Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 3

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

6ª COMMISSIONE PERMANENTE (Finanze e tesoro)

INDAGINE CONOSCITIVA IN RELAZIONE ALL'ESAME DEGLI ATTI COMUNITARI NN. COM (2012) 280 DEFINITIVO, COM (2012) 511 DEFINITIVO E COM (2012) 512 DEFINITIVO, CONCERNENTI LA RISOLUZIONE DELLE CRISI E LA VIGILANZA PRUDENZIALE DEGLI ENTI CREDITIZI

392ª seduta: mercoledì 7 novembre 2012

Presidenza del presidente BALDASSARRI
indi del vice presidente MUSI

IC 1778
TIPOGRAFIA DEL SENATO (53)

I N D I C E

Audizione dell'ABI

PRESIDENTE:
– BALDASSARRI . . . . . *Pag.* 3
– MUSI 9, 17
* BARBOLINI *(PD)* 11
* COSTA *(PdL)* 11
LANNUTTI *(IdV)* 9, 16
VEDANI *(LNP)* 15
* *SABATINI* *Pag.3, 12, 16*

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori..

Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale (Grande Sud-Sì Sindaci-Popolari d'Italia Domani-Il Buongoverno-Fare Italia): CN:GS-SI-PID-IB-FI; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo:ApI-FLI; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Movimento dei Socialisti Autonomisti: Misto-MSA; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.; Misto-SIAMO GENTE COMUNE Movimento Territoriale: Misto-SGCMT.

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Giovanni Sabatini, direttore generale dell'ABI, accompagnato dal dottor Carlo Capoccioni, responsabile dei Rapporti istituzionali, dalla dottoressa Laura Zaccaria, responsabile della Direzione norme e tributi, dal dottor Gianfranco Torriero, responsabile Strategie e mercati finanziari, nonché dal dottor Enrico Bernardi, dell'Ufficio tributario, bilancio e vigilanza della medesima associazione.

Presidenza del presidente BALDASSARRI

I lavori hanno inizio alle ore 14,40.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione dell'ABI

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva in relazione all'esame degli atti comunitari nn. COM (2012) 280 definitivo, COM (2012) 511 definitivo e COM (2012) 512 definitivo, concernenti la risoluzione delle crisi e la vigilanza prudenziale degli enti creditizi, sospesa nella seduta pomeridiana di ieri.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e la trasmissione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi in programma l'audizione dell'ABI. Il Presidente, dottor Mussari, non è potuto intervenire per una indisposizione, ma è sostituito, debbo dire altrettanto validamente, dal direttore generale dell'ABI, dottor Giovanni Sabatini, che conoscete e che ringrazio per la disponibilità.

Cedo subito la parola al dottor Sabatini per la sua relazione introduttiva.

SABATINI. Signor Presidente, ringrazio gli onorevoli senatori per questa opportunità e consegno agli Uffici della Commissione una memoria scritta del mio intervento. Rinnovo le scuse dell'avvocato Mussari che purtroppo non ha potuto partecipare all'audizione odierna. È per noi una grande opportunità quella di potervi rappresentare le nostre valutazioni su un pezzo della legislazione europea che riteniamo particolarmente importante in questo contesto.

Il Consiglio europeo del 29 giugno scorso ha dato il via, dando un segnale importante ai mercati, a tre iniziative importanti: il *fiscal compact*, la *growth compact* e la *banking union*. Riteniamo che un allentamento delle tensioni sui mercati finanziari, cui abbiamo assistito da giugno a questa parte, sia dovuto anche a questa rinnovata volontà dell'Europa di adottare misure concrete per fronteggiare questa crisi di fiducia innanzitutto nei confronti dell'Unione monetaria.

I pilastri su cui si regge un sistema di vigilanza prudenziale sono sostanzialmente quattro: le regole, la supervisione, il meccanismo di garanzia dei depositi e i meccanismi di risoluzione delle crisi. Il quadro delle regole è abbastanza armonizzato nel settore finanziario grazie a numerosissime direttive. Quindi, la *banking union* si focalizza sugli altri tre pilastri, che sono il meccanismo di supervisione, il meccanismo di risoluzione delle crisi e il meccanismo di garanzia dei depositi.

Una premessa importante da fare è che la creazione di un meccanismo di vigilanza e di supervisione unitario a livello europeo non è soltanto un fatto tecnico, ma richiederà anche una forte volontà politica. Infatti, procedere verso un sistema di garanzia dei depositi a livello unitario europeo implica anche, perché questi meccanismi siano effettivamente credibili, la previsione di forme di garanzia diretta o indiretta da parte degli Stati e forme di potenziale mutualizzazione delle perdite. È chiaro che la decisione di realizzare in maniera spedita un sistema veramente integrato di vigilanza che copra tutti e quattro i pilastri su cui si fonda un sistema di vigilanza prudenziale non è soltanto un problema tecnico, ma investe anche problemi più ampi di integrazione finanziaria dei Paesi dell'area dell'euro, ha implicazioni per le finanze pubbliche e, quindi, in ultima analisi, riveste importanza rispetto al processo di integrazione politica. Quindi, ribadisco che secondo noi l'unione bancaria non può essere considerata come disconnessa dall'unione fiscale e dall'unione politica dell'Europa.

Le due motivazioni che vengono portate avanti per sostenere la realizzazione di un sistema di vigilanza unica in Europa sono: garantire la stabilità monetaria dell'area dell'euro, quindi spezzare il circolo vizioso tra rischio bancario e rischio sovrano e viceversa, e preservare l'integrità del mercato unico europeo. In effetti, una delle conseguenze negative di questa crisi è che il mercato finanziario europeo, che ha funzionato come un mercato integrato fino al 2007-2008, quindi un mercato in cui i capitali circolavano liberamente attraverso le frontiere dei Paesi dell'Unione europea, con la crisi si è andato frammentando, sono riemerse pratiche di tipo protezionistico da parte delle autorità di vigilanza dei singoli Paesi e ciò ha reso più difficoltosa la circolazione dei capitali anche all'interno di gruppi transnazionali. È altrettanto importante anche l'obiettivo di preservare l'integrazione del mercato finanziario europeo.

