

Supervisione «duale» per i maxi-intermediari

di Donato Masciandaro

La Bce, giocando d'anticipo e candidandosi ad assumere i poteri di supervisione finanziaria in Europa, ha avuto il merito indubbio di aprire al massimo livello istituzionale un dibattito urgente. La prima risposta del «governo» Ue è giunta ieri, confermando la priorità assoluta del dossier vigilanza. Ma i commissari Joaquin Almunia e Charlie McCreevy - sollecitando nel merito la nascita di «un'agenzia unica di supervisione a livello europeo» - hanno tenuto ben aperta la porta all'ipotesi alternativa che segnalavamo su queste colonne già all'indomani del pronunciamento di Jean Claude Trichet (vedi Il Sole 24 Ore del 14 gennaio). Una riforma in senso «federale europeo» e «duale» della supervisione è suggerita come exit strategy dalla stessa crisi globale, che ha fatto emergere sia i limiti dei «watchdog» su scala nazionale, sia i rischi di "doppio ruolo" per le banche centrali che gestiscono in via unificata la politica monetaria e vigilanza.

L'architettura che si delinea dietro le parole di Almunia e McCreevy si basa su una Bce e su un' «Autorità federale europea» (Afe) e può operare su due livelli: federale (in prima battuta Eurozona, oppure Ue) e nazionale. L'avvicinamento potrebbe avvenire in due tappe: rafforzando subito il coordinamento tra le autorità nazionali (la Ue ieri lo ha esplicitamente prospettato); e realizzando poi un vero accentramento nell'Afe.

La separazione strategica della politica monetaria dall'attività di vigilanza su banche e mercati è del resto una tendenza consolidata nell'Unione europea, dove già 13 paesi su 27 hanno unificato - cioè semplificato - la vigilanza presso una sola autorità. Esempio la mossa britannica culminata a fine '97: la Fsa è nata come authority «monopolista» della supervisione finanziaria, ma anche «specializzata» rispetto alla banca centrale. Solo in tre casi nella Ue - Irlanda, Repubblica Ceca e Repubblica Slovacca - il compito di vigilante unico è stato affidato alla banca centrale. La grande crisi, per la verità, ha indotto alcuni osservatori a mettere in dubbio l'approccio «consolidamento e specializzazione»: il caso della Gran Bretagna evidenzia i rischi di «cattiva vigilanza» non vengono annullati. Ma anche in un ripensamento "a caldo" pochi dubitano dell'opportunità di stabilire chiare «distanze di braccio» tra chi crea la moneta (banche centrali), chi esercita l'intermediazione (banche e mercati), chi fissa le regole (legislatori e Governi) e chi vigila quotidianamente sulla loro applicazione (authority indipendenti). Proprio la Bce è stata l'unica banca centrale che ha potuto operare sulla liquidità con obiettivi sistemici di stabilità monetaria e finanziaria senza rischi di essere catturata da politici e soggetti regolati, E Francoforte - proprio perché non caricata della cosiddetta «supervisione prudenziale» - non ha subito i danni reputazionali sofferti dalla banche centrali che hanno invece fallito nella vigilanza su credito e Borse.

La «distanza di braccio» ci sembra poi essenziale se pensiamo al futuro prossimo, caratterizzato da sistemi bancari ancor più concentrati del passato, e per di più nuovamente controllati in parti più o meno ampie dallo Stato. La prospettiva di avere in Europa un sistema bancario sempre più oligopolistico ed a rischio oggettivo di influenza politica è reale: vogliamo mettere a rischio l'indipendenza sia della vigilanza sia della politica monetaria affidando alla sola Bce un doppio monopolio? L'opzione di una Bce affiancata da un'Afe in un governo simmetrico di un "sistema federale" va quanto meno considerata.

Una competizione tra due livelli di controllo - federale e nazionale - è caro alla tradizione statunitense, anche se non sempre si è rivelato efficace, creando spesso solo moltitudini di authority. Ma se ben orientato dal binomio «consolidamento e specializzazione», tale modello può tendere a meccanismi virtuosi e controllabili. Immaginiamo quindi una vigilanza in cui banche e intermediari di ciascun paese possano decidere se essere europee o nazionali, naturalmente all'interno di una rete

di paletti non eludibili. Le banche transnazionali sarebbero automaticamente vigilate dall'Afe auspicabilmente dotata del suo modello di vigilanza uniforme. Le banche nazionali rimarrebbero nel perimetro di controllo delle rispettive autorità nazionali (in Italia la Vigilanza Bankitalia), ma in presenza di un potente modello di riferimento sovranazionale.