della conduzione operativa dell'esercizio le norme europee non impongono ma raccomandano l'utilizzo di parti terze. Nei fatti l'utilizzo dei terzi si è reso necessario per più motivi.

L'utilizzo in via ordinaria di soggetti esterni per l'esercizio dei compiti di controllo spettanti alle Autorità di vigilanza è molto diffuso in Europa. In diversi Paesi le Autorità nazionali sono prive di un corpo ispettivo oppure, pur essendone dotate, limitano le verifiche ispettive alla valutazione di specifici aspetti dell'operatività bancaria (ad es., qualità dei processi operativi). Pertanto in tali Paesi le ispezioni sono ordinariamente demandate, in tutto o in parte, a soggetti terzi, di norma a società di revisione. Per questo motivo, la maggior parte delle Autorità nazionali coinvolte nell'esercizio di valutazione – che prevede un'importante fase di verifica *in loco* - ha trovato non solo naturale, ma

indispensabile, avvalersi di parti terze, anche con riferimento ad attività dell'esercizio diverse dalle ispezioni (ad es. *project management*).

In Italia il ricorso a parti terze non era previsto dall'ordinamento né, di norma, lo sarà in futuro, salvo il caso dell'esercizio di "valutazione approfondita". Il nostro sistema di supervisione è, infatti, caratterizzato da due robusti bracci operativi - la vigilanza a distanza e *in loco* - entrambi da sempre affidati esclusivamente al personale della Banca d'Italia. Il Fondo Monetario Internazionale nel recente FSAP ha fornito un giudizio positivo su tale assetto, sottolineando l'elevata qualità dell'attività di supervisione svolta dalla Banca d'Italia; nel confronto internazionale, la bassissima incidenza dei costi sostenuti dalle finanze pubbliche del nostro Paese per risolvere crisi bancarie conferma la validità del sistema di supervisione adottato in Italia.

Data la nostra tradizione ed esperienza avremmo, in linea teorica, potuto scegliere di non avvalerci di parti terze nell'espletamento dell'esercizio. Questa scelta si è rivelata *de facto* non praticabile per due motivi: (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 avessimo scelto di operare da soli, non saremmo riusciti a garantire il rispetto dei tempi previsti e degli standard richiesti; (ii) in secondo luogo, avremmo 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, la scelta di ricorrere a parti terze è dettata da motivi di opportunità e necessità operativa.

3. Le tappe dell'esercizio, l'impiego degli esperti esterni e i costi

Il *comprehensive assessment* si basa su tre fasi che identificano altrettante tipologie di analisi: esame dei profili di rischio delle banche (*Risk Assessment*); revisione della qualità degli attivi (*Asset Quality Review* o *AQR*); prove di stress (*Stress Test*). Una struttura di *program management* e una di *quality assurance* sono preposte, rispettivamente, a gestire in modo unitario e coordinato le diverse fasi dell'esercizio e a vigilare sul corretto e puntuale svolgimento dello stesso.

L'analisi dei profili di rischio dei gruppi bancari coinvolti nell'esercizio sarà condotta mediante i sistemi off-site di valutazione dei rischi (cosiddetti RAS, *Risk Assessment Systems*) a disposizione delle Autorità nazionali. L'obiettivo di quest'analisi è di assicurare una valutazione dei profili di rischio degli intermediari complementare rispetto a quella emergente da *AQR* e *Stress Test*, da effettuare secondo approcci e metodologie il più possibile uniformi.

L'*AQR*, iniziata nel novembre 2013, è in corso; essa prevede un esame approfondito della qualità degli attivi, che non si limita solo ai prestiti, ma interessa anche le attività classificate nel cosiddetto portafoglio di negoziazione (*trading book*) per le banche più attive in questo comparto.

L'*Asset Quality Review* è mirata, in particolare, a esaminare la correttezza della classificazione dei crediti, il valore delle garanzie ricevute, l'adeguatezza degli accantonamenti effettuati, le modalità di valutazione degli strumenti complessi e delle attività più rischiose.

Il progetto *AQR* si compone - in estrema sintesi - di quattro macro fasi: definizione della *governance* dell'esercizio (da novembre a dicembre 2013) e conduzione unitaria dello stesso; selezione dei portafogli da analizzare (da dicembre 2013 a febbraio 2014); esecuzione (da febbraio a luglio 2014); definizione e consolidamento dei risultati finali.

Dalla metà di febbraio è iniziata la macro fase di “esecuzione” dell’AQR, che assume valenza cruciale e presenta un elevato grado di complessità e delicatezza. Da marzo a luglio 2014, dovranno essere portate a compimento dieci diverse attività²; su tali attività è previsto un rendiconto settimanale verso la BCE; il tutto comporta un rilevante assorbimento di personale.

