Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

# RESOCONTO STENOGRAFICO n. 2

*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

391ª seduta (pomeridiana): martedì 6 novembre 2012

Presidenza del presidente BALDASSARRI

IC 1773

TIPOGRAFIA DEL SENATO (53)

# I N D I C E

**Audizione del professor Stefano Micossi**

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 7, 15
FONTANA *(PD)* . . . . . 7
GERMONTANI *(Per il Terzo Polo:ApI-FLI)* 8, 9
LANNUTTI *(IdV)* . . . . . 9
VEDANI *(LNP)* . . . . . 14
*MICOSSI* . . . . . *Pag.* 3, 9, 11 *e passim*

***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 professor Stefano Micossi, accompagnato dal dottor Jacopo Carmassi e dal dottor Carmine Di Noia.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,40.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione del professor Stefano Micossi**

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 del 24 ottobre scorso.

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

È oggi prevista l'audizione del dottor Stefano Micossi nella sua veste di direttore generale dell'Assonime e di esperto della materia, che è accompagnato dal dottor Jacopo Carmassi e dal dottor Carmine Di Noia.

Ringrazio il dottor Micossi per aver accettato il nostro invito e gli cedo subito la parola.

*MICOSSI*. Signor Presidente, innanzi tutto ringrazio la Commissione per l'invito che mi ha rivolto. Nel mio intervento illustrerò un documento che consegnerò agli Uffici della Commissione.

Abbiamo davanti una materia in flusso ed una proposta piuttosto avanzata per l'istituzione di un meccanismo unico di vigilanza sulle banche con tempi molto accelerati per l'entrata in vigore nel 2013.

Abbiamo un provvedimento collegato che dovrebbe essere approvato con procedura legislativa ordinaria, che modifica i meccanismi decisionali e di voto dell'European Banking Authority (EBA), al fine di impedire che il peso preponderante dei Paesi euro all'interno dell'EBA squilibri il suo lavoro nella fissazione degli *standard* regolatori. Abbiamo inoltre dei provvedimenti in materia di assicurazione dei depositi e di risoluzione delle crisi bancarie che sono precedenti alla decisione del Consiglio europeo di avanzare sulla strada dell'unione bancaria; per adesso, però, non abbiamo una proposta alternativa. Il punto essenziale è che si capisce che gli obiettivi di eliminazione del rischio sistemico, dell'azzardo morale

e della tendenza a prendere rischi eccessivi da parte delle banche richiederebbero un sistema integrato di vigilanza, assicurazione dei depositi e risoluzione delle crisi bancarie. È chiaro invece che avanzeremo sul terreno della vigilanza, ragionando per ora in termini di armonizzazione o di fissazione di principi comuni negli altri due campi.

Vorrei quindi soffermarmi sulle caratteristiche della proposta della Commissione: è una proposta coraggiosa, rappresenta un salto istituzionale di grandissimo livello, ma contiene elementi di criticità. Il salto è costituito dall'attribuzione di tutti i poteri di vigilanza ordinaria, inclusa la gestione della licenza bancaria alla BCE. La BCE, con potere esclusivo e non condiviso, nell'esercizio dei suoi poteri darebbe istruzioni alle autorità nazionali di vigilanza, che mantengono le competenze residuali in materia di protezione dei consumatori, di contrasto alle attività di riciclaggio e di vigilanza *day to day*. I compiti ordinari di vigilanza vengono invece letteralmente portati via.

Per quanto riguarda i punti critici, vorrei innanzi tutto rilevare la questione concernente i Paesi non appartenenti all'euro. Sta succedendo qualcosa di grosso, perché non si capisce se per i vincoli giuridici o per una scelta di *policy*, la Commissione e la BCE hanno deciso di forzare la mano. Infatti, l'implicazione di quello che si sta facendo è che se non sei nell'euro, nel nuovo meccanismo di vigilanza sarai un cittadino di serie B; tale soluzione sembra così volersi atteggiare ad incentivo all'ingresso nell'area dell'euro. Si tratta però di un errore, perché ne va di mezzo il mercato interno. Non importa in che misura riusciamo ad unificare le norme, ma le pratiche di vigilanza hanno un elevato potere potenziale di segmentazione del mercato.

Quindi la questione dei Paesi appartenenti o non appartenenti all'euro è centrale. Vorrei sottolineare che l'articolo 127, comma 6, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea si riferisce all'Unione e non ai Paesi euro. Un riferimento analogo si trova anche nel protocollo relativo *all'opt-out* del Regno Unito.

Non c'è dubbio che le norme transitorie del Trattato, all'articolo 139, comma 2, lettera *c)*, non includono l'articolo 127, comma 6, tra quelli che si applicano soltanto ai Paesi euro. Un ostacolo specifico però a procedere per tutta l'Unione, considerando l'ipotesi di *opt-out* di chi non ci vuole stare (sappiamo, ad esempio, che la Gran Bretagna non ci vuole stare, anche se si prende rischi notevoli per la *City)*, è l'articolo 42, comma 1, dello statuto della BCE che stabilisce che le decisioni e i regolamenti della BCE non hanno valore legale per i Paesi non euro.

