

**XVI LEGISLATURA****FINANZE E TESORO (6<sup>a</sup>)**

GIOVEDÌ 4 FEBBRAIO 2010

**145<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente***BALDASSARRI**

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, l'onorevole Leonardo Domenici e l'onorevole Alfredo Pallone, membri del Parlamento europeo.*

*La seduta inizia alle ore 14,45.*

*Omissis*

**PROCEDURE INFORMATIVE****Seguito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti di vigilanza europea dei mercati finanziari, creditizi e assicurativi: audizione dell'onorevole Leonardo Domenici e dell'onorevole Alfredo Pallone, membri del Parlamento europeo**

Si riprende l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta del 21 gennaio scorso.

Il presidente **BALDASSARRI** introduce l'audizione.

L'onorevole PALLONE sottolinea in via preliminare che i membri italiani del Parlamento europeo operano con l'obiettivo di raggiungere, in seno alla Commissione per gli affari economici e monetari, incaricata dell'esame del progetto di riforma in materia di vigilanza finanziaria, una posizione il più possibile condivisa per contribuire a migliorare l'architettura proposta, pur nella consapevolezza che altri Stati membri, anche per scelte più meditate di composizione e peso specifico dei propri rappresentanti, riescono a compiere un'azione più efficace nella difesa degli interessi nazionali. Rileva poi che occorre un confronto approfondito sui profili critici del sistema di vigilanza, tenendo anche conto dell'ultima riunione del G20, in cui è stata sottolineata l'esigenza di accrescere la trasparenza dei mercati e di creare una regolamentazione più stringente ed efficace. Osserva in proposito che il nuovo modello di vigilanza deve essere snello e tempestivo nel reagire alle crisi economiche, attraverso un adeguato rafforzamento dello scambio di informazioni fra le singole autorità nazionali e quelle europee, superando le logiche burocratiche con le quali sono state finora affrontate le crisi sistemiche.

In materia di vigilanza macroprudenziale, rimarca con toni critici la mancata attribuzione all'ESRB di poteri effettivi di intervento sugli intermediari con la previsione di una procedura che coinvolge il Consiglio europeo, che, se da un lato appare in grado di tutelare gli interessi dei singoli Stati membri, dall'altro finisce per limitare l'autonomia decisionale dell'organo di vigilanza. Manifesta infatti il timore che si possano creare, all'interno del Consiglio, veri e propri blocchi politici in grado di paralizzare l'esercizio delle funzioni di vigilanza macroprudenziale.

In merito della supervisione microprudenziale, rileva la sussistenza di due criticità: da un lato la mancata armonizzazione dei singoli sistemi fiscali nazionali e dall'altro l'attribuzione agli Stati membri della facoltà di opporre il principio di salvaguardia della propria autonomia di bilancio rispetto alle regole emanate a livello europeo dalle autorità di vigilanza.

Occorre infine accrescere la capacità decisionale e operativa dei nuovi organi di vigilanza e creare un quadro comune di regole e prassi che si applichi a tutti gli intermediari che operano all'interno del mercato unico.

L'onorevole DOMENICI dichiara di condividere le preoccupazioni sull'autonomia e le effettive capacità decisionali dei nuovi organi di supervisione.

Ritiene che il tema della riforma in materia di vigilanza dei mercati richieda il potenziamento dei rapporti tra il Parlamento europeo e quelli nazionali, anche alla luce dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Ripercorre quindi le fasi attraverso cui è stato elaborato il progetto di riforma in materia di vigilanza dei mercati, ricordando la previsione di giungere alla sua approvazione definitiva entro il 2010 per rendere operativo il nuovo sistema a partire dal 1° gennaio del 2011.

Successivamente dà analiticamente conto del calendario programmato dell'*iter* d'esame presso la Commissione per gli affari economici e monetari del Parlamento europeo, che dovrebbe a sua volta concludere i lavori in sede plenaria tra giugno e luglio di quest'anno. Rispetto alla tempistica indicata, ritiene che vi siano ancora margini di intervento per il Parlamento italiano al massimo fino al mese di marzo.