Questi due obiettivi hanno però a riferimento due insiemi diversi di Stati membri, perché l'obiettivo di garantire la stabilità monetaria riguarda i Paesi dell'area dell'euro, mentre l'obiettivo di riportare ad integrazione il funzionamento del sistema finanziario del mercato finanziario europeo ri-

guarda l'Unione europea e quindi l'Unione a ventisette. Lo vedremo poi anche nel corso della disamina del regolamento proposto dalla Commissione, ma il fatto che ci siano due insiemi di Stati interessati in maniera differente dal processo di unione bancaria solleva problemi di funzionamento di *governance* del meccanismo di vigilanza europea.

Un'altra considerazione va fatta: il sistema di vigilanza unico europeo nasce e viene realizzato ora con tempi molto accelerati in relazione alla crisi che si è verificata, ma la nostra valutazione è che, in realtà, un meccanismo di vigilanza integrata in Europa fosse necessario per il fatto stesso che si voleva costruire un mercato finanziario integrato. In effetti, oltre alle osservazioni fatte anche da autorevoli esponenti italiani (penso a Padoa-Schioppa e al professor Sarcinelli, solo per citarne alcuni, che già in occasione della scrittura del Trattato di Maastricht avevano evidenziato questa necessità), il fatto stesso che nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea fosse stato previsto l'articolo 127, paragrafo 6, dal quale prende origine il modello di vigilanza accentrato sulla BCE, è testimonianza del fatto che c'era la consapevolezza fin dall'inizio della necessità di una centralizzazione delle funzioni di vigilanza.

Vediamo ora come si sia arrivati a questo processo. Con l'aggravarsi della crisi, nel 2009 si era riconosciuta l'inefficienza del meccanismo di consultazione delle autorità di vigilanza europee, rappresentato dagli allora comitati di livello 2 del modello Lamfalussy (CESR, CEIOPS e CEBS) che vedevano consultarsi tra di loro le autorità di vigilanza dei tre settori: mercati immobiliari, autorità di vigilanza prudenziali e sistemi assicurativi e fondi pensione. Un primo passo era stato fatto con la trasformazione di questi comitati in autorità, quindi con la creazione dell'EBA dell'ESMA e dell'EIOPA, ma si trattava di autorità che non avevano una reale indipendenza in quanto i loro atti erano soggetti ad un'approvazione da parte della Commissione europea, e anche la loro azione si è dimostrata avere un'efficacia limitata. Prendiamo il caso dell'armonizzazione delle prassi di vigilanza.

In occasione dei vari esercizi di *stress test* che sono stati condotti dall'Autorità bancaria europea (EBA) noi abbiamo sempre sollevato il problema di come il punto di partenza di tali esercizi non fosse armonizzato, perché le modalità con cui venivano calcolate le attività ponderate per il rischio erano assolutamente differenti da Paese a Paese, ragion per cui anche i risultati degli esercizi di *stress* riflettevano piuttosto il diverso rigore nell'attività di vigilanza da parte delle autorità nazionali rispetto alle vere condizioni fondamentali delle banche sottoposte a *stress test*.

Anche a fronte di questa debolezza del sistema delle tre autorità europee nate con la riforma del 2009, anche per effetto delle raccomandazioni del gruppo di lavoro de Larosière, si arriva alla decisione del giugno 2011, quando il Consiglio europeo chiede alla Commissione di predisporre quanto prima testi normativi per procedere ad una centralizzazione delle funzioni di vigilanza nell'area dell'euro, e quindi dare il via al progetto della *banking union*. A settembre vengono pubblicati i testi normativi della Commissione, che attualmente sono oggetto di disamina.

Come dicevo, il Meccanismo unico di supervisione prevede l'accentramento delle funzioni di vigilanza presso la Banca centrale europea, avvalendosi del dettato dell'articolo 127, comma 6, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. A fianco alla BCE fanno parte e sono una componente essenziale del Meccanismo unico di supervisione anche le autorità nazionali competenti.

Da subito, rispetto ai due obiettivi cui accennavo prima, il Meccanismo unico di supervisione presenta due problemi di definizione del suo ambito di applicazione: il primo riguarda l'individuazione dei Paesi dell'Unione che ricadono sotto l'ombrello della vigilanza unica. La soluzione adottata dal legislatore in questo caso è quella di rivolgersi in primo luogo ai Paesi dell'area dell'euro, lasciando loro la scelta di sottoporsi volontariamente (la cosiddetta clausola di *opt-in)* alla vigilanza accentrata della Banca centrale europea. Ovviamente, da questo diverso *status*, ovvero essere o no membri dell'Unione monetaria, derivano anche diverse conseguenze di effetti e di efficacia dell'azione di vigilanza della BCE. Infatti, ad esempio, mentre nei confronti delle banche dei Paesi membri dell'Unione monetaria la vigilanza potrà essere diretta, nei confronti delle banche dei Paesi membri dell'Unione, ma fuori dall'Unione monetaria, la vigilanza della BCE sarà sempre indiretta perché esercitata attraverso indirizzi dettati alle autorità nazionali e poi trasmessi dalle autorità nazionali alle banche dello Stato membro. Quindi, avremo già una diversificazione, ritornando al problema che avevo evidenziato rispetto ai diversi obiettivi con cui nasce l'Unione bancaria.