La soluzione che ha adottato la Commissione, in accordo con la BCE, è il meccanismo di *close cooperation*, che implica che i Paesi non euro scriverebbero un contratto con la BCE, con il quale accetterebbero le obbligazioni della partecipazione alla vigilanza comune. Nella formulazione attuale la Commissione e la BCE si sono immaginate però che questi Paesi non votino nei meccanismi decisionali e possano essere espulsi unilateralmente. Questo è francamente troppo ed il Parlamento europeo ha reagito a tale misura in maniera vigorosa. Ci sono poi degli

aspetti di *governance*, per i quali ancora non abbiamo una soluzione precisa.

Il problema centrale è che la politica monetaria e la politica di vigilanza dovrebbero essere idealmente separate, perché c'è un potenziale molto alto di conflitto di obiettivi. L'esempio chiaro è quello di un Paese che mantiene una politica monetaria lasca perché ha delle banche deboli e perché sa che una politica più disciplinata potrebbe mettere in difficoltà le sue banche deboli. Il conflitto è quindi molto serio. La separazione effettiva all'interno della BCE dei poteri di supervisione incontra apparentemente seri ostacoli giuridici; nel modello proposto dalla Commissione, nell'ambito della BCE, il Consiglio di supervisione di vigilanza eserciterebbe i suoi poteri per delega del Consiglio direttivo della BCE e, quindi, sarebbe assoggettato strettamente all'autorità di politica monetaria.

Sul piano sostanziale vorremmo che nella definizione degli orientamenti di vigilanza, ma soprattutto nelle decisioni sui casi singoli, il Consiglio direttivo della BCE non entrasse per niente. Questo è il primo problema di governo che dobbiamo risolvere. La questione ruota tutta attorno agli articoli dello statuto che sostanzialmente definiscono i poteri di autoorganizzazione della BCE; la domanda è cioè se il consiglio direttivo della BCE possa istituire un organo autonomo senza poi sindacarne i comportamenti in attuazione di una decisione del consiglio che attribuisce i compiti di vigilanza alla BCE. Questo è un problema di cui oggi non ho la soluzione; ho qualche ipotesi, ma non è risolto e se non lo risolviamo, forse anche mutando lo statuto della BCE, la separazione, che è uno degli obiettivi indicati dalla *road map* dell'euro-*summit* del Consiglio europeo, non ci sarà. A questo riguardo sottolineo che lo statuto della BCE può probabilmente essere modificato con la stessa decisione unanime che attribuisce i poteri di vigilanza alla BCE in base all'articolo 127, comma 6, con la procedura di revisione semplificata del Trattato di cui all'articolo 48 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, atteso che si sta affrontando il tema inerente alle *policies,* quindi probabilmente si può far leva su tale articolo. Naturalmente questa parte della decisione richiede una ratifica da parte degli Stati membri; si tratterebbe di un'apertura importante.

I giuristi con i quali ci confrontiamo ritengono che comunque anche la soluzione del contratto volontario per i Paesi non euro che si assoggettino alle decisioni della BCE è debole; ad esempio, infatti, io posso firmare un contratto in cui dico di accettare di essere ghigliottinato se mi comporto male (quindi non in base alla legge), ma probabilmente il giorno in cui tentano di ghigliottinarmi romperò il contratto. Questa è la debolezza di tale soluzione rispetto alla legge. Per quanto riguarda il ruolo dell'EBA, le proposte della Commissione sono ragionevoli, ma in questa fase abbiamo solo sottolineato l'esigenza che forse il presidente dell'EBA partecipi al consiglio di vigilanza direttamente con poteri di voto e non solo come osservatore, dato che l'EBA rimane l'autorità che non solo scrive il *single rulebook*, ma anche il *single handbook*, cioè dovrebbe fissare gli *standard* di vigilanza e questo è più difficile.

Vorrei ora fare alcune osservazioni sulla ricapitalizzazione delle banche spagnole e irlandesi, che è all'origine di questa proposta di centralizzazione della vigilanza. Come ricordate, si doveva rompere il legame perverso tra debiti sovrani e debiti delle banche. Secondo il meccanismo che è stato creato, la ricapitalizzazione può avvenire dopo che il Paese chiede l'aiuto e firma un *memorandum* di *understanding* in cui si impegna a certe operazioni di ristrutturazione non solo delle banche. Dopo le decisioni del Consiglio di fine giugno è esplosa la questione dei cosiddetti *legacy assets*, ci si è cioè chiesti se questo intervento di ricapitalizzazione ripiani i debiti già assunti dalle banche. A fine luglio i ministri tedesco, finlandese e olandese si sono riuniti in un paese sperduto della Finlandia per dire che avrebbero creato un sistema che sarebbe stato valido a partire dal momento presente: ma se così fosse, come si potrebbe tagliare quel circolo vizioso? In realtà, come è già successo ripetutamente nel corso della crisi, noi non dovremmo star discutendo del ripiano dei debiti, ma di un sistema per finanziare le banche spagnole ricapitalizzandole per il tempo necessario a che ciò avvenga e poi chiedere la restituzione di quel denaro. Noi abbiamo in mente il modello dell'intervento del famoso *Troubled assets relief program* (TARP) americano, che nell'ottobre del 2008 rese disponibile per le banche del capitale, che poi lo Stato ha avuto indietro e, come sapete, forse ci ha guadagnato. Il salvataggio di 180 miliardi di dollari della compagnia di assicurazione AIG ha fruttato qualche decina di miliardi al Tesoro americano; allo stesso modo, alcune banche hanno perso, ma la gran parte degli istituti di credito che ha ricevuto aiuti ha poi restituito le azioni con un guadagno netto per il Tesoro. Dovremmo quindi ragionare in questi termini e non pensare ad un ripiano dei debiti, che naturalmente produce sempre sopracciglia fortemente alzate nei Paesi creditori virtuosi.