La terza fase del *comprehensive assessment* si sostanzia in uno *Stress Test*, volto a valutare la capacità delle banche di resistere a un ipotetico, ulteriore deterioramento del quadro macroeconomico e della situazione sui mercati finanziari. Le attività sottostanti questa fase – a oggi in corso di definizione – si svilupperanno fra la fine di aprile e ottobre di quest’anno.

Come ho già detto, nella conduzione del *comprehensive assessment* è necessario per le Autorità nazionali, compresa la Banca d’Italia, ricorrere anche ai servizi di parti terze.

Per i servizi di consulenza in materia di *project management*, *quality assurance* e supporto all’esecuzione del *comprehensive assessment* la Banca d’Italia si avvale dei servizi resi dalla società Oliver Wyman S.r.l.; la scelta si è rivelata obbligata, avendo la BCE selezionato tale operatore per la conduzione dell’esercizio a livello accentrato. Oliver Wyman S.r.l. è stato inoltre da noi selezionato per la prima macro fase dell’AQR; nel proseguimento dell’AQR è previsto l’impiego di revisori contabili e di esperti di valutazione di cespiti immobiliari, questi ultimi necessari per verificare la correttezza delle stime effettuate dalle banche sugli immobili concessi in garanzia dalla clientela.

² Il manuale operativo per la fase di *execution* dell’AQR identifica le seguenti attività: 1. Analisi dei processi, delle policy e della contabilità (metà febbraio – fine marzo); 2. Creazione del “*loan tape*” e “*data integrity validation*” (metà febbraio – metà aprile); 3. Campionamento delle posizioni da esaminare (metà marzo – metà aprile); 4. Esame delle posizioni selezionate (metà marzo – metà giugno); 5. Valutazione delle garanzie e degli immobili (metà marzo – metà giugno); 6. Proiezione dei risultati sulle posizioni esaminate (metà giugno – fine giugno); 7. *Provisioning* su base collettiva (metà aprile – fine giugno); 8. Rivalutazione delle attività ad alto rischio (metà marzo – fine giugno); 9. Calcolo dei requisiti patrimoniali (fine aprile – metà luglio); 10. *Quality assurance e reporting* (impatta su tutte le precedenti attività).

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'AQR, l'apporto dei revisori esterni è di circa un terzo (n° 65 professionisti) delle risorse impiegate dalla Banca d'Italia (n° 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).

Il costo complessivo connesso con l'utilizzo di personale esterno è più contenuto rispetto a quello che molte Autorità nazionali di altri paesi stanno sostenendo. Esso, interamente a carico della Banca d'Italia, è allo stato quantificato in poco più di 20 milioni di euro e può raggiungere un tetto di 30 milioni di euro qualora risulti necessario richiedere una serie di servizi aggiuntivi (allo stato attuale non è possibile valutare con che probabilità sarà necessario richiedere tali servizi). Gli importi determinati per la retribuzione delle società di revisione e degli esperti immobiliari sono stati definiti in base, rispettivamente, alle tariffe giornaliere indicate dalla Consob per i servizi di revisione contabile e a quelle professionali per le perizie immobiliari.

Nella selezione delle società di cui ci avvaliamo per la revisione della qualità degli attivi abbiamo posto 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.

4. Il contenuto del disegno di legge

In base al Testo Unico Bancario, soltanto la Banca d'Italia ha la facoltà di chiedere agli intermediari le informazioni utili per le finalità della vigilanza (“vigilanza informativa”) e il potere di effettuare ispezioni presso le banche e chiedere l'esibizione di atti e documenti (“vigilanza ispettiva”).

L'esercizio di questi poteri consente alla Banca d'Italia di ottenere molte informazioni riservate, dalla cui diffusione potrebbero derivare non solo danni per le banche interessate, ma anche pericoli per la stabilità finanziaria e per la protezione del risparmio. Anche per questo motivo la legge attribuisce tali poteri alla sola Autorità di vigilanza e, al contempo, prevede che tutte le notizie, i dati e le informazioni di cui essa venga in possesso in ragione della sua attività di vigilanza siano coperti dal segreto d'ufficio, salvo specifiche eccezioni previste dalla legge.

Un intervento legislativo era quindi necessario: sia per rimuovere l'impedimento all'impiego di esperti esterni, sia per assicurare che le informazioni di cui questi soggetti entreranno in possesso nel corso dell'esercizio di valutazione approfondita siano protette da obblighi di segretezza uguali a quelli previsti per la Banca d'Italia. Le disposizioni del decreto-legge 25/2014 sono idonee a ottenere questo risultato.

Su tre punti importanti della norma vorrei fare qualche riflessione aggiuntiva.

