

XVI LEGISLATURA

FINANZE E TESORO (6^a)

MERCOLEDÌ 20 GENNAIO 2010

138^a Seduta

Presidenza del Presidente

BALDASSARRI

Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Molgora.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, i professori Rainer Masera, Marco Onado e Gustavo Piga.

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 di esperti

Si riprende l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta del 14 gennaio scorso.

Il presidente [BALDASSARRI](#) introduce l'audizione.

Il professore MASERA ricorda positivamente che i contenuti del rapporto predisposto dal gruppo de Larosière sono stati in larga parte recepiti dal progetto di riforma approvato dal Consiglio dell'Unione europea e attualmente all'esame del Parlamento europeo. Rimarca in proposito che esso rappresenta già una sintesi avanzata dei modelli di vigilanza da istituire all'interno dell'Unione europea e occorre pertanto evitare il rischio di compiere passi indietro nell'approvazione della riforma a causa della resistenza di alcuni Stati membri.

Sottolinea che la nuova architettura istituzionale si fonda su tre pilastri: la regolamentazione comune dei mercati finanziari, la supervisione macroprudenziale e la vigilanza microprudenziale sui singoli intermediari. Evidenzia l'importanza della scelta di costituire specifici organismi di controllo, poiché, al contrario, risulterebbe velleitario affidare alla sola normativa di settore, per quanto dettagliata e coerente, il compito di garantire la stabilità dei mercati.

Osserva che occorre attribuire al Comitato europeo per il rischio sistemico poteri maggiormente effettivi, al fine di rendere tempestiva la gestione delle eventuali crisi, evitando il rischio che le segnalazioni e le raccomandazioni di sua competenza restino inattuato, come è talvolta accaduto per i rapporti elaborati dalla Banca per i regolamenti internazionali.

Successivamente rileva che il 2010 sarà un anno cruciale per uscire dalla crisi, nonostante si possa prevedere che il tasso di disoccupazione rimarrà comunque a livelli elevati a causa delle numerose crisi aziendali, e per verificare altresì la sussistenza di condizioni per un celere ritorno del tasso di produttività ai livelli esistenti prima della crisi. Aggiunge che occorrerà cogliere l'occasione per procedere alla riforma organica del sistema di vigilanza sui mercati, prevenendo il pericolo di un ritorno a un assetto di regolamentazione e di supervisione frammentato e contraddittorio. Evidenzia inoltre che l'attuale andamento degli indici economici in Italia prospetta il rischio di una risalita del PIL estremamente lenta mentre altri Paesi, come gli Stati Uniti e la Francia, sembrano in grado di tornare nel corso di un anno ai livelli del 2008. Ciò richiederà l'elaborazione e l'attuazione, per l'Italia, di politiche economiche in grado di assicurare una crescita sostenibile.

Si sofferma quindi sugli indirizzi di politica monetaria che sarà necessario adottare per garantire un tasso di cambio equilibrato fra euro e dollaro e descrive inoltre le linee di riforma da seguire relativamente al modello organizzativo e gestionale della nuova architettura di vigilanza, alla revisione dei criteri di Basilea 2 e al controllo sulle infrastrutture del sistema finanziario. Dopo aver evidenziato in particolare l'esigenza di un coordinamento tra i principi contabili internazionali IASB e le nuove norme sui requisiti patrimoniali delle imprese bancarie, afferma che una possibile procedura di salvataggio delle banche di maggiori dimensioni e di carattere internazionale potrebbe consistere in una modifica del sistema di bilancio dell'Unione europea, con l'istituzione di un apposito Fondo affidato alla Banca europea degli investimenti. Ciò consentirebbe infatti di risolvere il problema del salvataggio degli istituti transnazionali, sul modello degli Stati Uniti.

