

Commissione VI della Camera dei Deputati (Finanze)

L'unione bancaria

Audizione del Direttore Centrale
per l'Area Vigilanza Bancaria e Finanziaria della Banca d'Italia

Luigi Federico Signorini

Camera dei Deputati
Roma, 22 novembre 2012

Il tema principale del mio intervento riguarderà l'unione bancaria. Mi concentrerò sui seguenti argomenti: i fattori che conducono all'unione bancaria; la *road map* definita a livello UE; gli elementi più rilevanti della proposta della Commissione europea per l'istituzione di un meccanismo di supervisione unico nell'area dell'euro; la valutazione della Banca d'Italia sulle proposte della Commissione e gli ulteriori passi che riteniamo necessari perché l'assetto della vigilanza europea possa considerarsi compiuto ed efficace.

Affronterò, su richiesta della Commissione, alcuni temi che sono attualmente alla sua attenzione: 1) i sistemi di garanzia dei depositi; 2) l'attuazione del decreto legislativo 141 del 2010 e successive modifiche in materia di credito al consumo e disciplina degli intermediari finanziari non bancari; 3) l'istituzione dell'IVASS per i profili di competenza del nostro Istituto.

1. I fattori che conducono all'unione bancaria

La crisi del debito sovrano e il contagio alle banche hanno reso manifesta la necessità di accelerare il processo di unificazione economica e finanziaria nell'area dell'euro.

La decisione di procedere speditamente verso un sistema di supervisione unico (*Single Supervisory Mechanism*, SSM) è parte di tale processo. Esso è il primo dei tre pilastri sui quali si regge l'Unione bancaria (*banking union*); gli altri due sono il sistema di risoluzione delle crisi e quello di garanzia dei depositi accentrati a livello europeo. È necessario procedere rapidamente su tutti i fronti. Senza una coerenza tra l'ambito della supervisione e quello delle reti di sicurezza non si consegue, tra l'altro, l'obiettivo di spezzare il legame tra le condizioni delle banche e quelle degli stati sovrani, obiettivo che – come discuterò tra breve – è uno dei principali motori della proposta.

Alla base dell'idea di una *banking union* vi sono fattori sia congiunturali che strutturali. Quelli congiunturali sono legati alla crisi finanziaria, e soprattutto alla crisi del debito sovrano europeo avviata dall'estate del 2011.

Il legame tra banche e sovrano va in entrambe le direzioni. Nella prima direzione, dal rischio bancario a quello sovrano, le difficoltà di alcuni sistemi bancari, in particolare in paesi dove le prassi di vigilanza si sono rivelate carenti, hanno determinato un rapido

deterioramento delle condizioni di finanza pubblica; hanno posto le basi per la crisi di quegli emittenti sovrani e per il contagio ad altre economie e ad altri sistemi bancari. Un sistema di supervisione unico è necessario per contribuire a evitare che ciò si ripeta. In primo luogo, la sua costituzione può e deve favorire l'adozione delle migliori prassi di vigilanza; in secondo luogo – e questo punto è più rilevante al fine di spezzare il legame banche-sovrano – una supervisione comune attenua gli interessi nazionali, che in passato hanno consentito l'accumulo di squilibri nei bilanci delle banche – al fine di proteggere i campioni nazionali – con le conseguenze che abbiamo osservato sulla finanza pubblica.

Quanto alla seconda direzione, dal rischio sovrano a quello delle banche, in un paese sottoposto a tensioni di finanza pubblica, le risorse per salvaguardare la stabilità del sistema finanziario possono essere insufficienti; è anche limitata la possibilità di utilizzare meccanismi di risoluzione nazionali. Ne consegue che le condizioni delle banche dipendono strettamente da quelle del sovrano. Ne soffrono la percezione da parte del mercato della stabilità del sistema bancario; il rating delle banche; le condizioni (disponibilità e costo) con cui esse possono accedere al mercato del capitale e della liquidità. Ne deriva, per le banche insediate nei paesi con maggiori tensioni di finanza pubblica, una condizione di svantaggio competitivo.

La disponibilità di meccanismi europei per la risoluzione delle crisi, come ho rilevato, può contribuire a spezzare questo legame. Ma la disponibilità a mettere in comune risorse per la costituzione di una rete di sicurezza europea è difficile da ottenere senza controlli anch'essi comuni. Asimmetrie informative nell'esercizio dei controlli prudenziali possono creare situazioni di azzardo morale. Un meccanismo unico di supervisione è quindi necessario.

I fattori strutturali non sono meno importanti. Mi pare che tre siano i principali.

Già prima della crisi finanziaria, Tommaso Padoa-Schioppa sottolineava la contraddizione che esiste tra l'esistenza di un'area finanziaria integrata e la permanenza di sistemi di vigilanza nazionali. La forte interconnessione tra mercati e intermediari, specie quelli con operatività *cross-border*, ha dimostrato quanto velocemente i rischi in capo agli intermediari di un paese possano contagiare quelli di altri paesi, con ripercussioni negative sulla stabilità finanziaria dell'Unione. In un mercato integrato, perseguire politiche nazionali per contrastare situazioni di crisi non conduce alla stabilità finanziaria, poiché le politiche nazionali mirano a massimizzare il benessere interno, senza tener conto delle esternalità negative che possono coinvolgere altri paesi. L'identificazione, il monitoraggio e la

valutazione delle vulnerabilità sarebbero meglio effettuate da un'unica autorità a livello europeo, piuttosto che attraverso la cooperazione internazionale.