Passando alle considerazioni di merito, rimarca il carattere complesso dell'architettura di vigilanza e ricorda che le ESA discendono dalla trasformazione degli attuali comitati di terzo livello; dopo aver posto l'accento sull'esigenza di intervenire sulla composizione degli organi decisionali, in modo da non renderne pletorico l'apparato, evidenzia la necessità di contemperare l'esigenza del nuovo sistema di vigilanza con l'obiettivo di non appesantire in misura eccessiva i controlli sugli intermediari, nella prospettiva di non ostacolare la ripresa economica e il finanziamento del settore produttivo. Giudica con favore la creazione di un sistema centralizzato di vigilanza alla luce della cospicua presenza di gruppi transfrontalieri, poiché tali soggetti, per le loro caratteristiche dimensionali e operative, hanno contribuito alla diffusione della crisi.

In termini più squisitamente politici, sottolinea poi l'esigenza che l'Unione europea assuma una posizione unitaria e coerente in seno al G20 sulle prospettive di riforma della vigilanza e che sia rafforzato lo scambio di informazioni fra autorità nazionali ed europee. Ritiene altresì opportuno delineare con chiarezza il rapporto tra i due livelli di supervisione, da improntare al principio della leale collaborazione e alla trasmissione delle informazioni rilevanti.

Fa quindi presente che il testo di riforma licenziato dall'ECOFIN ha, per alcuni aspetti, depotenziato la proposta originaria elaborata dalla Commissione: in primo luogo occorre fare chiarezza sul soggetto al quale spetta la competenza a dichiarare la situazione di emergenza, nella consapevolezza che è stata prevista una procedura operativa e decisionale particolarmente lunga. In secondo luogo, rileva la necessità di conferire agli organi di supervisione microprudenziale maggiori poteri di intervento nei confronti degli intermediari che non osservano le regole da essi stabiliti. Infine, reputa opportuno assegnare alle ESA il compito di risolvere le controversie tra le singole autorità nazionali.

Dopo aver ribadito l'importanza di delineare un quadro comune di regole e prassi di vigilanza per il corretto funzionamento del mercato unico, dichiara di condividere l'ipotesi di conferire al Presidente della Banca centrale europea la carica di presidente dell'ERSB anche se non disconosce l'opportunità di ulteriori approfondimenti sul punto.

Nell'ottica di concentrare le informazioni rilevanti per l'esercizio dei compiti di vigilanza, dichiara la propria preferenza per la scelta di un'unica città come sede degli organi di supervisione, pur nella consapevolezza che il dibattito politico si è orientato nella direzione opposta.

In conclusione esprime il timore che nelle successive fasi dell'*iter* di discussione e di elaborazione della riforma possano emergere ulteriori divergenze tra i singoli Governi nazionali, anche se ciò potrebbe offrire all'Italia l'occasione di far sentire maggiormente la propria voce in ambito comunitario. In ogni caso, nel compiere le scelte di fondo in materia di vigilanza sui mercati, occorrerà che l'Europa approfondisca anche il dibattito in corso negli Stati Uniti, e le proposte ivi avanzate, come la separazione tra l'attività delle banche commerciali da quella delle banche di investimento nonché quella di prevedere una specifica tassazione sulle transazioni finanziarie, nella prospettiva di assumere su di esse una posizione il più possibile condivisa.

Seguono quindi i quesiti dei Senatori.

Il presidente **BALDASSARRI**, dopo aver osservato che l'esposizione svolta ha confermato i profili critici del progetto di riforma già emersi nel dibattito della Commissione, ribadisce che il nuovo quadro di vigilanza non è in grado di scongiurare il rischio che gli organi di supervisione agiscano in

modo del tutto autoreferenziale. In secondo luogo, non sembrano individuate soluzioni atte a garantire il bilanciamento tra l'autonomia decisionale e operativa degli organi di supervisione, in quanto chiamati a compiere analisi e valutazioni di carattere tecnico, e il controllo delle istituzioni politiche. Manca inoltre anche una chiara indicazione dell'autorità alla cui vigilanza sono sottoposti gli operatori transfrontalieri e occorre altresì porre la riforma europea in materia di vigilanza dei mercati finanziari a confronto con i modelli elaborati negli altri paesi, *in primis* negli Stati Uniti. Ritiene infine fondamentale che l'Unione europea chiarisca se vi è un modello di sistema e di politica fiscale di riferimento, se essa intende davvero realizzare l'armonizzazione tra i singoli ordinamenti tributari nazionali: rileva infatti che, in caso contrario, si corre il rischio di una vera e propria competizione fiscale, con il pericolo di condotte illecite da parte dei contribuenti.

