

## XVI LEGISLATURA

FINANZE E TESORO (6<sup>a</sup>)

GIOVEDÌ 17 DICEMBRE 2009  
132<sup>a</sup> Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente  
**BALDASSARRI**

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Antonio Catricalà, presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, accompagnato, per il medesimo organismo, dal dottor Massimo Ferrero e dal dottor Angelo Lalli, e il dottor Giancarlo Giannini, presidente dell'ISVAP - Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private e di Interesse Collettivo, accompagnato dal dottor Marco Cecchini, nonché dal dottor Roberto Novelli per il medesimo istituto.*

*La seduta inizia alle ore 14,40.*

*Omissis*

## PROCEDURE INFORMATIVE

**Seguito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti di vigilanza europea dei mercati finanziari, creditizi e assicurativi: audizione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato**

Si riprende l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta antimeridiana di ieri.

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

Il presidente CATRICALÀ, dopo aver consegnato alla Commissione un documento scritto, osserva che il progetto di riforma della vigilanza finanziaria europea discende dalla presa di coscienza delle debolezze del sistema attuale, messe in luce dalla gravità della crisi finanziaria e dalla mancanza di un coordinamento fra le diverse iniziative assunte dai singoli governi nazionali. A suo parere, dopo l'Ecofin di dicembre, risulta attenuato il ruolo della Commissione europea, rispetto alla proposta iniziale, mentre sembra rafforzato il ruolo del Comitato europeo per il rischio sistemico e delle autorità europee di vigilanza; esse inoltre sono chiamate a vigilare sulle agenzie di *rating* e sugli intermediari solo in via mediata, in caso di violazione di norme comunitarie. Specifica quindi che la vigilanza sugli operatori nazionali spetta alle singole autorità statali e che il progetto di riforma mira all'introduzione di regole e prassi uniformi, con la conseguente riduzione del potere statale di disciplinare i settori bancario, assicurativo e finanziario.

Dal momento che gli *standard* tecnici dovranno essere definiti a livello europeo, sottolinea la perdita di autonomia da parte delle autorità nazionali, ma aggiunge che esse guadagneranno comunque in termini di maggiore legittimazione delle loro decisioni, che trarranno origine dalle prassi stabilite a livello centrale.

Rileva che la nuova versione della clausola di salvaguardia dell'autonomia di bilancio rimette al Consiglio europeo la decisione sull'applicazione delle misure contestate, ma, nei fatti, risulterà piuttosto difficile che il Consiglio possa assumere una decisione difforme dall'orientamento dello Stato interessato.

Nel delineare i principali profili critici del nuovo schema di vigilanza, osserva che nella gerarchia dei valori da salvaguardare la tutela della stabilità abbia assunto un ruolo predominante rispetto alla concorrenza e alla trasparenza, con una struttura organizzativa pensata evidentemente alla luce della crisi. Ricorda dunque che sono state espresse preoccupazioni in ordine al fatto che

tale elemento potrebbe limitare la libertà di mercato, anche se non è possibile formulare un giudizio definitivo poiché la concreta prassi applicativa fisserà le regole di vigilanza: è comunque innegabile il rischio che possano risultare favorite le posizioni e gli interessi degli Stati più forti.

In secondo luogo occorre stabilire con maggiore precisione a quale organo comunitario è affidata la valutazione politica degli interessi coinvolti: in caso contrario paventa il rischio che gli interventi per fronteggiare nuove crisi sistemiche potrebbero essere tardivi e inefficaci.

Osserva inoltre che risulta necessario un maggiore approfondimento anche sull'organo comunitario destinato a compiere la valutazione e la sintesi degli interessi dell'Unione europea nel suo complesso.

Constata con toni critici che è stato preferito e che appare destinato a consolidarsi uno schema di vigilanza per soggetti rispetto al sistema di vigilanza per finalità, in parte accolto dal legislatore italiano per la vigilanza interna. Considerato che negli Stati Uniti è in corso di approvazione un provvedimento legislativo che istituisce una specifica agenzia incaricata della tutela dei consumatori nei mercati finanziari, giudica deficitario il nuovo sistema proposto, che non risolve il problema della frammentarietà della funzione di tutela dei consumatori a livello europeo e nazionale, dal momento che tale funzione risulta attualmente ripartita tra vari organismi. Pertanto la discussione della riforma del sistema di vigilanza potrebbe rappresentare l'occasione per conferire pari dignità istituzionale a tale compito e per individuare un'unica autorità per ciascuno Stato alla quale attribuire compiti di coordinamento in materia.

Seguono quindi i quesiti dei Senatori.