In secondo luogo, un sistema di supervisione bancaria unitario favorisce un'efficace trasmissione della politica monetaria. Questo punto, seppur valido sempre in linea di principio, diventa manifesto in condizioni di tensione. La crisi finanziaria ha determinato una frammentazione dei mercati lungo i confini nazionali, per effetto di una maggiore percezione del rischio di controparte in capo agli intermediari, determinata da un generale calo di fiducia *cross-border* tanto sulle condizioni degli intermediari, quanto su quelle delle finanze pubbliche. Si è registrato un deflusso di capitali dai paesi periferici a quelli ritenuti solidi (*flight-to-quality*). La bassa diversificazione delle attività e degli intermediari – ovvero la loro elevata esposizione verso i paesi sovrani – ha inficiato la trasmissione della politica monetaria, determinando una distribuzione disomogenea del livello dei tassi di interesse a lungo termine e di quelli sui prestiti bancari tra i paesi dell'area dell'euro. A fronte del medesimo livello del tasso di riferimento della politica monetaria fissato dalla BCE corrispondono costi del credito per famiglie e imprese molto diversi tra i paesi dell'area, più alti dove le condizioni economiche sono più deboli.

In terzo luogo, un sistema di supervisione bancaria unitario riduce la tendenza degli Stati membri a proteggere i confini finanziari nazionali (*ring-fencing*), con effetti positivi sul funzionamento del Mercato Unico e sulla crescita economica. La crisi ha dimostrato come la mancanza di prassi di vigilanza comuni abbia generato inefficienze e rischi, specie con riferimento ai gruppi *cross-border*. La “difesa” delle componenti nazionali ha ostacolato la gestione coordinata della liquidità e l'allocazione del capitale all'interno dei gruppi. Inoltre, al fine di promuovere i sistemi bancari locali, alcuni supervisor non hanno adeguatamente contrastato condotte rischiose degli intermediari, quali ad esempio la concessione di credito ad alcuni settori economici (tra cui quello immobiliare) senza un'adeguata *due diligence*. Ne è conseguita la formazione di squilibri macroeconomici con effetti negativi sulla stabilità finanziaria.

La presenza di grandi intermediari che operano in più paesi richiede controlli uniformi, eliminando sovrapposizioni e localismi, consentendo alla vigilanza di guardare ai gruppi bancari nel loro complesso, perseguendo la stabilità del sistema bancario europeo e minimizzando il rischio di cattura dei supervisor da parte degli intermediari.

2. La road map definita a livello UE

Le riflessioni sul rafforzamento dell'Unione Economica e Monetaria sono state avviate con la presentazione al Consiglio Europeo dello scorso giugno del rapporto “*Verso un'autentica unione economica e monetaria*” preparato dal Presidente del Consiglio UE, Van Rompuy, in collaborazione con i Presidenti della Commissione UE, dell'Eurogruppo e della BCE.

In tale rapporto si auspica la creazione di un'unione bancaria, fondata su tre pilastri: (i) l'introduzione di un sistema europeo centralizzato di supervisione bancaria; (ii) l'istituzione di uno schema comune di garanzia dei depositi; e (iii) l'avvio di un sistema europeo di risoluzione delle crisi bancarie. Il nuovo *framework* regolamentare integrato a livello europeo dovrà basarsi su un insieme armonizzato di regole prudenziali (il cosiddetto *single rulebook*).

Inoltre, il Rapporto sottolinea come il rafforzamento dell'Unione Economica e Monetaria richieda maggiore integrazione delle politiche di bilancio, delle politiche economiche e una rafforzata responsabilità e legittimità democratica del processo decisionale, con uno stretto coinvolgimento del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali.

Il vertice dei Capi di Stato e di governo dell'area dell'euro (Eurosummit), tenutosi in contemporanea al Consiglio europeo di fine giugno, ha condiviso la linea tracciata dal rapporto Van Rompuy: ha identificato nel sistema europeo di vigilanza bancaria uno strumento utile per eliminare la segmentazione del sistema bancario e spezzare il circolo vizioso tra fragilità dei sistemi bancari e crisi dei debiti sovrani.

L'Eurosummit ha quindi affidato alla Commissione europea il compito di definire le modalità di attuazione del *Single Supervisory Mechanism (SSM)*.

La Commissione ha dato immediata attuazione alle indicazioni del Rapporto Van Rompuy per l'introduzione del meccanismo unico, pubblicando, lo scorso 12 settembre, due proposte di regolamento volte ad attribuire specifici compiti di vigilanza bancaria alla BCE e a modificare il regolamento istitutivo dell'Autorità Bancaria Europea (EBA), per renderlo compatibile con il nuovo sistema di vigilanza.

Le due proposte sono accompagnate da una comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio UE in cui si illustrano le finalità della proposta legislativa e si definisce una *roadmap* per il completamento dell'Unione bancaria.

Il Presidente Van Rompuy ha presentato al Consiglio Europeo dello scorso 18 e 19 ottobre una versione aggiornata del Rapporto; esso sostanzialmente conferma le indicazioni di giugno, sebbene il riferimento ai progressi verso un sistema europeo di garanzia dei depositi sia articolato nei termini di una maggiore armonizzazione degli schemi nazionali piuttosto che della creazione di un sistema unico europeo.

I Capi di Stato e di Governo dell'UE hanno in quella sede invitato i legislatori ad assegnare priorità assoluta ai negoziati in corso al fine di definire il nuovo quadro normativo entro il 1° gennaio prossimo e di consentire l'entrata in funzione nel corso del 2013. È stata nel contempo sottolineata l'esigenza di costruire tali progressi nel rispetto del quadro istituzionale e giuridico dell'Unione, mantenendo uno spirito di apertura e trasparenza nei confronti degli Stati Membri non aderenti all'euro e rispettando l'integrità del Mercato Unico.

Nell'ambito del Vertice previsto per il prossimo mese di dicembre la discussione dovrebbe orientarsi intorno ad una specifica tabella di marcia preparata dal Presidente Van Rompuy in collaborazione con i Presidenti di Commissione, Eurogruppo e BCE.

3. I principali elementi delle proposte della Commissione europea

La creazione dell'unione bancaria mira a rafforzare l'omogenea applicazione delle regole prudenziali e a realizzare un'effettiva sorveglianza sui mercati bancari *cross-border*; essa costituirebbe condizione necessaria affinché lo *European Stability Mechanism* (ESM) possa ricapitalizzare le banche direttamente invece che attraverso il finanziamento dello Stato sovrano.