Il senatore **COSTA** (*PdL*) apprezza l'obiettivo di un più stretto raccordo tra le attività del Parlamento nazionale e quella dei parlamentari europei, al fine di superare le anomalie e le difficoltà emerse in passato all'atto della valutazione e del recepimento delle misure adottate dalle istituzioni comunitarie.

In relazione alla specifica procedura connessa all'esame dei regolamenti comunitari in materia di vigilanza dei mercati finanziari, auspica che le deliberazioni della Commissione Finanze possano essere di ausilio al Parlamento europeo. In particolare ritiene essenziale salvaguardare il modello italiano di terzietà e di altissima competenza dell'Istituto di vigilanza, così come ritiene fondamentale sottolineare i meriti del modello bancario italiano, che è stato in grado, meglio di altri, di assorbire gli effetti della crisi finanziaria.

A giudizio del senatore **BARBOLINI** (*PD*) gli interventi degli auditi ripropongono l'annosa questione della debolezza politica nelle istituzioni comunitarie dell'Italia che non appare in grado di salvaguardare gli specifici punti di interesse nazionale.

La Commissione Finanze e tesoro ha avviato un lavoro di analisi preventiva della nuova architettura di vigilanza finanziaria europea con tempestività e approfondimento, ma rimarca criticamente che l'assenza di un'interlocuzione con il Governo italiano su tale specifica procedura rischia di vanificare il lavoro fin qui compiuto. Prendendo atto della tempistica *dell'iter* presso il Parlamento europeo illustrata dall'onorevole Domenici chiede quali sono i reali margini di modifica dei documenti in discussione e quali sono le effettive possibilità di incidere sulle questioni illustrate dallo stesso parlamentare europeo.

Conclude il proprio intervento auspicando un approfondimento e un'analisi delle procedure parlamentari che si sostanziano nella cosiddetta fase ascendente.

Il senatore **D'UBALDO** (*PD*) ritiene opportuno raccogliere l'invito dell'onorevole Domenici a formalizzare una candidatura italiana per la sede delle autorità di vigilanza europea.

Facendo poi riferimento al dibattito in corso negli Stati Uniti, così come si evince dall'approfondimento sul punto svolto dal Servizio studi del Senato, ritiene che una delle questioni fondamentali sia la individuazione del modello bancario di riferimento, anche in vista di un *exit strategy* in grado di superare le difficoltà che si profilano in questo momento per le finanze pubbliche di molti paesi.

In termini di struttura della vigilanza, inoltre il modello statunitense, sostanzialmente incentrato sul ruolo politico del Tesoro può costituire un utile punto di riferimento.

A suo parere, una volta definito il modello di attività bancaria - auspicabilmente più vicino alla tradizionale attività di raccolta e impiego dei capitali privati per un più ampio sostegno dell'economia - ne discende la struttura della vigilanza stessa. Infine ritiene essenziale le forme di maggiore coordinamento tra la vigilanza finanziaria europea e le analoghe strutture statunitensi.

Il senatore **LANNUTTI** (*IdV*) esprime una valutazione complessivamente critica del compromesso raggiunto dagli Stati membri del Nord Europa sulla struttura della vigilanza europea che si affianca, nella definizione architettura, alla capacità delle oligarchie bancarie nell'indirizzare i regolatori e il decisore politico. A suo parere la riscrittura delle regole non può essere asservita agli interessi dei grandi gruppi bancari e finanziari ed invoca quindi una forte presa di posizione del potere politico in grado di orientare la nuova struttura della vigilanza con l'obiettivo di ampliare la tutela dei risparmiatori e degli investitori.