Il professore ONADO rileva che il rapporto de Larosière ha denunciato la mancanza di coerenza all'interno dei quattro livelli fondamentali in cui è possibile ripartire l'intero sistema finanziario europeo. Si tratta delle norme di primo livello introdotte dalle direttive comunitarie, delle disposizioni di recepimento all'interno dei singoli Stati, dei regolamenti di settore e dell'applicazione di tali norme da parte delle autorità competenti. Evidenzia pertanto che l'obiettivo di garantire la stabilità e il corretto funzionamento dei mercati richiederebbe un intervento più complessivo, poiché non risulterebbe sufficiente operare soltanto sul lato della supervisione finanziaria. In tale ambito, ritiene comunque opportuno che il rapporto de Larosière abbia distinto due tipi di vigilanza: quella sui rischi di carattere sistemico e quella sui singoli intermediari; in particolare apprezza l'impegno a garantire un controllo adeguato sugli operatori internazionali da parte dei collegi dei supervisori nonché quello a costruire un sistema di regole e pratiche comuni per tutti gli intermediari, anche se tali interventi si possono a suo parere collocare all'interno del terzo livello dell'architettura descritta in precedenza.

Sottolinea quindi che occorre migliorare alcuni profili dell'assetto di vigilanza macroprudenziale, che risultano attenuati nel progetto di riforma licenziato dall'ECOFIN. Infatti i rischi di natura sistemica, alla cui analisi è preposto l'organismo di supervisione denominato ESRB, possono derivare dalle condizioni specifiche di singoli istituti di grandi dimensioni, con una sovrapposizione rispetto agli ambiti di competenza della vigilanza microprudenziale. Rileva che occorrerebbe affiancare ai poteri di segnalazione e raccomandazione del Comitato europeo per il rischio sistemico anche poteri di carattere sanzionatorio, in caso di mancata adozione dei provvedimenti indicati, non risultando a suo parere sufficiente il mero rischio reputazionale e sarebbe altresì necessario creare le condizioni affinché tale organismo possa acquisire le informazioni necessarie sulle condizioni dei singoli mercati.

Emerge anche la necessità di definire meglio le procedure di composizione del dissenso all'interno dei collegi dei supervisori, poiché l'esperienza degli ultimi anni dimostra la scarsa disponibilità delle autorità nazionali a cooperare tra loro e a scambiarsi informazioni; in secondo luogo occorre prevedere sanzioni efficaci in caso di non corretta applicazione degli *standard* tecnici, in modo da realizzare quanto prima un sistema di regole e pratiche comuni (il cosiddetto *single rulebook*).

Puntualizza poi che il modello di organizzazione interna dell'ESRB dovrebbe essere analogo a quello della Banca centrale europea, con la creazione di un comitato esecutivo dotato dei poteri decisionali e di un organo di supervisione, come il consiglio generale, lamentando che la struttura organizzativa delineata nel progetto di riforma appare pletrica e prospetta il rischio di una notevole lentezza operativa. In conclusione, osserva che il sistema di supervisione dovrebbe essere quello per finalità, imperniato su due autorità: quella per la stabilità delle banche e delle assicurazioni e quella per la trasparenza e la correttezza dei mercati, secondo un orientamento che sta assumendo sempre maggiore peso a livello internazionale.

Il professore PIGA evidenzia in primo luogo che il tema della riforma della vigilanza finanziaria europea è stato finora affrontato in prevalenza in un'ottica di carattere tecnico, trascurandone le implicazioni di natura politica. Occorre pertanto compierne anche una lettura di tale tipo, che consentirebbe di creare un sistema di vigilanza capace di garantire maggiormente la stabilità dei mercati e anche gli interessi economici degli Stati membri.

Dopo aver posto in luce lo stretto legame tra l'avvio del dibattito sulla riforma e l'inizio della crisi economica internazionale, con una tempistica di elaborazione del progetto in esame a suo parere troppo breve, esprime il convincimento che un eventuale approfondimento della discussione da parte del Parlamento europeo potrebbe risultare utile per recuperare il ruolo della politica all'interno della nuova architettura.