Interviene quindi il senatore **LANNUTTI** (*IdV*) il quale, dopo aver espresso apprezzamento per i contenuti della relazione svolta dal presidente Catricalà, rileva criticamente la debolezza del Governo italiano nelle sedi comunitarie rispetto alle istanze dei Paesi membri più forti, che risulta ancora più grave nella delicata fase della costruzione della vigilanza finanziaria europea. La risposta alla crisi formulata in sede comunitaria non sembra tener conto delle specifiche responsabilità del settore bancario, mentre, viceversa, il progetto di supervisione appare troppo contiguo agli interessi specifici dei soggetti regolati. Rispetto a un sistema sostanzialmente protetto come quello bancario, che, di fatto, ha scaricato sui risparmiatori i costi della crisi, appare meritevole di grande attenzione la proposta dell'*Antitrust* di creare un organismo di tutela globale dei consumatori. In termini generali, ritiene preferibile una supervisione europea più snella e in grado di decidere in tempi più rapidi.

A giudizio del senatore **BARBOLINI** (*PD*) l'intervento del presidente Catricalà conferma le preoccupazioni già emerse circa la tempistica troppo dilatata della risposta comunitaria rispetto alla crisi finanziaria; così come appare confermato il dubbio di un progetto troppo articolato e farraginoso sia per quanto riguarda l'organizzazione che le procedure di decisione. Condivide poi l'accento sulla esigenza di creare un'unica autorità di vigilanza a tutela dei consumatori.

Interviene la senatrice **GERMONTANI** (*PdL*), la quale esprime apprezzamento per le considerazioni svolte dall'audit, in particolare per quanto riguarda la esigenza di conciliare le istanze di supervisione finanziaria con le prerogative degli stati membri. A suo parere inoltre va approfondita la questione relativa alla regolazione dei conflitti di interesse, evitando commistioni tra soggetti vigilati e organismi di vigilanza. Chiede inoltre una maggiore specificazione circa l'adeguatezza della regolamentazione in materia di agenzia di *rating*.

A giudizio del presidente **BALDASSARRI** emerge un sostanziale consenso sull'urgenza della creazione di organismi di vigilanza europei, attese le caratteristiche e le modalità della crisi finanziaria, ma, al contempo, si va profilando con chiarezza la debolezza della risposta comunitaria, che appare troppo legata a un principio di mediazione e compromesso tra istanze diverse. A suo parere, infatti, l'istituzione di un organismo di vigilanza deve avere come obiettivo fondamentale la tutela di beni pubblici da riferirsi non tanto ai soggetti vigilati, quanto alla generalità dei consumatori e dei cittadini.

Seguendo tale principio, la strutturazione della vigilanza per soggetti presenta fortemente il rischio di un cointeressenza tra controllori e controllati a danno della generalità dei consumatori. Viceversa, recuperando anche il dibattito svoltosi in passato in Italia, una vigilanza per finalità crea, da un lato, un meccanismo trasversale tra settori vigilati e, tra l'altro, la positiva concorrenza tra organismi di controllo.

Rispetto quindi al compromesso che sembra prevalere in sede comunitaria, occorre chiarire con nettezza i livelli differenti di responsabilità tra scelte politiche e scelte tecniche, nonché riequilibrare il disegno complessivo proposto dalla Commissione europea - frutto sostanzialmente di un accordo tra Germania, Francia e Inghilterra - rispetto ai nuovi assi strategici intorno ai quali deve ruotare la nuova Europa, che non possono non coinvolgere i Paesi mediterranei ed l'est europeo.

Il presidente CATRICALÀ condivide il giudizio di responsabilità sulle banche nel dare origine alla crisi economica, formulato dal senatore Lannutti, e informa che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato si appresta a inviare una segnalazione al Parlamento per sollecitare un intervento legislativo sulla sostituzione della commissione di massimo scoperto con clausole contrattuali aventi analogia finalità.

Condivide anche il rilievo secondo cui nello schema di vigilanza occorre recuperare il primato della politica, rendendo chiaro il quadro dei poteri e delle responsabilità degli organi rappresentativi all'interno del processo decisionale e garantendo inoltre che gli organi tecnici debbano rispondere all'autorità politica del loro operato.

Aggiunge che la Commissione potrebbe utilmente proporre un'accelerazione dei tempi di attuazione della riforma, concordando con la preoccupazione che la loro eccessiva lunghezza potrebbe impedire una tempestiva reazione nella gestione delle crisi.

Ribadisce successivamente l'esigenza che alla tutela dei consumatori sia attribuita pari dignità rispetto agli altri ambiti di intervento e che lo schema di vigilanza per soggetti debba evitare il rischio di influenze decisive da parte dei soggetti vigilati. Ritiene pertanto preferibile il sistema di vigilanza per finalità, con la garanzia di un soggetto competente a risolvere eventuali conflitti tra le singole autorità.

Il presidente **BALDASSARRI** dichiara quindi conclusa l'audizione.

### **Audizione di rappresentanti dell'ISVAP - Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private e di Interesse Collettivo**

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

Il presidente GIANNINI evidenzia in primo luogo la maggiore tenuta del sistema assicurativo italiano rispetto alla crisi, grazie agli interventi messi in campo dal Governo e alle iniziative di vigilanza dell'ISVAP.