La senatrice **GERMONTANI** (*PdL*) domanda se il nuovo quadro di vigilanza è in grado di prevenire i conflitti di interesse e le commistioni tra controllori e controllati; chiede inoltre se le

agenzie di *rating* devono essere considerate soggetti operanti all'interno del mercato, e quindi da sottoporre alle funzioni di vigilanza dei nuovi organi di supervisione. Sollecita infine una valutazione delle richieste avanzate dalla Banca centrale europea al fine di modificare il progetto di riforma, accrescendone la partecipazione numerica e il ruolo decisionale all'interno degli organi di vigilanza.

Rispondendo ai quesiti dei senatori interviene l'onorevole DOMENICI, a giudizio del quale la sollecitazione di un ruolo più attivo della politica nelle istituzioni comunitarie rischia di essere vanificata dalla considerazione che il ruolo assegnato alla mediazione intergovernativa nell'Unione europea implica, sostanzialmente, il rischio di un compromesso al ribasso e la marginalizzazione di una visione squisitamente europeista. L'aver assunto in molte occasioni la logica della sommatoria degli interessi dei singoli Stati membri ha certamente nuociuto rispetto al raggiungimento di obiettivi più avanzati ed equilibrati.

Per questi aspetti ritiene fondamentale il ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali quali luoghi privilegiati di sintesi politica a più ampio raggio. Per quanto riguarda i rilievi sulla funzione delle strutture tecnocratiche, ne ammette la fondatezza, pur sottolineando che organismi autorevoli e indipendenti costituiscono certamente una soluzione adeguata rispetto a determinate contingenze. Per quanto riguarda la complessità del progetto predisposto dalla Commissione europea non esclude, come prefigurato nello stesso rapporto de Larosière, che si possa nel tempo addivenire ad una semplificazione della struttura fondata su due organismi di vigilanza complessiva. Per quanto riguarda le proposte di modifica avanzate dalla BCE si riserva di compiere un ulteriore approfondimento; circa la composizione dell'autorità di vigilanza del rischio sistemico, ritiene valutabile rafforzare i poteri dell'organo ristretto al fine di superare l'evidente anomalia di un organo eccessivamente pletorico. Conclude il proprio intervento ribadendo la convinzione che la Banca centrale europea costituisca un elemento irrinunciabile, per l'autorevolezza e la indipendenza della nuova struttura europea.

L'onorevole PALLONE rileva in termini critici che la politica italiana, al di là dell'alternanza al Governo dei diversi schieramenti, non si è mai preoccupata di costruire un rapporto stabile con le istituzioni comunitarie, provvedendo a definire una linea di condotta comune a difesa degli interessi nazionali: ciò richiederebbe a suo parere un più diretto coinvolgimento del Governo nella prospettiva di garantire l'interesse generale del Paese al di là dei vincoli di carattere ideologico. Aggiunge pertanto che l'esigenza che le varie forze politiche si impegnino finalmente a compiere scelte condivise si pone con particolare riguardo per il tema dell'armonizzazione dei sistemi fiscali e del valore da attribuire al principio di salvaguardia dell'autonomia di bilancio dei singoli Stati membri di fronte ai poteri di vigilanza attribuiti ai nuovi organi di supervisione. Ribadisce quindi che lo scambio di informazioni tra le autorità europee e quelle nazionali costituisce un fattore importante per il corretto esercizio dei poteri di controllo e richiede al contempo la creazione di un sistema informativo centralizzato e condiviso: in tale ottica reputa dunque interessante l'ipotesi di scegliere un'unica città come sede delle autorità di vigilanza.

Il presidente BALDASSARRI (*PdL*) ribadisce che l'armonizzazione dei sistemi fiscali postula che se ne definiscano gli strumenti e gli obiettivi e ciò richiede in particolare che l'Unione europea compia una scelta di carattere politico sul modello di riferimento e sul livello massimo della pressione fiscale all'interno dei singoli Stati membri.

Dichiara quindi conclusa l'audizione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è pertanto rinviato.

*Resoconto sommario*

<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=454365>

*La seduta termina alle ore 16,20.*