Per quanto concerne l'assicurazione dei depositi e la risoluzione delle crisi bancarie, non stiamo lavorando alla costruzione di un sistema europeo integrato, ma per il momento abbiamo davanti l'ipotesi di elementi di armonizzazione e comunque proposte riviste rispetto a quelle presentate prima che emergesse la questione inerente alla vigilanza, cioè prima di giugno, dalla Commissione europea. Su entrambi gli argomenti non sono disponibili proposte nuove; qui valgono alcuni princìpi generali, ma forse oggi è prematuro parlarne troppo. Il nuovo sistema di assicurazione dei depositi, che deve essere *funded ex ante* (quindi i soldi devono essere accumulati) e *risk based* (cioè deve avere delle quote di partecipazione pagate dalle banche basate sul profilo rischio della vigilanza, quindi non uniformi), deve avere soprattutto una caratteristica, vale a dire quella di proteggere i depositanti e non le banche e questo aspetto lo avevamo perso nei sistemi nazionali.

Quanto alla creazione di un fondo europeo, evidentemente abbiamo bisogno di un adeguato *pooling* dei rischi per le banche *cross-border*; al riguardo basti tenere a mente che alcune grandi banche europee sono più grandi dei PIL dei Paesi nelle quali risiedono. Evidentemente, abbiamo bisogno di un sistema europeo e non si può parlare di *pooling*

dei fondi assicurativi esistenti; dobbiamo sempre ragionare in avanti. Tuttavia, se togliamo almeno in parte le grandi banche dai sistemi assicurativi nazionali, queste si indeboliscono, quindi qui bisogna affrontare un problema non piccolo di equilibrio finanziario dei sistemi assicurativi nazionali.

Quanto alla risoluzione delle crisi bancarie, noi dal 2010 abbiamo presentato uno studio pubblicato dall'Assonime e dal *Centre for European Policy Studies* (CEPS), il cui titolo era «*Overcoming too-big-to-fail*» – ovvero come superare il problema delle banche troppo grandi per fallire, in cui proponevamo questo schema e affermavamo che se avessimo adottato un concetto ampio di supervisione, come ha la Banca d'Italia, come – con la nuova legge – ha la *Bank of England* e, soprattutto, come ha l'agenzia americana *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC), nel quale tutti i compiti di gestione della crisi fanno parte della vigilanza, allora il problema della risoluzione sarebbe stato piccolo, perché avrebbe riguardato soltanto il cosa fare del torsolo della mela dopo aver sistemato la mela, mettendo i depositi buoni, il *commercial landing* e le attività meritevoli in una banca buona e vendendo *asset* per pagare i debiti residui, mentre il torsolo lo avremmo potuto ben restituire alle autorità nazionali per le procedure nazionali di bancarotta. Se si adotta questa procedura non si ha bisogno di armonizzare le procedure di risoluzione, ma solo di assicurarsi che l'autorità comune di vigilanza abbia tutti i poteri di gestione delle crisi.

La questione che si pone è che mentre molte banche centrali hanno oggi tutti questi poteri e mentre i supervisori a Basilea hanno raccomandato che tutte le banche centrali che si occupano di vigilanza abbiano questi poteri, è dubbio che l'articolo 127, comma 6, possa essere tirato come un elastico a coprire tutti questi poteri di gestione della crisi. Infatti, prudentemente la Commissione ha solo affermato che attribuisce alla BCE i poteri di *early intervention*, cioè i poteri di intervento precoce non meglio definiti, ma che è solo l'apertura della fase di crisi.

Questi sono i commenti che ho pensato di sottoporvi. Come capite, anche noi stiamo riflettendo. In molti casi non abbiamo soluzioni; la discussione è aperta da tutte le parti, non solo qui.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Micossi, come sempre molto puntuale nelle criticità, pur nel processo positivo che stiamo fronteggiando.

FONTANA *(PD)*. Signor Presidente, vorrei anzitutto ringraziare il direttore Micossi. Abbiamo appena iniziato ad approfondire questo tema, su cui io e la senatrice Germontani dovremo esprimere un parere, con una serie audizioni. Condivido la sua impostazione, professor Micossi; è chiaro che, dentro il segno politico che contiene una proposta di questo tipo e che è del tutto condivisibile, a noi compete, proprio per dare valore alla fase ascendente che il Parlamento può esprimere, individuare quali sono i punti su cui nel parere possiamo individuare alcune nostre proposte.