Il secondo problema è quello di definire a quali banche si applichi la vigilanza accentrata della BCE. La soluzione della Commissione è che, ancorché con una tempistica diversificata, la vigilanza accentrata si applica a tutte le banche. Ad ogni modo, il *timing* prevede che a partire dal 1º gennaio 2013 saranno sottoposte alla vigilanza della BCE le banche che hanno richiesto aiuti pubblici; dal 1º luglio 2013 le cosiddette banche di rilevanza sistemica mentre la vigilanza su tutto il settore bancario dell'eurozona dovrebbe entrare a regime dal 1º gennaio 2014. Anche in questo caso il panorama a regime dei soggetti vigilati è amplissimo perché stiamo parlando di circa 6.200 banche, ragion per cui è necessario che l'operatività della vigilanza, gestita sotto la responsabilità unitaria della BCE, trovi un necessario complemento nell'azione di vigilanza delle autorità nazionali. In effetti, il comma 2, lettera *a),* dell'articolo 5 del Regolamento proposto dalla Commissione, prevede che effettivamente la BCE debba avvalersi dell'attività delle autorità nazionali per le cosiddette banche non di rilevanza sistemica, ovvero, secondo la definizione che viene data, banche che in ogni caso abbiano attività che non superino il 50 per cento delle attività totali del settore bancario del Paese membro, e comunque banche che non abbiano chiesto o ricevuto aiuti diretti o indiretti dallo Stato membro. Si tratta di un meccanismo in cui, mentre c'è un esercizio diretto della vigilanza sulle banche sistemiche da parte della BCE, sulle banche di minore rilievo la BCE si avvale dell'operato delle autorità

nazionali. Noi riteniamo che sia particolarmente importante chiarire questo aspetto nei testi normativi.

C'è stato un lungo dibattito circa la configurazione giuridica del rapporto tra BCE, banche e autorità nazionali. Si è parlato di delega. Qualcuno ha affermato che la normativa europea non consente l'esercizio della delega di competenza da parte delle istituzioni comunitarie, ma sembra che questo tema sia stato sollevato: riteniamo che comunque debba essere chiarito in maniera abbastanza puntuale nella proposta di regolamento della Commissione europea.

Un altro aspetto, sempre legato al rapporto di cooperazione tra BCE e autorità nazionali, è che la BCE, essendo la responsabile ultima della vigilanza, ha sempre la possibilità di avocare a sé le competenze in materia di vigilanza, laddove questo sia reso necessario per il manifestarsi di problemi di particolare rilievo oppure per l'emergere di un non corretto esercizio del potere di supervisione da parte delle autorità nazionali. Quindi, in diretta dipendenza dal principio che ne fa il responsabile unico della vigilanza europea, la BCE deve poter richiamare a sé le competenze anche nei confronti di quelle banche di minori dimensioni che pure possono creare problemi rilevanti.

Il secondo tema è che da questa articolazione del modello di vigilanza su due livelli – BCE e autorità nazionali – non derivino però duplicazioni di oneri e, quindi, duplicazioni di modelli di reportistica a carico delle banche e, soprattutto, continui ad essere rispettato il principio della proporzionalità.

Un altro tema che dovrebbe essere affrontato deriva sempre da questa doppia articolazione: a chi potranno fare ricorso le banche nell'ipotesi in cui volessero procedere e impugnare gli atti adottati dalla Banca centrale europea in qualità di supervisore unico nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza? Secondo tale impianto sembrerebbe che l'unico ricorso possibile per impugnare ogni singola decisione della BCE sarebbe quello alla Corte di giustizia europea, ma a noi sembra che questo modello sia estremamente oneroso, complesso e soprattutto preveda tempi estremamente lunghi rispetto a quelli richiesti dalla correttezza dell'operatività delle istituzioni bancarie in Europa. A tal proposito, abbiamo avanzato la proposta se non fosse possibile immaginare, all'interno della stessa BCE, che prima dell'irrogazione dell'eventuale provvedimento o sanzione vi fosse una sorta di contraddittorio tra soggetto vigilato e BCE, per potere in quella sede rappresentare, da parte del soggetto vigilato, le proprie ragioni rispetto alla proposta di sanzione o di provvedimento adottata.

Un altro tema particolarmente delicato è quello relativo al modello di *governance* che dovrà essere adottato dalla BCE nell'esercizio, appunto, di due funzioni, che sono state da alcuni ritenute potenzialmente origine di conflitti d'interesse. Infatti, se la Banca centrale europea svolge la funzione di soggetto che attua la politica monetaria nell'eurozona, questa deve essere assolutamente indipendente, mentre il contemporaneo esercizio della vigilanza prudenziale potrebbe dare luogo a conflitti di interesse. Il provvedimento della Commissione europea risolve il problema indivi-

duando un *Supervisory board*, che è funzionalmente separato dal Consiglio direttivo della BCE, e quindi dovrebbe garantire l'indipendenza dello svolgimento delle funzioni di vigilanza. Resta comunque il fatto che, secondo lo statuto della BCE, il responsabile ultimo, anche per le decisioni di vigilanza, è il Consiglio direttivo della BCE. Quindi, permane un problema di potenziale commistione delle sue funzioni.

Da un lato riteniamo che la soluzione proposta dalla Commissione europea – nei limiti in cui non siano passibili di modifiche i trattati – sia accettabile, ma potrebbe essere rafforzata da una separazione anche fisica della localizzazione delle due funzioni. Mentre il Consiglio direttivo della BCE è a Francoforte, il *Supervisory board*, responsabile dell'esercizio della vigilanza, potrebbe trovare collocazione in un altro Stato membro, in modo da garantire anche una segregazione fisica delle due funzioni: a tal proposito ci permettiamo sommessamente di proporre l'Italia come possibile sede del *Supervisory board*.