Nell'evidenziare che le ragioni della riforma sono strettamente connesse alle cause della crisi, rimarca che essa non è dipesa dall'inadeguatezza delle scelte di politica economica a livello nazionale e internazionale, ma dalla mancata vigilanza sul comportamento degli operatori: ciò può essere a suo avviso spiegato o con la mancanza di competenza da parte delle autorità di vigilanza o con la loro "cattura" da parte dei vigilati. Osserva infatti che al processo di aggregazione fra gruppi bancari, conclusosi nel 2008, che ha condotto alla nascita di soggetti destinati a operare nei mercati internazionali, non ha fatto seguito un ampliamento e rafforzamento delle competenze e dei poteri delle autorità di controllo dei mercati, con conseguente inadeguatezza degli assetti di vigilanza rispetto alle potenzialità operative dei nuovi gruppi internazionali. In tal senso, egli prosegue, l'istituzione di autorità di vigilanza a livello europeo dovrebbe in parte neutralizzare i predetti rischi, creando le condizioni per la raccolta di maggiori informazioni sugli operatori di maggiori dimensioni.

Affinché il nuovo sistema di vigilanza possa funzionare occorre che le autorità siano indipendenti e al contempo dotate delle necessarie competenze in materia finanziaria: tuttavia la circostanza che gli esperti destinati a farne parte sono tratti dagli stessi settori sottoposti alla loro vigilanza rende necessario evitare conflitti di interesse e ciò può essere a suo parere ottenuto facendo sì che i componenti delle autorità europee di supervisione rispondano del loro operato alle istituzioni comunitarie titolari del potere politico, recuperando la piena operatività del principio di responsabilità e controllo delle autorità. Rileva infatti che già in passato si è assistito al fenomeno per cui i singoli Governi nazionali si sono spogliati di parte delle loro competenze in materia di politica monetaria con la creazione di un apposito organismo come la Banca centrale europea: tuttavia rimarca che tale scelta, formalizzata nel Trattato istitutivo, è stata controbilanciata dalla decisione di preservare ai Governi nazionali il potere di nomina dei componenti della BCE. Evidenzia al riguardo che il progetto di riforma, destinato a divenire operativo con l'entrata in vigore dei relativi regolamenti, sembra ridimensionare il ruolo e i poteri dei Governi nazionali, attribuendo alle autorità di vigilanza incisivi poteri in grado di interferire con l'elaborazione e l'attuazione delle varie politiche nazionali; inoltre i componenti dei nuovi organismi non sono di nomina governativa e la procedura di designazione non elimina il rischio di autoreferenzialità. Occorre pertanto recuperare il ruolo della politica al fine di evitare il prevalere di logiche oligarchiche all'interno del nuovo sistema di vigilanza.

Il presidente **BALDASSARRI** reputa necessario e urgente realizzare un meccanismo di vigilanza unico e centrale a livello europeo, costituito da organismi indipendenti, ma legati al contempo da un rapporto di responsabilità di fronte alle autorità politiche. Fra le cause della crisi economica invita comunque a non sottovalutare il peso della mancata vigilanza sugli squilibri macroeconomici, sollevando il problema di una *governance* mondiale di natura finanziaria ed economica.

Considerato lo scarso tempo a disposizione prima dell'inizio dei lavori dell'Assemblea, propone ai Commissari di predisporre per iscritto eventuali quesiti da trasmettere agli esperti, anche in considerazione del valore e della rilevanza delle audizioni svolte.

Il senatore **BARBOLINI (PD)** concorda con tale proposta anche alla luce dell'esigenza di acquisire dagli auditi ulteriori elementi di riflessione e di approfondimento.

Anche il senatore **LANNUTTI (IdV)** conviene con la predetta proposta e sottolinea che il dibattito sulla vigilanza finanziaria europea sta sempre più mettendo in risalto il rischio che prevalgano interesse di parte nella costruzione e nel funzionamento della nuova architettura istituzionale.

Il senatore **COSTA (PdL)** condivide la proposta avanzata dal presidente Baldassarri e manifesta apprezzamento per i contributi di approfondimento forniti dagli auditi.

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

Il seguito dell'indagine conoscitiva è pertanto rinviato.

La seduta termina alle ore 16,10.