Il nuovo sistema attribuirebbe alla BCE in via esclusiva i compiti in materia di: (a) rilascio e revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria; (b) autorizzazione all'acquisto e alla dismissione di partecipazioni nel capitale delle banche; (c) verifica del rispetto dei requisiti prudenziali minimi in materia di fondi propri, concentrazione dei rischi, liquidità, *leverage*; (d) fissazione di requisiti prudenziali più elevati rispetto a quelli minimi e dei *buffers* di capitale (cosiddetto primo pilastro della vigilanza bancaria), ove ciò sia previsto dalle norme comunitarie; (e) verifica dell'adeguatezza del governo societario, dell'organizzazione e dei controlli interni delle banche; (f) conduzione del processo di revisione e valutazione prudenziale (secondo pilastro) e definizione del contenuto dell'informativa al pubblico (terzo pilastro); (g) conduzione degli esercizi di stress test; (h) vigilanza consolidata sulle società capogruppo e vigilanza supplementare sui conglomerati finanziari; (i) interventi tempestivi in

presenza di violazioni, anche potenziali, dei requisiti prudenziali, inclusa la predisposizione dei piani di risanamento e degli accordi di sostegno finanziario di gruppo. Sarebbero dunque attribuiti alla BCE anche compiti in materia di vigilanza macroprudenziale.

La BCE avrebbe poi i necessari poteri di vigilanza informativa e ispettiva e il potere di *enforcement* delle decisioni (sanzioni) e dovrebbe garantire il coordinamento delle autorità nazionali per la definizione delle posizioni in seno all’Autorità Bancaria Europea.

Le autorità di vigilanza nazionali svolgerebbero compiti di natura preparatoria/istruttoria ed esecutivi delle decisioni della BCE e condurrebbero le necessarie verifiche di vigilanza di tipo operativo (*day-to-day verifications*); ciò permetterebbe di utilizzare in modo efficace i vantaggi legati alla prossimità con gli intermediari e all’esperienza del personale delle autorità nazionali.

Queste ultime manterrebbero, inoltre, la responsabilità delle attività di supervisione non espressamente trasferite alla BCE, ossia quelle relative a: (a) il contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo; (b) la trasparenza; (c) la vigilanza su soggetti definiti come non bancari ai sensi della legislazione comunitaria ma sottoposti a vigilanza bancaria a livello nazionale; (d) la vigilanza sui servizi di pagamento; (e) la vigilanza sulle attività delle banche nei mercati degli strumenti finanziari; (f) la vigilanza sulle banche di paesi terzi che operano nella UE mediante succursali o in libera prestazione di servizi.

A prescindere dalla gradualità con cui si realizzerà il trasferimento delle funzioni alla BCE, la proposta prevede che, fino alla sostituzione delle direttive bancarie in vigore con altre che dovrebbero eliminare i margini di discrezionalità nazionali, la BCE non potrà adottare direttamente provvedimenti nei confronti dei soggetti vigilati, ma eserciterà le proprie prerogative attraverso istruzioni impartite alle autorità di vigilanza nazionali.

La proposta della Commissione sancisce, da un lato, l’indipendenza della BCE nello svolgimento dei compiti di vigilanza e, dall’altro, il suo dovere di rendere conto del suo operato al Parlamento e al Consiglio europeo.

Al fine di evitare conflitti di interesse e garantire la separazione fra le funzioni di politica monetaria e quelle di vigilanza, la pianificazione e l’attuazione dei compiti di vigilanza sarebbe affidata al *Supervisory Board*, un nuovo organo da istituirsi presso la BCE. Esso sarà composto da quattro membri designati dal Comitato esecutivo della BCE, da due membri eletti dal Consiglio direttivo della BCE tra i propri componenti – ai quali andranno la

presidenza e la vice presidenza dell'organo – nonché da un componente per ciascuno Stato aderente al *Single Supervisory Mechanism* designato dalle autorità di vigilanza nazionali.

Elemento cruciale del progetto è che la responsabilità ultima delle decisioni di vigilanza sarà in ogni caso in capo al *Governing Council* della BCE; il *Supervisory Board* sarà dunque un organo con profili principalmente di natura tecnica con il compito, tra gli altri, di preparare quanto necessario per l'assunzione delle decisioni finali da parte del *Council*.

L'attività di vigilanza centralizzata verrebbe finanziata da contributi versati dagli intermediari in proporzione alla loro rilevanza e al loro profilo di rischio.

L'EBA rimarrebbe l'autorità competente ad assicurare l'uniformità delle regole (*single rulebook*) di vigilanza tra i paesi dell'Unione europea. Per fronteggiare il rischio di frammentazione del mercato unico derivante da prassi e approcci di vigilanza non uniformi, l'EBA dovrà inoltre predisporre un manuale unico per lo svolgimento dell'attività di vigilanza (*Single Supervisory Handbook*).

La BCE potrà emanare provvedimenti normativi in quei casi in cui la normativa europea non sia sufficientemente dettagliata per il corretto esercizio delle funzioni a essa attribuite. Il potere regolamentare della BCE è comunque circoscritto alla materia delle prassi di supervisione attribuite alla sua competenza, senza pregiudicare il ruolo dell'EBA.

La composizione del *Board of Supervisors* – l'organo decisionale dell'EBA – rimarrà inalterata. Sono tuttavia proposte modifiche ai meccanismi di voto dell'EBA per assicurare una rappresentanza bilanciata e adeguata di tutti i paesi che partecipano all'EBA ed evitare che gli Stati membri del *Single Supervisory Mechanism* raggiungano sempre la maggioranza nelle materie per le quali il Regolamento istitutivo dell'EBA prevedeva la maggioranza semplice (l'adozione di decisioni per la risoluzione di dispute tra autorità nazionali e per le azioni da intraprendere nei casi di violazione del diritto dell'Unione).