Il documento che vi abbiamo consegnato si dilunga poi su altri aspetti, ma vorrei illustrarvi altri due temi altrettanto importanti, rispetto al semplice accentramento delle funzioni di vigilanza presso la BCE: mi riferisco alla creazione di un'autorità di risoluzione delle crisi e di un sistema di garanzia dei depositi. Questi sono gli altri due pilastri che completano il meccanismo di vigilanza integrata europeo. Crediamo che sia necessario arrivare rapidamente all'individuazione di un'autorità di risoluzione delle crisi perché, anche in questo caso, è importante che l'autorità di risoluzione delle crisi sia indipendente dal soggetto che svolge le funzioni di vigilanza. La funzione di vigilanza arriva infatti fino ad un certo punto dell'emergere della crisi, ma poi, laddove la crisi richiede un intervento o di messa in liquidazione delle istituzioni, ovvero di adozione di provvedimenti che ne consentano la prosecuzione della attività, la gestione di questa fase deve passare ad un'altra entità, perché di nuovo potrebbero emergere conflitti di interesse.

Un aspetto particolarmente complicato nell'individuazione dell'autorità cui assegnare questa funzione di gestione delle crisi è anche con quali fondi possano essere finanziati gli interventi di detta autorità: mi riferisco al tema del cosiddetto *resolution fund*. Crediamo che il modello adottato dagli Stati Uniti della *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) sia molto razionale e si sia dimostrato abbastanza efficiente nella gestione della crisi. In particolare, la FDIC americana gestisce il sistema di garanzia dei depositi, ma funziona anche come finanziatore degli interventi per la risoluzione della crisi. Questo meccanismo ha anche il vantaggio di non duplicare la creazione di fondi e quindi di ridurre l'esborso da parte delle istituzioni bancarie per il finanziamento del meccanismo di supervisione integrata. Sembrerebbe che la stessa BCE ritenga percorribile questo modello, che effettivamente consentirebbe di contemperare un obiettivo di efficienza degli interventi di risoluzione e delle crisi e una minimizzazione dei costi.

Un ultimo tema riguarda il sistema di garanzia dei depositi, che è attualmente oggetto di esame nell'ambito di una nuova direttiva della Com-

missione europea, che al momento è in fase di stallo per mancanza di accordo tra Consiglio e Parlamento europeo. Infatti, non si è riusciti a risolvere una serie di nodi molto importanti, alcuni dei quali hanno visto anche una posizione abbastanza critica da parte delle associazioni bancarie italiane. Un tema rilevante è quello del modello di finanziamento di questo fondo di garanzia dei depositi. Sta prevalendo un modello di fondo di garanzia dei depositi che si finanzi *ex ante* e quindi preveda un esborso *ex ante* da parte delle banche che partecipano al sistema, mentre siamo abituati ad un sistema di finanziamento *ex post*: soltanto quando si verifica la crisi il fondo interviene e richiede ai suoi partecipanti le risorse necessarie per tutelare i depositari. Riteniamo che questo meccanismo abbia funzionato bene e non capiamo perché debba essere modificato il modello di funzionamento. Una possibile soluzione potrebbe essere quella di impostare un meccanismo che, attraverso una rete di fondi nazionali, garantisca la reperibilità di risorse all'occorrenza attraverso impegni al pagamento garantiti da titoli di Stato.

Signor Presidente, credo che questi possano essere considerati gli elementi qualificanti delle nostre osservazioni sul nuovo quadro di vigilanza europeo.

Presidenza del vice presidente MUSI

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Sabatini per questa sua illustrazione, perché disegna un'architettura estremamente complessa anche rispetto alle proposte di arricchimento che fa l'ABI.

Forse sarebbe il caso di studiare come evitare il proliferare di *authority*, dal momento che voi ne proponete due aggiuntive. Bisogna vedere come armonizzarle e semplificarle, altrimenti temo che le procedure burocratiche diventino molto più appesantite.

Si prevede poi un giudizio rispetto alle controversie nate dagli atti adottati dalla BCE di 8-12 mesi: se la giustizia italiana funzionasse con questi tempi staremmo abbondantemente a cavallo! Quindi, sarebbe il caso di fare una raccomandazione all'Italia perché anche le controversie bancarie che nascono nel nostro Paese si risolvano in 8-12 mesi.

LANNUTTI *(IdV)*. Signor Presidente, desidero ringraziare vivamente il dottor Sabatini per questo documento.

Signor Presidente, colleghi, è sempre istruttivo, almeno per me, ascoltare i rappresentanti delle banche, specie all'indomani dei risultati che negli Stati Uniti d'America hanno visto la vittoria di Barack Obama, nonostante avverse condizioni, non solo atmosferiche, ma anche della grande finanza. Obama aveva contro la totalità delle banche, banche d'affari come la Goldman Sachs, che in precedenza pure lo avevano appog-

giato nelle scorse elezioni e che avevano imposto un loro peso massimo come Tim Geithner al Tesoro. Sono pertanto tutto orecchie perché ascoltare queste posizioni ci apre anche delle frontiere.

Signor Presidente, proprio oggi, commentando le elezioni americane, Michael Moore, che è un pezzo grosso per tutti quelli come me che difendono i diritti, ma non certamente per gli allineati, per i giornalisti che magari dipendono dalle banche (perché le banche hanno prodotto la crisi, che abbiamo pagato e continuiamo a pagare noi) ha scritto un articolo rivolto ad Obama, commentando le elezioni americane: «Per favore, signor Presidente, faccia pagare le banche e Wall Street. È lei il capo, non loro. Guidi la lotta per cacciare i soldi fuori dalla politica: la spesa per queste elezioni è stata vergognosa (...). Fermi gli attacchi». Soprattutto, continua dicendo che la grande finanza non può prevalere: deve prevalere la politica, ci vogliono regole, concludendo con un ringraziamento al movimento *Occupy Wall Street* (che io ho visitato l'anno scorso: per due giorni sono stato con loro a New York) che un anno fa – continua Moore – ha impostato il tono di queste elezioni sull'1 per cento contro tutti gli altri, ispirando Obama e la sua campagna. Ad ogni modo, non voglio dilungarmi al riguardo.