Del resto, la settimana scorsa abbiamo svolto un'audizione con i parlamentari italiani in Europa (cioè con i parlamentari europei), da cui sono emersi questi punti; la complessità nel definire e le preoccupazioni riguardano proprio le questioni che lei ha posto. Si tratta anzitutto di capire come risolvere la questione – che secondo me lei ha descritto molto bene – di centralizzare i poteri di vigilanza presso la BCE per i membri dell'area euro, lasciando fuori i Paesi non euro; questo è un tema sicuramente molto delicato. È importante che lei ci proponga anche delle soluzioni (questa è la finalità stessa dell'audizione), che noi valuteremo nel corso del prosieguo dei nostri lavori. Lei ha individuato chiaramente quali sono i punti, in particolare la preoccupazione per un'eventuale deresponsabilizzazione delle autorità nazionali.

Voglio cogliere questa occasione per riassumere i punti che sono emersi; è chiaro che questi sono dei primi passi rispetto ad altri provvedimenti che dovranno arrivare. Nell'ambito di una riflessione generale sulla necessità di procedere ad una ristrutturazione globale del mercato bancario, la Commissione ha anche conferito al cosiddetto «gruppo Liikanen» l'incarico di presentare un rapporto sugli elementi di riforma giudicati più urgenti. A me interessava conoscere il suo parere sulle proposte sulle quali è aperta la discussione da parte degli addetti ai lavori: mi riferisco alla separazione, sopra una certa soglia, delle attività di deposito e di banca commerciale da quelle di *trading*. Credo che questo sia uno degli elementi su cui è aperta la discussione, anche a livello di Parlamento nazionale; mi interessava pertanto sentire il suo parere su questo punto.

Tra i compiti che rimangono in capo alle autorità nazionali c'è la protezione dei consumatori. Anche qui noi continuiamo a ragionare su direttive, proposte di direttive, proposte di regolamenti e sulla trasparenza come su uno degli elementi sicuramente fondamentali. Lei ha parlato dei depositanti; più in generale, sui consumatori c'è tutto un pacchetto di proposte su cui stiamo lavorando in 14ª Commissione, che riguarda la trasparenza dei cosiddetti strumenti finanziari. In questo caso è stata affidata alla BCE la competenza di sorveglianza bancaria, mentre rimane in capo alle autorità nazionali la competenza per quanto riguarda la protezione dei consumatori; tuttavia, anche a livello europeo credo che dovremmo considerare i temi che riguardano i consumatori e i depositanti come elementi che costituiscono uno degli obiettivi (anche in questo caso) per realizzare un'unione politica più generale. Mi interesserebbe conoscere il suo punto di vista anche su questi temi.

GERMONTANI *(Per il Terzo Polo:ApI-FLI)*. Signor Presidente, vorrei fare tre precisazioni. Il dottor Micossi ha già dato risposta ad una delle mie domande, che riguardava l'indipendenza della politica monetaria. Questo è evidentemente un punto cruciale, perché è chiaro che esiste la legittima preoccupazione secondo cui aggiungere alle responsabilità della BCE un compito carico di implicazioni politiche come la vigilanza bancaria possa compromettere la sua indipendenza, che è preziosa. Su questo mi sembra che lei abbia già lanciato la proposta di un eventuale organismo

autonomo; la questione è come riuscire a far sì che la BCE costituisca un organismo autonomo. Su questo punto la preoccupazione è condivisa.

Mi sembra inoltre di aver capito, dalla sua relazione, che c'è un rafforzamento del ruolo dell'EBA. Si prevede che sia garantita non soltanto la partecipazione, ma anche la partecipazione con diritto di voto; vorrei sapere in che termini si ponga questo aspetto. Mi riferisco non solo alla partecipazione dell'EBA, ma anche ad un coordinamento pieno ed efficace con la BCE, prevedendo anche il diritto di voto.

Un altro punto riguarda il tema ultimo della ricapitalizzazione delle banche. Su questo voi dite che si ragiona per ora in termini di armonizzazione dei sistemi nazionali, invece che di creazione di un sistema unico europeo.

*MICOSSI*. Per la risoluzione.

GERMONTANI *(Per il Terzo Polo:ApI-FLI)*. Esatto, per la risoluzione. Lei ha accennato anche al modello americano di vigilanza, cioè all'FDIC. Potrebbe essere una soluzione riferirsi a questo modello?

Un altro punto che volevo toccare riguarda il piano di azione. Il 29 giugno i *leader* dell'eurozona hanno assunto un impegno, adottando un piano di azione che delinea una sequenza di due passaggi: prima si assegnano alla BCE ampi poteri di supervisione, in modo che sia il caposaldo di un meccanismo di vigilanza unico degli Stati membri, e poi l'ESM acquisirà il potere di ricapitalizzare direttamente le banche. Pensa che questa sequenza sia soddisfacente o non sia piuttosto una tattica dilatoria – anche se non è giusto parlare di tattica – che non tenga conto dell'urgenza della situazione corrente per cui vengono elusi o rimandati elementi essenziali per un'unione bancaria credibile?