Nella proposta della Commissione il trasferimento dei compiti di vigilanza avverrebbe con gradualità: dal 1° luglio 2013 sarebbero assoggettate alla vigilanza della BCE le banche che, sulla base della dimensione e dell'attività transfrontaliera svolta, siano ritenute sistemicamente rilevanti a livello europeo; dal 1° gennaio 2014 verrebbero poste sotto la vigilanza della BCE tutte le altre banche dell'area dell'euro. Anche prima del gennaio 2014, tuttavia, potrà essere trasferita, sulla base di apposite decisioni della BCE, la responsabilità di specifiche banche, in particolare di quelle che hanno richiesto sostegno finanziario pubblico.

4. Valutazione delle proposte della Commissione

Sono ora in corso a Bruxelles presso il Consiglio i lavori di un Gruppo ad hoc volto a emendare il testo del regolamento di settembre in modo che si possa giungere alla necessaria unanimità dei consensi dei paesi della UE.

Vi sono, sulla proposta della Commissione che ho sopra illustrato, posizioni diverse su questioni fondamentali: l'articolazione della vigilanza (dal completo accentramento dei poteri presso la BCE al cosiddetto two tier system); il ruolo dei paesi non euro, i meccanismi di voto sia nel SSM sia nell'EBA, i rispettivi poteri della BCE e delle autorità di vigilanza nazionali in tema di vigilanza macroprudenziale. Il dibattito e il confronto sono ancora aperti.

In questo paragrafo mi soffermerò su tre aspetti principali: i) la base legale del nuovo sistema; ii) il trasferimento dei compiti di vigilanza bancaria alla BCE; iii) il ruolo dell'EBA nella nuova architettura di vigilanza. Nel paragrafo successivo illustrerò gli ulteriori passi che riteniamo necessari perché l'assetto della vigilanza nell'area dell'euro possa considerarsi compiuto ed efficace.

La base legale del nuovo sistema

La base giuridica prescelta per conferire alla BCE le responsabilità in materia di vigilanza è l'art. 127, paragrafo 6, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Tale scelta implica che il processo decisionale in materia di supervisione non possa che fare perno sul Consiglio direttivo della BCE.

Il negoziato si concentra ora sulle soluzioni organizzative che, nell'ambito di questi vincoli istituzionali, siano in grado di garantire la necessaria separatezza tra le funzioni di politica monetaria e quelle di vigilanza e un'adeguata rappresentanza dei paesi al di fuori dell'area dell'euro che decideranno di partecipare al meccanismo.

Il trasferimento dei compiti di vigilanza alla BCE

La Banca d'Italia è favorevole al progetto di costituire nell'area dell'euro e nei paesi che vi vorranno aderire un meccanismo unico di supervisione; ne condivide i principi ispiratori e sostiene i tempi di attuazione indicati. Condividiamo l'ampiezza dell'ambito di applicazione che comprende tutte le banche insediate nei paesi dell'area dell'euro e che può essere potenzialmente esteso ad altri paesi che intendano aderire. Va evitato che la realizzazione del

progetto possa determinare, in particolare nel periodo transitorio, un deterioramento del rigore delle prassi di vigilanza.

È necessario assicurare chiarezza su alcune rilevanti questioni di tipo legale, istituzionale e organizzativo che consentano l'efficace ripartizione dei compiti tra BCE e autorità nazionali, l'armonizzazione delle prassi e delle basi informative di vigilanza, il rispetto degli ordinamenti amministrativi nazionali e l'utilizzo integrato di risorse e professionalità. È prioritario realizzare un accordo che garantisca certezza giuridica ed efficacia nello svolgimento dell'attività di vigilanza.

La proposta della Commissione, basata sul principio che la responsabilità ultima dell'azione di supervisione riguardi tutte le banche dell'area, è condivisibile. Un sistema "su due livelli" – da una parte un gruppo ristretto di grandi intermediari vigilato dal SSM, dall'altra la maggior parte delle banche dell'area dell'euro sottoposta al controllo esclusivo dei supervisori nazionali – verrebbe meno al principio fondamentale dell'unitarietà e omogeneità dell'azione di vigilanza, creerebbe incentivi distorti e rischi di riallocazione della raccolta bancaria tra i *tier* del sistema.

Va da sé che l'efficacia del SSM dovrà beneficiare di un forte coinvolgimento delle autorità nazionali nella conduzione operativa dell'attività di vigilanza. Riteniamo che le autorità nazionali possano fornire un contributo rilevante anche nei processi decisionali – inclusa l'emanazione di provvedimenti – riguardanti banche che non hanno una rilevanza a livello sistemico. Come ciò possa legalmente realizzarsi, ad esempio con il ricorso alla delega, è ancora un nodo non sciolto. La Banca d'Italia vedrebbe con favore l'inserimento di una previsione formale di delega nel regolamento stesso, in modo da consentire una più efficace e flessibile gestione dei procedimenti che hanno per oggetto intermediari di piccole dimensioni¹. Il regolamento potrebbe fornire criteri di larga massima che la BCE seguirebbe nella divisione del lavoro con le autorità nazionali. Andrebbe lasciato alla BCE e al suo *Governing Council* il compito di stabilire – muovendo dai principi stabiliti dal regolamento –

¹ La distribuzione formale dei poteri di vigilanza comporta tra l'altro ricadute sui meccanismi di tutela giurisdizionale, soprattutto nel caso di procedimenti amministrativi complessi, con fasi che si potrebbero svolgere davanti all'autorità nazionale e altre di competenza del SSM. È importante che l'argomento sia approfondito per ottenere un sistema di tutela semplice ed efficace, specialmente per le banche minori.

i criteri in base ai quali questo coinvolgimento potrà in pratica avvenire, adattando le scelte all'esperienza concreta e all'evolversi delle esigenze. Deve restare ferma la possibilità per le strutture centrali di avocare a sé i poteri decentrati, in modo da preservare il principio dell'unica responsabilità ultima dell'azione di supervisione.