La prima riflessione che le sottopongo concerne «banche troppo grandi per fallire». Addirittura, abbiamo letto sui giornali di un'ipotesi di fusione tra Intesa San Paolo e Unicredit, non si sa bene se per difendersi da chi. Quindi, rispetto alla separazione delle banche commerciali dalle banche d'investimento, oggetto di un disegno di legge che abbiamo presentato – il Gruppo Lega Nord è anche intervenuto per sollecitarne la calendarizzazione entro breve tempo – chiedo ai rappresentanti dell'ABI se ritengano giusto che il sudore dei depositanti debba andare ad alimentare l'azzardo morale dei banchieri e vanificarsi, sfumare, com'è accaduto in tantissimi *crack* finanziari, nonché nei fallimenti che si sono registrati.

Dottor Sabatini, non è vero che le nostre siano banche solide; la solidità, promossa dalla legge bancaria del 1936, l'abbiamo pagata a rate: i costi dei conti correnti, i costi dei mutui rispetto agli altri Paesi; non li ripeto, perché lo faccio ogni giorno e ormai abbiamo imparato a memoria la lezione. Quindi, vorrei sapere se, in questa architettura, ritenete che ci debba essere una separazione tra banche che vogliono l'azzardo morale e banche che vogliono stare sul territorio, le piccole banche, le cooperative che vogliono aiutare l'economia a riprendersi, cercando di allontanarci da questa recessione che è iniziata nel 2007 per precise responsabilità di quei banchieri che hanno fatto l'azzardo morale.

Un altro argomento importante riguarda la tutela dei depositi. La Banca centrale europea ha grandi poteri; io non so se la proposta di non ricorrere alla Corte di giustizia europea e fare l'ennesimo carrozzone come quello già esistente presso la Banca d'Italia, l'arbitro bancario, sia la migliore. Non lo so, lo pongo alla vostra riflessione.

Infine, in questo contesto vorrei capire meglio il ruolo dell'EBA, che è un po' come l'araba fenice. Abbiamo audito i suoi rappresentanti in questa sede e in molti abbiamo criticato quei comportamenti che ha avuto

l'EBA, secondo noi immotivati, rispetto alle banche italiane che facevano aumentare il patrimonio di vigilanza. Quale sarà il ruolo dell'EBA in questa struttura?

BARBOLINI *(PD)*. Ringrazio il direttore Sabatini per l'esposizione e per il contributo di indicazioni sicuramente meritevoli di essere ulteriormente approfondite e sviscerate.

In merito ad un tema che lei ha toccato, dottor Sabatini, che è anche richiamato nel testo, vorrei un'espressione più netta. Ieri abbiamo audito il professor Micossi sullo stesso tema. Egli ci ha espresso una sua preoccupazione e ha colto un elemento di criticità – che peraltro è stato richiamato anche da lei – nel rapporto con i Paesi non appartenenti all'area dell'euro, che ovviamente possono aderire a questo progetto, perché i vantaggi sarebbero molti. È chiaro che qui si mira ad includere la maggior parte dei Paesi per superare la frammentazione attuale, ma c'è anche il rischio che, se l'operazione di inclusione non andasse a buon fine, si produca un ulteriore fattore di segmentazione del mercato interno. Vorrei da parte sua una riflessione su questo aspetto, perché sarei portato a ritenere che il rischio sia maggiore sotto questo secondo profilo che non sotto il primo.

La seconda questione, che è stata in parte richiamata anche da lei, riguarda il «rapporto Liikanen», che ha suscitato molte discussioni e critiche e che coglie un nervo sensibile del problema, vale a dire l'introduzione di un regime di separazione tra determinati profili di istituti bancari, ossia tra le banche d'affari, che determinano maggiori rischi, e le banche commerciali. Vorrei una sua opinione su questo aspetto, pur nella consapevolezza che definire il confine tra l'una e l'altra dimensione è probabilmente arduo e forse concretamente impossibile, se non in termini arbitrari, ma è un elemento di discussione anche nel nostro Paese e mi interessava cogliere l'occasione per un approfondimento.

COSTA *(PdL)*. Dottor Sabatini, sull'argomento abbiamo audito qualche giorno fa la Banca d'Italia, alla quale abbiamo rappresentato, visto il loro immenso lavoro (che poi non è più loro, ma essenzialmente vostro), una nostra preoccupazione, che vi riproponiamo: voi banche associate, che prima degli altri avete conosciuto la sovranazionalità del lavoro bancario, e che più o quanto altri di altri Paesi, vi siete spesi per la formazione e qualificazione della rete bancaria dei Paesi emergenti (cioè di quelli che sono entrati in Europa nell'ultimo periodo), siete consapevoli del fatto che la vigilanza ha un senso solo se c'è l'omologazione dei sistemi di rilevazione e trasmissione dei dati? Altrimenti, può accadere quando accade, ad esempio, con le dogane e che ci è stato riferito proprio dal direttore delle dogane italiane. Infatti, guarda caso, il sistema italiano è perfetto, ma il sistema europeo non funziona perché proprio gli amati tedeschi, così precisi e puntuali, sono disattenti rispetto all'applicazione dei regolamenti e delle prescrizioni per l'avvio e il funzionamento del sistema doganale europeo. Le disfunzioni in quel settore preoccupano, perché evi-

dentemente determinano evasione, ma le disfunzioni nel vostro mondo possono determinare guai molto più seri dell'evasione, perché l'evasione evidentemente è conseguente all'esistenza di un reddito non colpito, mentre nel vostro caso si perdono proprio le ricchezze e le risorse che sono il risparmio degli europei e, per quanto ci riguarda, degli italiani. Che cosa pensate di fare per sussidiare questi Paesi, che sono tanto inadeguati rispetto alla bisogna, perché non vi è né la Banca d'Italia, né altre banche così qualificate come le nostre?