Vorrei infine rilevare che l'unificazione tributaria potrebbe essere lo *step* finale dell'unificazione bancaria, perché è chiaro che le iniziative importanti (la creazione del cosiddetto fondo salva Stati, l'adesione al progetto di tassare le transazioni finanziarie e l'obiettivo comune di raggiungere la vigilanza bancaria) portano alla costruzione di un'unione bancaria, che è necessaria anche per eliminare tutte le discordanze che esistono tra le legislazioni fiscali dei vari Stati.

Ritengo pertanto che l'unificazione fiscale sia importante per chiudere il circolo ed arrivare ad una vera e propria unificazione della politica europea.

LANNUTTI *(IdV)*. Signor Presidente, ritengo molto interessante il documento illustrato dal professor Micossi perché coglie alcuni punti importanti, soprattutto per quanto riguarda l'azzardo morale. La legge bancaria del 1936 ed alcuni testi unici hanno messo al centro la stabilità del sistema bancario italiano, che però tanta stabilità non ha avuto perché si sono poi verificate anche delle crisi. Tale stabilità è però andata a danno della concorrenza e dei costi dei conti correnti che sono diventati più elevati; ricordo infatti che un conto in Italia costa in media 295,66 euro al-

l'anno, contro i 114 euro stimati come costo medio nell'Europa a ventisette. Ricordo ancora i tassi sui mutui, compresi in una forbice tra 0,50 e 0,70 in più sui mutui per la prima casa. La stabilità del sistema bancario è stata pagata a rate dai correntisti e dai consumatori. Qualcuno ha calcolato che questa stabilità sia costata tra i 5 e i 7 miliardi di euro all'anno negli ultimi venti anni.

Ci sono alcune proposte per ritornare a quella muraglia cinese che c'era una volta, che era costituita dalla separazione tra le banche d'affari e le banche commerciali tradizionali che raccolgono il risparmio depositante, lo impiegano con criteri prudenziali, giudicando la meritorietà del credito del prenditore, al contrario degli affidamenti che sono stati dati dal sistema bancario ai vari Ligresti, Zunino e tanti altri; miliardi di euro che poi sono stati girati in sofferenza.

Proprio oggi il Gruppo della Lega Nord ha chiesto di calendarizzare una proposta, oltre a quelle presentate dal nostro Gruppo, per la separazione. Quella separazione che non in Europa, ma negli Stati Uniti d'America e non sotto l'amministrazione repubblicana, ma sotto l'amministrazione di Clinton è stata sottratta su pressione delle grandi banche d'affari. Ci sono quindi banche che utilizzano quel sistema dei derivati e l'esempio più calzante dell'azzardo morale dei banchieri riguarda proprio i prodotti derivati, cioè il fatto che ci siano derivati *over the counter*, che sono 12-13 volte il PIL del mondo che misura la fatica degli uomini: 60.000 miliardi contro 700.000 miliardi di dollari. I Gruppi socialisti, a differenza dei Gruppi conservatori del Parlamento europeo, sono per la separazione. I Gruppi conservatori del Parlamento europeo vogliono il *far west* e vogliono che la *city* di Londra possa continuare a giocare quell'azzardo morale sulla pelle dei risparmiatori.

Vorrei poi rilevare che la Banca centrale europea non è prestatore di ultima istanza. Ritengo che i Governi offrano, per esempio, al meccanismo europeo di stabilità, che ho ribattezzato il mostro di LochMES, poteri senza controlli e senza garanzie democratiche. Ricordo che nella Costituzione italiana la sovranità appartiene al popolo e non agli oligarchi, ai tecnocrati che decidono i destini del mondo in combutta con banche d'affari ed agenzie di *rating*.

Con il commissariamento dell'Italia da parte del governo Monti abbiamo fatto manovre lacrime e sangue e lo *spread* non si è ridotto. Lo *spread* lo ha ridotto la Banca centrale europea immettendo liquidità sui mercati. Ricordo il *long term refinancing operation* (LTRO); i 1.000 miliardi dei quali le banche italiane hanno beneficiato e il prestito triennale di 276 miliardi al tasso dell'1 per cento. Ritengo quindi che se vogliamo una struttura europea e se abbiamo a cuore gli interessi dei popoli e della democrazia, non possiamo costruire mostri giuridici e rafforzare quei mostri giuridici come la Banca centrale europea e il meccanismo europeo di stabilità.

Vorrei infine rilevare che in questa supervisione la protezione dei consumatori è sempre la cenerentola. Abbiamo avuto una protezione dei consumatori con il fondo di tutela dei depositi in Italia, che era pari a

200 milioni delle vecchie lire ed ora è pari a 100.000 euro. Voglio ricordare che quella protezione è sulla carta. Abbiamo infatti dato 3,9 miliardi al Monte dei Paschi di Siena, abbiamo visto come è stato gestito ed amministrato, ma se solo dovesse fallire una banca come il Monte dei Paschi o una banca più piccola non c'è fondo di tutela dei depositi che garantisca i depositanti perché non c'è la necessaria capienza.