Andranno definite le modalità di esercizio dei poteri sanzionatori in modo da assicurare la coerenza con l'allocatione dei compiti di vigilanza tra la BCE e le autorità di vigilanza nazionali.

Andrà inoltre valutato l'impatto di alcune previsioni innovative per il nostro ordinamento, quali ad esempio l'introduzione di oneri a carico delle banche vigilate per finanziare i costi della vigilanza.

Il ruolo dell'EBA

Le modifiche proposte ai meccanismi di voto dell'EBA per assicurare una rappresentanza bilanciata e adeguata di tutti i Paesi che partecipano all'*Authority* sono necessarie e condivisibili. L'SSM non deve essere d'ostacolo allo sviluppo del mercato interno nel settore dei servizi finanziari nell'intera Unione, sviluppo assicurato anche dai compiti attribuiti all'EBA nella definizione di standard tecnici uniformi (*single rulebook*).

Le delegazioni dei paesi non aderenti all'euro, in sede di Consiglio, criticano la proposta della Commissione in quanto non affronterebbe in modo adeguato la riduzione della loro capacità di influenza del processo decisionale. Tali preoccupazioni andranno attentamente valutate; non si dovrà prefigurare un diritto di veto tale da rendere troppo difficoltosa l'assunzione di decisioni in ambito EBA.

5. Gli altri pilastri dell'unione bancaria

È nostra convinzione che l'istituzione di un sistema di vigilanza unico sia solo uno dei tre pilastri necessari alla realizzazione di una vera unione bancaria; gli altri due sono il sistema di risoluzione delle crisi e quello di garanzia dei depositi accentrati a livello europeo.

La Commissione si è impegnata a proporre la creazione di un'Autorità di *resolution* europea e di un fondo europeo di risoluzione delle crisi. Alla futura Autorità verrebbero attribuiti compiti di coordinamento dell'applicazione dei relativi strumenti per promuovere l'efficace gestione e risoluzione delle crisi, nel presupposto – condivisibile – che tale

soluzione sia più efficace dell'esistente rete di autorità nazionali, specie nel caso di difficoltà a livello *cross-border*.

È necessario procedere speditamente su tutti e tre questi fronti.

Senza una forte coerenza tra l'ambito della supervisione e quello delle reti di sicurezza non si consegue l'obiettivo di spezzare il legame tra le condizioni delle banche e quelle degli stati sovrani, obiettivo questo che – come ricordavo all'inizio del mio intervento – rappresenta uno dei principi ispiratori della proposta di istituzione dell'unione bancaria.

Precondizione per la gestione accentrata delle crisi a livello europeo è la messa a punto di un regime armonizzato degli strumenti normativi a disposizione delle autorità. A questo fine, è fondamentale procedere in tempi rapidi nei negoziati concernenti la proposta di direttiva per la costituzione di un regime armonizzato per la gestione delle crisi degli intermediari finanziari presentata dalla Commissione lo scorso 6 giugno (*Banking Recovery and Resolution Directive – BRRD*).

Secondo questa proposta le autorità competenti dovrebbero poter adottare tre tipi di misure: 1) misure preparatorie, quali i piani di recupero e di risoluzione, finalizzati alla programmazione delle attività da svolgere in caso di difficoltà o di crisi; 2) misure tempestive, quali il potere di richiedere al *management* l'adozione di misure correttive e il potere di sottoporre gli intermediari a uno "*special management*"; 3) misure per la risoluzione delle crisi, quali il potere di: trasferire le attività e le passività di un intermediario ad un acquirente privato o a una *bridge bank*; costituire *bad banks* cui trasferire crediti anomali e attività di difficile valutazione; disporre la conversione di strumenti di debito in azioni o la riduzione del valore delle passività (*bail-in*).

Le autorità dovrebbero poter richiedere modifiche della struttura societaria e operativa dei gruppi e autorizzare accordi infra-gruppo per il trasferimento di attività fra le diverse società di un gruppo bancario, da effettuarsi in caso di difficoltà di una di esse. È previsto l'intervento di meccanismi nazionali per il finanziamento della *resolution* alimentati dagli intermediari. Nel caso di gruppi *cross-border*, tali sistemi condividerebbero i costi della risoluzione in base agli accordi raggiunti nell'ambito dei collegi delle autorità di *resolution*. I sistemi di garanzia dei depositi potrebbero svolgere anche le funzioni di finanziamento della *resolution* e contribuirebbero alle misure che assicurano indirettamente la tutela dei depositanti.

La proposta della Commissione può essere valutata favorevolmente, in quanto estende l'ambito di applicazione alle società appartenenti al gruppo, riconosce l'interesse alla stabilità del gruppo e prevede strumenti preventivi per fronteggiare situazioni di difficoltà iniziali e avanzate. La proposta, inoltre, amplia il contributo dei privati ai costi delle crisi e promuove – sulla base di accordi preventivi – l'allocazione di perdite di gruppi *cross-border* tra i paesi coinvolti.

Il quadro normativo esistente in Italia andrebbe adeguato per recepire gli strumenti normativi proposti dalla Commissione. Non sarebbe tuttavia modificata la sua impostazione di base, i cui punti di forza sono: il ruolo centrale di supervisione e coordinamento assegnato alla Banca d'Italia; l'esistenza di una procedura di amministrazione straordinaria attivabile in una fase anticipata della crisi; la possibilità dei sistemi di garanzia di intervenire con modalità alternative al rimborso dei depositi; la possibilità di applicare gli strumenti in modo coordinato nel caso di un gruppo bancario.

Il nuovo *framework* regolamentare europeo dovrebbe essere completato con l'approvazione del pacchetto regolamentare che mira a recepire gli Accordi di Basilea 3 in materia di requisiti patrimoniali e prudenziali per le banche. Tale riforma è articolata in due provvedimenti: un regolamento applicabile senza recepimento nazionale (*Capital Requirement Regulation – CRR*) che – disciplinando i requisiti prudenziali in maniera uniforme – si pone l'obiettivo di realizzare il cd. *single rulebook* europeo; e una nuova direttiva (*Capital Requirement Directive – CRD4*), che gli Stati membri dovranno recepire, introducendovi le specificazioni e gli adattamenti alla realtà giuridica e operativa nazionale.