SABATINI. Signor Presidente, partirei dalla domanda posta dal senatore Lannutti, e ripresa dal senatore Barbolini, sul tema del «rapporto Liikanen».

Credo che il «rapporto Liikanen» dimostri la diversità in positivo delle banche italiane rispetto al panorama delle altre banche europee. Se si guardano, anche proprio visivamente, i grafici che evidenziano la composizione dei portafogli delle banche italiane rispetto a banche di altri Paesi vediamo che la quantità di attivi finanziari nei portafogli delle banche italiane è minima (nei grafici, infatti, le troviamo sempre nella scala più a destra, cioè con le rilevazioni più basse). Diversamente, proprio quelle banche che spesso sono state salvate con il denaro dei contribuenti degli altri Paesi (non è il caso dell'Italia) continuano a registrare rapporti elevatissimi tra il totale delle attività finanziarie e il totale dell'attivo. Viceversa, se si guardano gli impieghi, cioè i finanziamenti a imprese e famiglie, le banche che presentano la maggiore percentuale dell'attivo, superiore al 70 per cento del totale, continuano ad essere quelle italiane. Qui si vede proprio la differenza del modello.

Come Associazione bancaria italiana risponderemo anche formalmente alla consultazione lanciata dall'Unione europea sul «rapporto Liikanen», ma siamo assolutamente d'accordo sul principio che le attività finanziarie, e quindi le attività di tipo speculativo, non debbano essere fonte di rischi che possano travolgere l'attività bancaria tradizionale e che quindi non sia possibile – come è stato osservato – che con i depositi si finanzino attività speculative sul conto di proprietà delle banche. Quindi, ci troviamo assolutamente in linea con questo principio, la cui attuazione in Italia non comporterebbe sostanziali differenze nell'organizzazione dei nostri gruppi, proprio per i motivi cui accennavo prima. Ovviamente, la trasposizione del principio nella pratica comporta degli elementi di complessità, perché anche una tipica banca commerciale, che eroga ad esempio mutui a tasso variabile, può avere l'esigenza di ricorrere a strumenti di copertura per ridurre il suo rischio di variazione del tasso d'interesse e, quindi, per riflettere in un prezzo adeguato il tasso del mutuo. Il «rapporto Liikanen» tiene conto, sulla base di analisi, del fatto che, fintantoché le attività finanziarie rappresentano una percentuale tra il 15 e il 20 per cento del totale dell'attivo, questa dovrebbe essere compatibile con l'attività di tipo commerciale, essendo l'attività finanziaria fisiologica rispetto al funzionamento di una banca moderna, rispondendo alla necessità di un'attività di copertura o – come si dice – di *asset liability manage-*

ment. Siamo d'accordo su questo, così come lo siamo sul fatto che in determinati casi sia opportuno intervenire con un segregazione delle attività più rischiose rispetto alle attività tradizionali. Ovviamente la discussione sul «rapporto Liikanen» sarebbe molto lunga e potrebbe essere oggetto di un specifica audizione, ma per limitarmi ad una risposta sintetica, siamo d'accordo sul principio. Inoltre, la sua attuazione rispetto al modello delle banche italiane non comporterebbe particolari problemi. Ovviamente la traduzione pratica del principio in concreto richiede una certa cautela.

Un'altra questione che è stata sollevata, ritornando al tema dell'unione bancaria, concerne il ruolo dell'EBA. Noi riteniamo che il modello delle autorità di vigilanza (quindi dell'EBA, dell'ESMA e dell'EIOPA) non abbia avuto particolare successo, sopratutto considerando il motivo per cui erano nate, ovvero garantire un'effettiva armonizzazione del secondo livello di regolamentazione. Infatti, la produzione normativa prevede le direttive, che fissano la cornice regolamentare, ma che successivamente vengono tradotte in regole nazionali dalle autorità nazionali. L'EBA in particolare avrebbe dovuto svolgere il compito di garantire l'armonizzazione di queste prassi di vigilanza, ovvero garantire ad esempio che un mutuo immobiliare assorba capitale in Italia quanto ne assorbe in Francia piuttosto che in Germania o in Finlandia. Purtroppo, questo non è ancora successo, ma bisogna anche riconoscere che queste autorità di vigilanza sono nate da poco più di un anno e che questi sono processi lenti. Ad ogni modo, sicuramente ci saremmo aspettati una maggiore rapidità nei processi di armonizzazione.

Il quadro normativo europeo, attraverso un regolamento specifico, ridefinisce i ruoli dell'EBA in relazione al trasferimento delle funzioni di vigilanza alla Banca centrale europea, confermando il ruolo di autorità di regolamentazione e di armonizzazione della regolamentazione. Si può sicuramente immaginare che ci sia una funzione di vigilanza separata dalla funzione di armonizzazione delle regole; quindi, al momento riteniamo che la soluzione adottata dalla Commissione europea nel suo modello di vigilanza unica europea che lascia questa funzione all'EBA possa funzionare. È chiaro che, indipendentemente dalla modalità, noi chiediamo che sia raggiunto al più presto l'obiettivo, vale a dire l'armonizzazione delle prassi di vigilanza.

Proprio recentemente abbiamo inviato una lettera alla presidente del Fondo monetario internazionale, *madame* Lagarde, che nel suo rapporto, presentato a Tokyo, confrontava la situazione delle banche italiane con quella delle banche spagnole, ad esempio a proposito dei crediti deteriorati.