Innanzitutto, lo strumento legislativo utilizzato. Come ho prima ricordato, l'esercizio di valutazione approfondita è stato scandito in più tappe, soggette a una tempistica stringente, prevista e monitorata dalla BCE. La necessità di poter

far affidamento anche su esperti esterni ha indotto la Banca d'Italia a segnalare al Ministero dell'Economia, fin dallo scorso ottobre, l'urgenza di provvedere con un intervento legislativo. Nel frattempo, l'esercizio è stato portato avanti, non senza difficoltà operative dipese dal necessario e scrupoloso rispetto delle disposizioni di legge.

Un secondo aspetto riguarda le modalità di selezione degli esperti esterni. Il decreto legge correttamente stabilisce che la Banca d'Italia possa avvalersi di “soggetti terzi di elevata professionalità, selezionati con procedure di evidenza pubblica o dalla Banca Centrale Europea”. A questi criteri la Banca d'Italia si è scrupolosamente attenuta nell'individuazione degli esperti esterni, cui si è dovuto provvedere fin da dicembre scorso.

In particolare, la Banca d'Italia ha indetto, con bandi pubblicati sulla GUUE, rispettivamente il 14 dicembre 2013 e il 25 gennaio 2014, due procedure ristrette accelerate per la conclusione di un accordo quadro con dieci operatori economici per le attività a supporto dell'*Asset Quality Review* (revisione contabile e valutazione degli immobili). Come stabilito nei bandi di gara, la stipula dei contratti era necessariamente subordinata al superamento dei limiti normativi in materia di partecipazione dei soggetti terzi alle verifiche ispettive e di segreto d'ufficio.

Per la partecipazione alle due gare pubbliche sono stati richiesti requisiti professionali stringenti, sia per le società concorrenti, sia per le persone fisiche incaricate delle attività che sarebbero state assegnate ai team ispettivi. Come già ricordato, i bandi e i rispettivi disciplinari di gara vietano di svolgere l'incarico presso le banche in cui l'operatore si trovi in situazioni di conflitto di interesse, come individuate nei suddetti atti di gara, seguendo anche le indicazioni della BCE. La gara per i servizi di “revisione” a supporto all'AQR si è conclusa; una volta approvato il decreto legge 25/2014, gli accordi quadro e gli appalti sono stati stipulati con le società aggiudicatarie e i professionisti designati sono stati

aggregati ai team ispettivi. La gara per la selezione degli esperti di valutazione degli immobili è in corso.

Infine, la norma prevede che la Banca d'Italia e il Ministero dell'Economia e delle Finanze concordino le modalità con cui condividere le informazioni relative all'esercizio di valutazione approfondita, anch'esse coperte da segreto d'ufficio.

Vorrei qui fugare le preoccupazioni di chi intravede in tale norma il rischio che sia messa in pericolo l'autonomia e l'indipendenza della Banca d'Italia.

La disposizione è volta a consentire al Ministero di acquisire eventuali notizie rilevanti per l'esercizio delle sue funzioni: ricordo, infatti, 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.

Sottolineo che la norma prevede che la Banca d'Italia e il Ministero dell'economia e delle finanze concordino le modalità di scambio delle informazioni; l'accordo che sarà di conseguenza stipulato assicurerà che le informazioni che perverranno al Ministero – limitate al *comprehensive assessment* – siano quelle necessarie e sufficienti all'assolvimento dei compiti prima richiamati.

5. Conclusioni

L'uso di consulenti esterni non è nella prassi della Banca d'Italia, che ha sempre svolto i compiti di vigilanza attribuiti dalla legge esclusivamente con proprio, qualificato personale; tuttavia, considerati gli obiettivi – cruciali – cui mira la valutazione approfondita, una serie di motivi rende necessario ricorrervi: la complessità e i tempi serrati con cui deve essere condotto l'esercizio; l'esigenza di uniformarsi a quanto richiesto dalla BCE e a quanto stanno facendo tutte le Autorità nazionali coinvolte, per assicurare che anche i risultati sul sistema bancario italiano siano considerati robusti e credibili da tutte le parti interessate, a cominciare dagli investitori e dalle altre banche europee.

Il decreto-legge 25/2014 ha rimosso gli ostacoli legislativi che impedivano alla Banca d'Italia di avvalersi di esperti esterni; la disposizione appare nel complesso coerente con questo obiettivo e atta a garantire un appropriato regime di confidenzialità dei dati di cui tali soggetti verranno in possesso.

Il ricorso ai consulenti esterni è limitato al solo espletamento del *comprehensive assessment* e risulta contenuto, anche grazie alla circostanza che la Banca d'Italia, diversamente da altre Autorità nazionali, può contare su un proprio corpo ispettivo e su un proprio personale addetto alla vigilanza, sia presso la sede centrale, sia presso le Filiali dell'Istituto. Anche per questo, i costi che l'Istituto dovrà sopportare per la retribuzione del personale esterno sono, a parità di condizioni, inferiori rispetto a quelli di altri Paesi.