Vi è uno stretto legame tra i lavori volti a definire nell'ambito del cd. Trilogo (Commissione, Parlamento europeo, Consiglio) i testi definitivi della CRR e della CRD4 e la creazione del SSM. Ritengo che il recepimento dovrà essere il più possibile omogeneo tra paesi per favorire la creazione del *single rulebook* in Europa. Sarà probabilmente necessario prevedere che il momento dell'entrata in vigore della CRR e delle norme di recepimento della CRD4 coincidano poiché l'assetto della vigilanza completo richiede l'operare congiunto delle norme previste nei due pacchetti.

La BCE potrà svolgere agevolmente i compiti di vigilanza bancaria definiti nel regolamento, grazie alla applicazione uniforme in tutta l'Unione delle norme in esso contenute; nell'esercizio della vigilanza sui profili disciplinati dalla direttiva, invece, la BCE

dovrà conoscere e fondo e adattarsi alle specificità introdotte in fase di recepimento dagli Stati membri. Cruciale sarà l'ausilio delle autorità nazionali di vigilanza.

Riassumendo. La costituzione di un sistema unico di supervisione è un passo molto rilevante. Esso risponde all'obiettivo di rendere effettivo il mercato finanziario unico.

La Banca d'Italia sostiene il processo e valuta nel complesso positivamente le proposte della Commissione sull'Unione bancaria. Esse sono solo il primo passo di un percorso che deve necessariamente comprendere un sistema europeo per la gestione delle crisi degli intermediari finanziari.

Il nuovo *framework* regolamentare europeo – una volta approvate anche la direttiva e il regolamento sui requisiti di capitale e la direttiva sugli schemi di garanzia dei depositi – contribuirà alla riduzione dei rischi di contagio derivanti dall'interconnessione dei mercati finanziari dell'area dell'euro, all'efficace trasmissione degli impulsi di politica monetaria nell'area dell'euro e alla riduzione delle tendenze al *ring-fencing* degli Stati nazionali. Esso è un presupposto necessario per rompere il circolo vizioso tra rischio di credito e rischio sovrano.

Affinché vengano raggiunti gli obiettivi descritti, sarà necessario mantenere l'efficacia, la qualità e il rigore nello svolgimento dell'attività di vigilanza bancaria. A tale scopo, l'accentramento presso la BCE della vigilanza su tutte le banche dell'area dell'euro non potrà prescindere dalla definizione di meccanismi che prevedano un forte coinvolgimento delle autorità di vigilanza nazionali. Come per l'unione monetaria, le autorità nazionali parteciperanno direttamente ai meccanismi di governo del sistema unico di supervisione. Esse metteranno in comune capacità professionali e responsabilità di decisione.

Rimangono aspetti cruciali del supervisore unico che dovranno essere definiti e chiariti nei prossimi due mesi.

Il Consiglio e il Parlamento UE segnalano l'esigenza di maggiore chiarezza sui meccanismi operativi nella conduzione della vigilanza, con particolare riguardo alla divisione dei compiti tra BCE e autorità nazionali. Occorre trovare soluzioni adeguate nel rispetto della base giuridica su cui si fonda la proposta della Commissione e garantendo al sistema unico di supervisione adeguata flessibilità ed efficacia operativa. Va evitato di compromettere la necessaria unitarietà dell'azione di vigilanza.

È necessario assicurare un'ampia *accountability* dell'azione di vigilanza e garantire anche ai Parlamenti nazionali un ruolo adeguato nel processo di valutazione dell'attività svolta dalle autorità di vigilanza.

Andranno garantite forme adeguate di partecipazione all'attività del *Supervisory Board* anche alle autorità di vigilanza dei paesi al di fuori della zona dell'euro che hanno aderito al *Single Supervisory Mechanism*.

Fondamentale sarà un'adeguata fase preparatoria, analoga a quella che ha preceduto la creazione del SEBC e l'adozione della politica monetaria unica. L'accentramento presso la BCE dei poteri di supervisione sulle circa 6.000 banche dell'area dell'euro imporrà presidi rafforzati per garantire che non siano compromessi gli standard di qualità e di efficacia dei controlli. La complessità delle attività di tipo organizzativo e operativo necessarie per realizzare il trasferimento delle responsabilità di vigilanza alla BCE richiede la predisposizione di una chiara e realistica *roadmap*, con passaggi intermedi formalizzati e condivisi. La Banca d'Italia ha contribuito e contribuisce alla definizione della *roadmap*.

6. I sistemi di garanzia dei depositanti in Italia

I Fondi di garanzia dei depositanti rispondono all'obiettivo di ridurre l'impatto sistemico delle crisi bancarie, contenendo il rischio di "corsa" agli sportelli e minimizzando il possibile contagio; essi concorrono, in tal modo, a tutelare la stabilità del sistema bancario e a rafforzare la fiducia dei risparmiatori nei confronti degli intermediari.

In Italia sono operanti due sistemi di garanzia dei depositanti: il Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo (FGDCC) e il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD), per le banche diverse dalle BCC. L'adesione ai Fondi di garanzia, costituiti sotto forma di consorzi di diritto privato, è preconditione per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria.

L'attività dei Fondi si articola attraverso diverse modalità di intervento: in caso di avvio della liquidazione coatta amministrativa di un aderente, essi sono tenuti a rimborsare i depositanti, (entro il limite, recentemente uniformato a livello europeo, di 100.000 euro) o, più frequentemente, intervengono a sostenere finanziariamente operazioni di cessione di attività e passività della banca in crisi a un altro intermediario che garantisca la continuità delle relazioni con la clientela. Inoltre i Fondi possono intervenire – quando ciò comporti

minori oneri rispetto al rimborso dei depositanti – a favore di intermediari in amministrazione (AS) straordinaria laddove sussistano prospettive di risanamento.