Dopo aver descritto le attività di controllo svolte nei confronti delle imprese assicurative a tutela dei consumatori, si sofferma sull'architettura istituzionale del nuovo sistema di vigilanza, fondato sui due livelli della vigilanza macroprudenziale e microprudenziale. Aggiunge che tale modello privilegia l'obiettivo di tutela della stabilità a livello sistemico e che pertanto l'azione di vigilanza sarà destinata a concentrarsi maggiormente sul settore bancario, poiché quello assicurativo prospetta minori rischi di *default* con ripercussioni a livello sistemico.

Osserva che il nuovo schema di vigilanza sarà chiamato a promuovere regole e prassi coerenti e uniformi, ripudiando l'approccio basato sull'autoregolamentazione del mercato diffuso nel mondo anglosassone.

Nel soffermarsi sulla struttura e sui compiti delle autorità europee di vigilanza, giudica positiva l'innovazione derivante dalla trasformazione dei comitati di terzo livello, attualmente investiti di soli poteri consultivi, in altrettanti organismi dotati di personalità giuridica di diritto comunitario, ai quali è attribuito il potere di fissare *standard* tecnici vincolanti. Reputa inoltre condivisibile la scelta di istituire autorità con compiti differenziati per settori economici, attesa la specificità della funzione di vigilanza sulle assicurazioni, fondata essenzialmente sulla stabilità dei bilanci societari. Osserva quindi che il modello alternativo della vigilanza per finalità presenta una limitata diffusione in Europa, come ad esempio in Olanda, dove tuttavia non ha fornito risultati positivi come dimostra la vicenda del salvataggio del gruppo assicurativo internazionale denominato Fortis.

Specifica successivamente che l'ISVAP ha prevenuto la diffusione di titoli tossici nel mercato italiano con il divieto - stabilito già nel 2003 - di indicizzare le polizze *index linked* a titoli cartolarizzati o derivati, evitando così danni ulteriori ai risparmiatori.

Pone quindi in risalto che l'attività di vigilanza nel comparto assicurativo non si limita soltanto all'operato degli intermediari ma, per maggiore tutela degli assicurati, si estenda anche alla valutazione della struttura e del grado di rischio dei prodotti commercializzati.

Si sofferma in seguito sulla direttiva *Solvency II*, sottolineando che essa introdurrà nuovi criteri di calcolo dei requisiti patrimoniali delle aziende assicurative, maggiormente commisurati alle tipologie di rischio assunte dall'impresa ed evitando il pericolo di produrre effetti prociclici.

Rileva che il nuovo sistema di regole a livello comunitario richiederà un'intensificazione dell'attività dell'ISVAP per quanto riguarda la formazione delle regole a livello comunitario, l'esercizio delle attività di supervisione e il rafforzamento delle forme di cooperazione e coordinamento.

Osserva conclusivamente che, al fine di garantire la piena operatività dei nuovi organismi europei, la riforma della vigilanza dovrà conferire una dimensione europea alle politiche di controllo, rafforzare gli strumenti anticiclici che consentono di accumulare patrimonio nelle fasi positive dei mercati, assicurare una vigilanza sui gruppi transfrontalieri pienamente integrata con i collegi dei revisori ed evitare che le politiche delle remunerazioni e degli incentivi premino comportamenti speculativi.

Seguono quindi i quesiti dei senatori.

La senatrice **GERMONTANI** (*PdL*) apprezza l'aggiornamento sui contenuti della direttiva *Solvency II* e condivide la sottolineatura della maggiore collaborazione e coordinamento tra le autorità di vigilanza. Dopo aver dichiarato che occorre individuare gli strumenti per superare le ambiguità e le incertezze che emergono in termini generali sulla nuova architettura della supervisione europea, sostiene l'esigenza di evitare l'insorgere di conflitti di interesse tra controllati e controllori.

Il presidente **BALDASSARRI** chiede di specificare come si concilia la specificità della vigilanza sui prodotti assicurativi con il progetto di supervisione finanziaria europea. Chiede inoltre di conoscere qual è l'attuale condizione del comparto assicurativo in considerazione della esigenza emersa durante la crisi finanziaria di iscrivere a bilancio a costo storico gli *asset*.

Il presidente **GIANNINI** giudica di estremo rilievo l'aver messo a punto il nuovo sistema di vigilanza, all'esito di un dibattito lungo e complesso originato dalla crisi finanziaria internazionale. Con i nuovi strumenti di controllo sarà ad esempio possibile evitare la diffusione delle polizze esterovestite attraverso l'armonizzazione delle regole di vigilanza, l'attribuzione alla autorità europee di effettivi poteri di controllo e il rafforzamento della collaborazione con le autorità nazionali. Assume particolare rilievo anche la prospettiva di introdurre regole uniformi per il settore assicurativo, attraverso le decisioni della competente autorità europea, garantendo comunque che esse siano applicate e sanzionate in modo coerente evitando svantaggi competitivi per gli operatori nazionali.

Risponde infine anche al quesito posto dal presidente Baldassarri sull'attuale grado di patrimonializzazione delle imprese assicurative.

Il presidente **BALDASSARRI** dichiara quindi conclusa l'audizione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è pertanto rinviato.

*La seduta termina alle ore 16,55.*