Vorrei quindi che il dottor Micossi rispondesse a queste mie domande nel quadro di un Europa che sta andando verso una deriva, verso l'anti-Europa. In Italia ci sono i Beppe Grillo, in Grecia i nazisti e in Germania ci sono i pirati: c'è uno spirito antieuropeo come ribellione ad una Europa che non è stata dei popoli, ma delle tecnocrazie, delle oligarchie e dei banchieri.

*MICOSSI*. La senatrice Fontana ha formulato due domande, la prima delle quali è simile a quelle poste da altri senatori e riguarda le proposte del gruppo di lavoro Liikanen e il dibattito in corso sull'opportunità di separare, all'interno del bilancio delle banche, certe attività più rischiose dall'attività bancaria ordinaria.

Anzitutto dobbiamo sapere che sostanzialmente le proposte sul tavolo sono tre: la prima prevede di mettere un cordone sanitario attorno alle attività di banca *utility*, è la proposta inglese di Vickers; la seconda è quella di vietare certe attività di scommessa improprie delle banche, è la proposta Volcker; la terza, che fa Liikanen, è quella di separare, all'interno delle banche, certe attività rischiose e di conferirle a un'entità separata. In questo caso il *ringfencing*, il cordone sanitario, non riguarda la banca come servizio di utilità, ma le attività di scommessa per le quali si propongono un capitale più elevato e salvaguardie di vario tipo.

A questo proposito avrei due commenti che riguardano aspetti microeconomici e di efficienza: queste separazioni rischiano di essere arbitrarie e di impoverire la capacità delle banche di servire i clienti. Naturalmente, però, le banche hanno assunto rischi eccessivi, quindi la proposta originaria che noi nel nostro gruppo di lavoro Assonime e CEPS avevamo formulato è di prevedere un capitale molto più alto e di non stabilire separazioni all'interno della banca. Sul piano tecnico, separare le attività, come ha proposto Volcker e come oggi propone Liikanen con elevatissima discrezione dell'Autorità europea nell'applicazione della norma (che è un grande problema), si è rivelato difficilissimo per il momento. Gli americani stanno ancora lottando, a più di un anno di distanza dall'approvazione di Dodd-Frank, per trovare la definizione corretta delle attività. Liikanen ha adottato una definizione diversa: per esempio, secondo le sue conclusioni, il *market making* è da separare, ma Volcker non è dello stesso avviso; la verità è che tirare queste righe è difficilissimo. Sul piano tecnico crea grandissimi problemi, ma sul piano delle *policy* bisogna considerare che queste banche sono diventate troppo grandi ed esercitano un potere sproporzionato, sia in termini di potere di mercato che di capacità di *lobbying*, che indebolisce la regolamentazione. Il vero argomento per la separazione è questo e un po' di *downsizing*, cioè di riduzione delle di-

mensioni delle grandi banche, è iniziato. Norme più severe sull'assunzione dei rischi producono questo risultato: alcune banche si stanno riducendo di dimensione, perché hanno scoperto di essere troppo grandi per poter essere ben gestite, quindi qualcosa sta succedendo spontaneamente.

Il vero dibattito su questo punto ci riporta alla discussione americana sul proteggere il piccolo giocatore da quello grande e su quella corrente populista (in senso buono) che ha sempre difeso i piccoli giocatori. Questo argomento di *policy* è molto forte e deve essere preso in considerazione.

Sulla protezione dei consumatori, rispondendo di nuovo al senatore Lannutti, il principio generale della regolamentazione europea è stato che la licenza viene sorvegliata dall'autorità del Paese di residenza, ma le condizioni di vendita dei prodotti e la protezione dei consumatori appartengono al Paese ospite, quindi siamo già in un mercato interno che si basa su questo principio. Le varie riforme regolamentari attuate negli ultimi due anni prevedono una novità importante, intervenuta sia in America che in Europa con la norma della nuova autorità di sorveglianza dei mercati, cioè che la protezione dei consumatori non si basi più solo sulla trasparenza, ma che possano essere esplicitamente vietati strumenti dannosi per il risparmiatore normale. Da questo punto di vista c'è stata una svolta, però finora nessuno ha messo in discussione seriamente il fatto che questa protezione appartenga al Paese ospite. Nel caso delle norme di divieto delle operazioni di vendita allo scoperto abbiamo di fronte un sistema di cooperazione tra le autorità europee: l'Europa ha concordato un divieto delle vendite cosiddette allo scoperto (cioè nude, senza prendere a prestito sottostante), ma la norma viene applicata dalle autorità nazionali. Questo è il sistema regolatorio che abbiamo. Il motivo è molto semplice ed è che uno strumento accettabile e noto in un Paese può non esserlo in un altro Paese, il motivo per cui è consentito vendere una polizza assicurativa *online* prodotta in Gran Bretagna ad un consumatore italiano, ma questo non la compra se non ha tutele locali, è inevitabile: a chi si dovrebbe rivolgere quel consumatore se accade l'evento che dovrebbe produrre il pagamento della polizza e l'assicurazione non paga? Se le norme contrattuali sono diverse da quelle riconosciute dai tribunali italiani, a chi si potrebbe rivolgere? Se ci fosse un'armonizzazione completa si potrebbe optare per una centralizzazione, ma la verità è che oggi le norme sono ancora sufficientemente diverse per suggerire di non avanzare molto rapidamente su questo terreno.