Infatti, i criteri di rilevazione dei crediti deteriorati sono completamente disomogenei da Paese a Paese. Addirittura questa mattina il «Financial Times», che non è mai tenero con le banche italiane, ha riconosciuto come la situazione delle nostre banche sia profondamente diversa rispetto a quella di altre banche, a cominciare da quelle spagnole, e anzi appare peggiore di quanto sia per effetto di criteri di vigilanza più stringenti, a

partire ad esempio dalle modalità di rilevazione dei crediti deteriorati. Quindi, per noi diventa fondamentale l'armonizzazione delle regole di vigilanza. Crediamo che la *banking union*, con l'accentramento delle funzioni di vigilanza presso la BCE, rappresenti un importante passo in avanti su questa strada; speriamo che questo processo si completi molto velocemente.

Un ulteriore tema sollevato concerne i fondi di garanzia dei depositi. Si tratta di una questione molto importante; è uno dei pilastri su cui si fonda un sistema di vigilanza prudenziale. Noi riteniamo che sia un tema da affrontare per arrivare anzitutto ad una armonizzazione del funzionamento di tali fondi di garanzia, rispetto al quale, come ho detto, è in discussione una direttiva.

Non crediamo sia un processo semplicissimo quello di arrivare dall'oggi al domani alla creazione di un unico fondo europeo; forse è un processo che può andare avanti per stadi, creando magari prima una rete di fondi di garanzia nazionali che funzionano su norme armonizzate. Invitiamo a considerare le modalità di finanziamento di questi fondi, che non siano previste soltanto modalità di finanziamento *ex ante*, ovvero con un esborso immediato di cassa da parte delle banche, perché si tratta pur sempre di liquidità che viene sottratta al finanziamento dell'economia. Invitiamo altresì a riflettere sul coordinamento tra questi fondi e i fondi di risoluzione delle crisi.

Vengo ad un punto sollevato da lei, signor Presidente, vale a dire la proliferazione di autorità. Quando noi sosteniamo che l'autorità di risoluzione delle crisi debba essere diversa dalla Banca centrale europea non chiediamo l'istituzione di una nuova autorità; in teoria potrebbe anche essere il nuovo ESM a svolgere tali funzioni. Riteniamo soltanto che l'autorità di vigilanza non possa essere allo stesso tempo il gestore della crisi.

Un'ultima questione sollevata dal senatore Barbolini riguarda la complessa costruzione della vigilanza bancaria, che ha una evidente area di copertura nei Paesi che appartengono all'Unione monetaria, ma che può essere estesa anche ai Paesi che non fanno parte dell'euro. Si tratta sicuramente di un elemento di complessità per tantissimi motivi. Pensiamo soltanto al fatto che oggi, ad esempio, nel *board* della Banca centrale europea questi Paesi non sono presenti; dovrebbero essere presenti nel *supervisory board*, e cioè nel comitato responsabile per la vigilanza, ma, come dicevo prima, la responsabilità ultima, l'organo decisore finale della BCE è sempre il *governing council;* quindi, ci sarebbe sempre un problema di come questi Paesi che scelgono l'*opt-in* poi siano effettivamente rappresentati all'interno dell'autorità di vigilanza.

Il problema inverso si ripropone nella *governance* dell'EBA. Il consiglio dell'EBA vede la presenza delle ventisette Autorità dei ventisette Paesi dell'Unione. In realtà, ci sarebbe un ventottesimo soggetto che è la Banca centrale europea, il cui voto pesa di più rispetto a quello dei Paesi non euro, perché avremmo diciassette contro dieci. Si pone dunque un problema di ribilanciamento della *governance* all'interno dell'EBA, un tema che è particolarmente caro ai colleghi britannici.

L'articolo 127, comma 6, in base al quale si trasferirebbero i poteri alla Banca centrale europea, richiede una procedura che prevede l'unanimità dei Paesi; quindi, anche la Gran Bretagna deve votare a favore di questo progetto. Ciò significa anche che i Paesi non euro sono in grado di bloccare un qualcosa che è considerato essenziale anche proprio per garantire la stabilità monetaria dell'area dell'euro. Purtroppo, non ho una risposta al riguardo, ma posso soltanto dire che sicuramente si tratta di un elemento di una complessità rilevante. È chiaro che la decisione di rivolgersi soltanto ai Paesi dell'area euro porterebbe ad una maggiore velocità del processo di accentramento delle funzioni di vigilanza in capo alla Banca centrale europea, ma probabilmente espone il mercato finanziario europeo ad un rischio di segmentazione tra banche che sono coperte dall'ombrello della vigilanza BCE e banche che ne sono fuori.

In merito all'intervento del senatore Costa, intanto credo che per certi versi si ricolleghi a quanto dicevo a proposito dell'armonizzazione delle regole. Il fatto che oggi nessuna banca italiana abbia avuto bisogno di essere salvata ed anzi le banche italiane da cinque anni reggono questa crisi meglio di altre è la dimostrazione che in realtà il problema non era tanto nelle regole, ma nell'efficacia dell'esercizio della vigilanza. Da questo punto di vista, la vigilanza sicuramente più rigida di Banca d'Italia ha fatto la differenza per garantire la stabilità di un sistema finanziario. In effetti quando diciamo che è necessaria un'armonizzazione delle regole chiediamo semplicemente che tutti gli altri siano portati ad un analogo livello di qualità della vigilanza paragonabile al lavoro che fa efficacemente Banca d'Italia. L'unione bancaria non deve essere pertanto un esercizio al ribasso nell'attività della vigilanza. Da questo punto di vista crediamo che l'esperienza, la qualità della Banca d'Italia nell'ambito della BCE e delle nuove funzioni attribuite alla stessa sia un elemento determinante.