Il solo FGDCC – in coerenza con il carattere mutualistico del movimento cooperativo – può inoltre intervenire a favore delle aderenti “in bonis” in temporanea difficoltà, previa elaborazione da parte di queste ultime di un credibile piano di risanamento.

Le risorse necessarie sono messe a disposizione dalle consorziate in occasione degli interventi (finanziamento *ex post*), secondo un meccanismo contributivo commisurato, secondo percentuali predeterminate, all’ammontare dei depositi.

L’ordinamento italiano attribuisce alla Banca d’Italia poteri di riconoscimento dei sistemi di garanzia, di approvazione dei relativi statuti, nonché di autorizzazione degli interventi, in coordinamento con la disciplina delle crisi e con l’attività di Vigilanza, avendo riguardo agli obiettivi di tutela dei risparmiatori e di stabilità del sistema bancario nonché all’esigenza di assicurare una ripartizione equilibrata dei rischi di insolvenza.

Dal 2009 si è registrato un incremento del numero degli intermediari assoggettati a procedure di gestione delle crisi, con l’avvio di 36 procedure di AS, di cui 30 relative a banche.

L’approccio della Vigilanza è volto ad anticipare gli interventi prima che le irregolarità gestionali si riverberino in modo irreversibile sulla banca, rendendo la crisi inevitabile; l’azione di regolarizzazione posta in essere dall’amministrazione straordinaria, sotto la supervisione della Banca d’Italia, ha consentito nel 60 per cento delle procedure chiuse il ritorno alla gestione ordinaria dell’intermediario, sia *stand alone*, sia mediante aggregazione con altri intermediari, in genere di maggiori dimensioni.

In tale contesto i Fondi di garanzia sono stati chiamati a interventi di numerosità ed entità significativa; la crisi ha inoltre indotto ad individuare, a legislazione immutata, modalità innovative di intervento quali, ad esempio, l’acquisto diretto da parte del FGDCC delle attività deteriorate di una banca in LCA.

Il FITD, dalla sua nascita (1987) è intervenuto solo in 10 occasioni; dopo oltre 10 anni di stasi, nell’ultimo triennio ha effettuato 4 interventi (3 dei quali nel 2010), per un totale di 134,8 milioni.

Gli interventi del FGDC a favore di aziende in difficoltà – anche non sottoposte ad AS – sono stati più numerosi. Dalla sua costituzione il Fondo ha erogato finanziamenti in 64 interventi per complessivi 756 milioni circa (di cui 488 per impegni di firma).

Nell'ultimo triennio gli interventi erogati – sia a favore di banche in *bonis* sia di banche sottoposte ad AS, anche in relazione al successivo avvio della LCA – sono stati 22; le erogazioni per cassa sono state pari a 230 milioni (comprehensive delle anticipazioni per i crediti di imposta connessi al trattamento fiscale delle DTA, che verranno successivamente recuperate, pari a 55 milioni circa). Sono inoltre state concesse garanzie per 341 milioni.

Ricordavo in precedenza la coerenza tra l'ambito della supervisione e quello del *safety net* (le reti di sicurezza e garanzia dei depositanti); essa condizione imprescindibile per garantire la stabilità del sistema finanziario.

Nella citata proposta di direttiva della Commissione (BRRD), i Fondi di garanzia dei depositanti (*Deposit Guarantees Schemes – DGS*) potranno essere chiamati a contribuire alla *resolution* secondo due diverse modalità. In primo luogo essi dovranno continuare a garantire il rimborso dei depositanti (nei limiti della massa protetta); in secondo luogo essi potranno essere utilizzati, più in generale, anche quali strumenti di finanziamento della *resolution*².

Al momento, l'istituzione di uno schema comune di garanzia dei depositi presenta non poche difficoltà. Sono, tra l'altro, in fase di stallo i negoziati relativi alla proposta di Direttiva sui DGS, presentata dalla Commissione più di due anni fa, a causa delle difficoltà di trovare una sintesi politica tra i Paesi membri nonché dell'esigenza di procedere, parallelamente, all'approvazione della Proposta BRRD.

La Banca d'Italia è impegnata nelle diverse sedi internazionali alla realizzare di un quadro comunitario armonizzato, valorizzando gli elementi di forza dell'ordinamento nazionale e promuovendo, quando possibile, l'adozione nel contesto europeo di schemi operativi e istituti che si sono dimostrati efficaci nella gestione delle crisi. A esempio, lo strumento dello *special management* previsto dalla BRRD presenta forti similitudini con l'amministrazione straordinaria disciplinata dall'ordinamento italiano. Analoga rilevanza viene attribuita all'elaborazione di standard operativi e di linee guida di Vigilanza comuni e condivisi tra le Autorità europee.

² Tale obiettivo è subordinato ad alcune condizioni quali: (i) la sussistenza di opportune garanzie sulla perdurante capacità del DGS di rimborsare i depositanti; (ii) l'assoggettamento del DGS alle previsioni dettate per i *financing arrangements* (i.e. *resolution fund*).

7. Attuazione del decreto legislativo 141 del 2010 e successive modifiche in materia di credito al consumo e disciplina degli intermediari finanziari non bancari

Il decreto n. 141/2010 ha inciso su quattro diverse aree: ha recepito nell'ordinamento italiano la direttiva 2008/48/CE in materia di contratti di credito ai consumatori, rivedendo le norme in materia già contenute nel Testo unico bancario (Titolo I); ha rafforzato la disciplina generale a tutela dei clienti di banche e altri intermediari (Titolo II); ha realizzato una riforma complessiva degli intermediari finanziari non bancari (Titolo III), degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi (Titolo IV). Nel nostro Paese è stata così avviata una profonda riforma che ha interessato non solo trasparenza e correttezza dei comportamenti ma anche la disciplina degli intermediari non bancari che erogano credito e dei canali distributivi.