La senatrice Germontani chiede se vogliamo il rafforzamento dell'EBA. Stiamo cercando di tutelare il ruolo dell'EBA come singolo *standard setter,* ma la creazione della vigilanza unificata lo indebolisce; purtroppo la BCE è un'istituzione forte, mentre l'EBA è un'istituzione nata fragile, che è stata sottoposta ad una pressione disordinata e che è uscita con le ossa un po' rotte; potremmo dire che adesso sta dall'ortopedico. Questo è il problema, quando si mette un'istituzione forte a fianco di una debole. Noi proponiamo che partecipi organicamente all'organismo largo di deliberazione della vigilanza europea con pieno potere di voto, essendo lo *standard setter*: ci parrebbe il minimo; se parteciperà come os-

servatore, non c'è dubbio che la BCE andrà avanti nelle pratiche di vigilanza al di là di quello che l'EBA cercherà di imporre, mi sembra inevitabile nel corso del tempo.

Per quanto riguarda la *road map* non c'è dubbio che alcuni dei meccanismi introdotti possano diventare frenanti. Il riferimento operato nel documento alla piena operatività della vigilanza come condizione per attivare gli interventi dell'ESM, cioè del Meccanismo europeo di stabilità, ha anche questa natura. La questione è semplice ed è la seguente: in fin dei conti, tutte le volte che siamo nella tempesta violenta facciamo passi in avanti; se la tempesta si calma, tendiamo a frenare nell'applicazione delle decisioni, quindi dobbiamo capire che in questo campo ci sono problemi e interessi nazionali assai acuti. Se non diamo rassicurazioni adeguate affinché il denaro non venga usato per rinviare gli aggiustamenti piuttosto che per farli, per i tedeschi è un grande problema; questi freni hanno quindi anche un valore positivo, perché obbligano a offrire reazioni più serie alle difficoltà.

I tedeschi non stanno cercando di far crollare la casa, stanno cercando di costruire una casa più solida, ma sono molto preoccupati di pagare dei conti impropri, che non rendono la casa più solida. Ci sono delle zeppe che hanno introdotto nel sistema, come il parere obbligatorio del comitato bilancio del Bundestag, che lasciano molto perplessi, anche sul piano istituzionale.

Sull'unificazione fiscale, il problema generale oggi non è armonizzare la legislazione; il problema è che dietro una vigilanza unificata, alla fine, ci deve essere un *common fiscal backstop*, cioè ci deve essere la possibilità di attivare risorse comuni secondo chiavi predeterminate in caso di crisi sistemica. La questione per adesso è nell'ombra: siccome usciamo da una crisi e, grosso modo, la stiamo gestendo, si spera che siano tutte situazioni gestibili con i denari nazionali pubblici o facendo concorrere il settore privato. Ma nel caso di una crisi sistemica questo problema esiste. Non penso che dovremmo affrontarlo creando una promessa di salvataggio in caso di crisi sistemica, perché questo produce azzardo morale; penso che dovremmo ragionare in termini di chiave di ripartizione degli oneri in caso di crisi sistemica. Questa proposta è stata avanzata dal professor Charles Goodhart alla *London School of Economics* e io la trovo molto condivisibile.

Rispondo infine al senatore Lannutti: l'alternativa non è fra separazione e *far west*. Ci sono forti difficoltà nella separazione, cioè nel definire dove tagliare con le forbici, ma ci sono anche forti argomenti a favore della separazione. L'idea che oggi prevale sicuramente in Europa e in America, per lo meno in caso di vittoria democratica (in caso di vittoria repubblicana la questione diviene più complicata) è che comunque bisogna tagliare un po' le unghie alle banche, che hanno rischiato troppo con i soldi garantiti dai depositanti e che, quando hanno perso, hanno scaricato le perdite sul settore pubblico. Quindi in entrambi i casi stiamo ragionando su sistemi regolamentari più forti. Molta gente comincia a ragionare così. Io penso che il capitale delle banche dovrebbe essere il 10 per

cento dell'attivo, non dell'attivo ponderato. Storicamente noi sappiamo che banche fortemente capitalizzate non vanno a gambe all'aria. Non è vero che questo implichi una riduzione del credito; implica una riduzione del credito solo in un ambito in cui i normali flussi *cross-board* di finanziamento (quindi anche delle banche) sono interrotti per ragioni di fiducia. In un mercato ben funzionante una banca più capitalizzata il denaro lo paga di meno, non lo paga di più. Questa è una discussione lunga nel tempo, che è già avviata. Certamente, con banche con un *leverage* di 40 (mi riferisco al rapporto fra attivo totale e capitale vero, finiti tutti calcoli mascherati che fanno le banche secondo le regole di Basilea) quella è una promessa di guai. Se una banca ha solo il 2,5 per cento in capitale del suo attivo totale, basta un colpo di tosse perché servano i denari pubblici per raddrizzarla.