Non ultimo, abbiamo proposto, anche nella logica di garantire la separatezza tra le funzioni politico-monetarie e le funzioni di vigilanza, una segregazione fisica della localizzazione di queste due funzioni della BCE, suggerendo non a caso una localizzazione ad esempio in Italia, anche proprio per preservare e valorizzare il patrimonio di esperienza della Banca d'Italia stessa.

VEDANI *(LNP)*. Dottor Sabatini, vorrei porle tre domande di analisi generale. Non rileva un problema nell'attuazione e nella predisposizione di questi strumenti di controllo e di intervento sulle banche, sul mercato finanziario, nel contesto così poco strutturato dell'Europa? Intendo dire che un conto è che questi strumenti siano applicati negli Stati Uniti (in tal caso hanno un senso), dove il sistema è coerente; altro conto è se vengono applicati in un sistema europeo che fa acqua da tutte le parti. Vorrei quindi capire se il mercato bancario e finanziario si sia posto il problema dell'inserimento di uno strumento che pone un certo ordine, ma su una piattaforma, per così dire, estremamente traballante.

Partendo dalle sue opinioni di persona profondamente conoscitrice del sistema, mi chiedevo se nell'analisi di quanto è successo (parlo di

Lehman Brothers e di tutto ciò che ne è conseguito) si pensa che ci sia stata una correlazione o no con quella che è stata proprio una manovra di Clinton, alla fine degli anni Novanta, nel far cessare l'efficacia di quel *Glass-Steagall Act*, che imponeva la separazione del sistema bancario. Dopo quinidici anni una corrente di pensiero ha portato a drogare il mercato finanziario e quindi a contagiarlo, con le conseguenze che sono sotto gli occhi di tutti.

La terza domanda di carattere generale, ma anche un po' più tecnica, è se ci siano difficoltà tecniche insormontabili nel tracciare una linea di demarcazione tra attività bancaria nel senso classico, commerciale, e attività speculativa.

LANNUTTI *(IdV)*. Signor Presidente, intervengo nuovamente perché, a meno che non si sia trattato di un *lapsus*, non si può venire qui a dire che nessuna banca ha bisogno di essere salvata, perché noi abbiamo approvato il salvataggio del Monte dei Paschi di Siena, che è costato allo Stato 3,9 miliardi di euro: quindi, ripeto, non si venga qui a sostenere che nessuna banca italiana ha bisogno di essere salvata.

Inoltre, Presidente, ci sono i modelli: la legge bancaria del 1936, volta a dare stabilità al sistema bancario, l'abbiamo pagata noi a rate: 5-6 miliardi di euro in più a danno della concorrenza, dei costi più elevati, dei tassi sui mutui più onerosi rispetto alla media europea.

Questi sono i fatti. Era doveroso che facessi questa precisazione.

SABATINI. Rispetto ai tre punti sollevati dal senatore Vedani, sono d'accordo sul fatto che negli Stati Uniti ci sia un sistema più coerente e in Italia un sistema frammentato; in effetti, ho iniziato la mia esposizione sostenendo che la decisione di procedere verso la *banking union* non è un problema tecnico ma richiede, come altri, una forte volontà politica verso un processo di integrazione sempre più forte della *governance* europea. Non può essere un pezzo avulso dalle altre azioni, quali il *fiscal compact*, il patto per la crescita e più in generale il processo di devoluzione verso l'Europa di ulteriori livelli di sovranità nazionale. È soltanto in quell'ottica che la *banking union* può produrre effetti positivi; se lo consideriamo un mero fatto tecnico probabilmente sarà l'ennesimo topolino partorito dalla montagna. Quindi, nel merito siamo assolutamente d'accordo.

La sua seconda domanda ci riporta al tema della separazione tra attività di *trading* e attività di banca tradizionale, quindi di banca che raccoglie depositi, eroga finanziamenti. Gli americani, in effetti, sono stati i primi a ritornare sulla scelta di avere abrogato il *Glass-Steagall Act*. La proposta Volcker negli Stati Uniti, che tende ad introdurre questa separazione, cui ha fatto seguito la proposta Vickers e da ultimo il «rapporto Liikanen», chiesto dalla Commissione europea, evidenziano l'opportunità di individuare soglie oltre le quali le attività di *trading* debbano essere separate. Come dicevo prima, noi non siamo contrari a questo principio.

Non credo esistano difficoltà tecniche insormontabili: è un processo complesso che deve essere condotto con cautela, perché procedere in ma-

niera troppo automatica può creare impatti negativi anche sul funzionamento del modello di banca tradizionale, di banca *retail*, però non è impossibile; quindi, può essere fatto.

Al senatore Lannutti rispondo che mentre negli altri Paesi europei sono stati spesi 2.000 miliardi di euro, in aumento di capitale o garanzie prestate, mi sembra che il finanziamento al Monte dei Paschi di Siena sia comunque remunerato; quindi, non sono sicuro che i termini della questione siano del tutto comparabili. Quando ho detto che le banche italiane non sono state salvate mi riferivo anche alle modalità con cui si è originata la crisi, poiché nessuna banca italiana ha visto svanire nei suoi attivi miliardi di euro in derivati, in *credit default swap* (CDS), o altri strumenti e attività finanziarie derivate. Mi sembra che questa distinzione vada fatta, quantomeno per giustificare la mia affermazione.

PRESIDENTE. Desidero ringraziare il dottor Sabatini per il contributo fornito ai nostri lavori e dichiaro conclusa l'audizione. Avverto la Commissione che il documento consegnato dal dottor Sabatini, poiché nulla osta da parte di quest'ultimo, sarà pubblicato sulla pagina *web* della Commissione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,40.

Licenziato per la stampa dall'Ufficio dei Resoconti

€ 2,00