I poteri che stiamo spostando in Europa devono essere assoggettati a controllo democratico. La soluzione non è trasferire – come qualcuno sta ipotizzando – tutte le Commissioni finanza o bilancio dei Parlamenti nazionali in grandi assemblee bruxellesi; la soluzione, secondo me, è largamente quella di rafforzare i poteri del Parlamento europeo. Nella proposta della Commissione sul trasferimento della vigilanza sostanzialmente si applicano gli stessi meccanismi di *accountability* e di responsabilità verso il Consiglio e verso il Parlamento che sono previsti per la politica monetaria. Il Parlamento europeo ha proposto di andare un po' più in là e di attribuire al Parlamento europeo stesso un potere di conferma delle nomine di certe figure chiave nel comitato esecutivo (presidente e vice presidente): secondo me questa è una buona idea.

Sulla protezione dei consumatori ho già detto. Credo che dobbiamo lavorare perché questa non sia l'Europa delle tecnocrazie (e lo dico io che sono un tecnocrate). Si è creato un grandissimo squilibrio fra il controllo democratico e l'esercizio dei poteri. Tale questione è la quarta nella famosa *road map*: stabilire criteri di legittimazione è centrale per ristabilire fiducia e sostegno in quello che stiamo facendo. È chiaro che fino ad ora il processo si è squilibrato verso l'austerità, verso le misure esecutive e verso i controlli di bilancio che vengono da fuori e che naturalmente incoraggiano reazioni politiche non positive.

L'ultima osservazione che voglio fare riguarda il fatto che anche noi abbiamo lavorato in stretto contatto con il Parlamento europeo. Richiamo la vostra attenzione sulla bozza di relazione che la signora Marianne Thyssen ha presentato alla commissione ECON del Parlamento europeo, perché su questi temi secondo me propone delle soluzioni molto fruttuose. Comunque quella relazione e la presenza del Parlamento europeo stanno cambiando la discussione. Quindi, secondo me, è utile inserirsi in quel fiume, che raccoglie molte delle osservazioni che abbiamo condiviso qui oggi.

VEDANI *(LNP)*. Dottor Micossi, lei ha parlato di difficoltà tecniche per quanto riguarda questa separazione ed ha anche fatto riferimento alle dimensioni un po' esagerate di questi istituti bancari. Quindi ha sostanzial-

mente sostenuto delle ragioni e delle difficoltà tecniche. Poi ha anche citato le dimensioni e il potere lobbistico spropositato del mercato finanziario e di alcuni istituti. Vorrei capire quanto questo sia difficoltà tecnica e quanto invece sia resistenza di un sistema. La difficoltà tecnica in cosa si concretizza?

*MICOSSI*. La difficoltà tecnica, ad esempio, è che non si sa dove tirare la riga quando si parla di attività speculativa delle banche in conto proprio. Il *market making* è un buonissimo esempio: se io offro un prezzo di riferimento sul mercato per chi compra e per chi vende un titolo, inevitabilmente accumulo delle posizioni oscillanti. Questa è un'attività superrischiosa da mettere dentro il sistema di quarantena? Ciò naturalmente vuol dire che dopo i mercati saranno meno liquidi e non avrò più il *market making*. Liikanen ha scelto questa strada; Volcker no. Se faccio una scelta divergente tra Londra e New York, naturalmente introduco degli squilibri competitivi. È interessante la discussione su Dodd-Franck, perché il libro nel quale si definisce il criterio di separazione è diventato un libro di migliaia di articoli; una regola con migliaia di articoli sarà sicuramente ingestibile. Io sono stato chiaro: esiste un problema di dimensione eccessiva e di rischi eccessivi delle grandi banche *cross-boarder*, rischi che non sono diminuiti. Il *leverage* di alcune grandi banche internazionali, in particolare in Europa, è aumentato negli ultimi tre anni, non è diminuito. Quindi evidentemente non siamo sulla strada buona per riportare il sistema ad un sistema più capitalizzato, nel quale, se salta una banca, non salti tutto. Noi non siamo più vicini ad una soluzione; questo l'ho detto chiaramente. Oggi mi interrogo se la soluzione sia un requisito di capitale molto alto (come pensavo fino ad un po' di tempo fa in modo molto più convinto) o se siano invece interventi strutturali con l'accetta, salvo poi vedere come si aggiustano i tramezzi caduti e i piloni spezzati. Davanti all'evidenza di un sistema che non sta diventando più stabile e che abbiamo seppellito nelle regole, senza che siano emersi *trend* evidenti di correzione di quella tendenza ad assumere rischi eccessivi, io oggi mi interrogo: ma non sono pronto a prendere parte per l'una o per l'altra soluzione.

PRESIDENTE. Mi sembra che il dottor Micossi abbia espresso con chiarezza le proprie convinte opinioni, molto utili ai fini del nostro lavoro. Lo ringrazio ancora per il contributo fornito ai nostri lavori e ringrazio altresì il dottor Di Noia e gli altri accompagnatori. Avverto la Commissione che il documento consegnato dal professor Micossi, poiché nulla osta da parte di quest'ultimo, sarà pubblicato sulla pagina *web* della Commissione.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 15,40.*

€ 1,00