Il disegno che ha connotato l'intervento è coerente e condivisibile; il legislatore è peraltro intervenuto due volte per affinare il testo normativo del decreto n. 141 e risolvere problemi applicativi segnalati dall'industria. L'assetto finale è nel complesso soddisfacente. Gli obiettivi, cui tende la regolamentazione finanziaria anche in questo settore – l'efficienza, la stabilità e l'integrità del sistema – sono colti dalle previsioni normative. Esse sono volte ad assicurare: i) operatori finanziari professionalmente idonei, patrimonialmente solidi, adeguati dal punto di vista organizzativo; ii) canali distributivi diversificati, competenti, affidabili, anche a beneficio della concorrenza; iii) regole adeguate di tutela della clientela; iv) un sistema di *enforcement* efficace.

Per il comparto dell'intermediazione finanziaria e delle sue reti distributive sono state introdotte soluzioni innovative e rispondenti all'esigenza di superare i problemi messi in evidenza dall'impostazione precedente.

A seguito della riforma la concessione di finanziamenti nei confronti del pubblico è riservata a intermediari soggetti a una regolamentazione sostanzialmente equivalente – per gli aspetti disciplinati e il grado di incisività – a quella degli altri intermediari regolamentati (banche, SIM, istituti di pagamento). Sono previsti controlli più incisivi al momento dell'accesso al mercato, nel corso dell'operatività, in caso di crisi.

Alcune tipologie di attività (microcredito, confidi), caratterizzate dal rilievo sociale e solidaristico, godono di un alleggerimento degli oneri regolamentari. La loro vigilanza è affidata a organismi di autoregolamentazione, sottoposti a forme di controllo della Banca d'Italia; per il microcredito, in via transitoria spetterà alla Banca d'Italia sino a quando non

verrà raggiunto un numero di iscritti congruo per consentire la costituzione e il funzionamento dell'organismo *ad hoc*.

Le reti distributive del credito sono state disciplinate in modo da garantire la stessa distinzione tra canali “*captive*” e canali indipendenti, che già caratterizzava il settore assicurativo e quello dei servizi di investimento ⁽³⁾; sono stati rafforzati i requisiti professionali, patrimoniali e organizzativi per l'accesso e l'esercizio dell'attività di mediazione e di agenzia; la tenuta degli elenchi, i controlli sugli iscritti e l'*enforcement* della disciplina sono stati affidati all'OAM, l'Organismo per gli agenti e i mediatori.

Il completamento di questa incisiva riforma richiede l'adozione di una regolamentazione secondaria, di competenza del Ministro dell'economia e, per i profili prudenziali che riguardano gli intermediari, della Banca d'Italia. Le norme attuative saranno opportunamente calibrate in base al principio di proporzionalità.

I tempi sono risultati ben più lunghi di quelli originariamente previsti a causa della complessità delle tematiche e delle correzioni apportate al quadro legislativo primario. I nuovi termini per l'emanazione della normativa secondaria sono stati fissati – dal secondo decreto correttivo – al 31 dicembre prossimo per gli agenti e i mediatori e al 31 marzo 2013 per gli intermediari finanziari.

La Banca d'Italia si è adoperata al massimo per consentire la tempestiva attuazione della nuova disciplina.

A tal fine ha sottoposto uno schema delle disposizioni di vigilanza prudenziale applicabili agli intermediari finanziari a consultazione pubblica; visti i significativi commenti ricevuti e l'evoluzione del quadro normativo primario, ne verrà effettuata una seconda, di durata breve. Lo schema cui stiamo lavorando bilancia l'esigenza di affidabilità degli intermediari con quella di evitare barriere eccessive all'ingresso nel mercato; in tal modo intendiamo assicurare un'adeguata diversificazione dell'offerta alla clientela e stimolare la concorrenza tra operatori. Il provvedimento della Banca d'Italia verrà emanato una volta definiti i regolamenti di competenza del Ministro dell'economia, al quale abbiamo sottoposto possibili soluzioni normative.

⁽³⁾ Ai soggetti che agiscono su mandato di un intermediario (cd. canali “*captive*”) viene consentito di svolgere le attività di agenzia in attività finanziaria, di agenzia assicurativa e di promotore finanziario; specularmente, viene consentito ai mediatori creditizi di operare come brokers assicurativi o come consulenti finanziari (tutti canali indipendenti).

La Banca d'Italia ha collaborato con il Ministero dell'economia e delle finanze anche ai fini di agevolare l'attuazione, sotto il profilo operativo, della riforma.

In tale ambito ha, innanzitutto, fornito supporto per l'avvio dell'operatività dell'Organismo Agenti e Mediatori, mettendo a disposizione di quest'ultimo strutture e risorse che gli hanno consentito di riaprire le iscrizioni alla vigilia dell'estate scorsa.

Nell'esercizio dei controlli condotti sulla base della regolamentazione ancora vigente, la Banca d'Italia ha agito e agisce con la massima determinazione per individuare e perseguire gli operatori scorretti che millantano abilitazioni che l'iscrizione negli attuali elenchi non riconosce loro: cito per tutti il fenomeno del rilascio di garanzie abusive che rischia di compromettere il buon esito di molte obbligazioni assunte da privati e imprese nei confronti dell'Erario e di numerosi enti locali ⁽⁴⁾.

Il secondo decreto correttivo ha inteso affermare il principio in base al quale il compito di assicurare la correttezza dei comportamenti degli agenti spetta esclusivamente all'intermediario mandante. Quest'ultimo risponde a sua volta alla Banca d'Italia delle violazioni commesse dai propri agenti; qualora non eserciti in maniera adeguata i controlli sulla rete distributiva possono essere irrogate sanzioni amministrative nei confronti dei suoi esponenti. Spetterà invece all'OAM l'adozione dei provvedimenti nei confronti dell'agente: la sospensione o la cancellazione. Questa impostazione è pienamente condivisibile; potrebbe tuttavia essere necessario apportare modifiche tecniche alla legge, per superare alcuni dubbi interpretativi sul riparto dei compiti tra OAM e Banca d'Italia.

Riassumendo. L'efficienza e la solidità del sistema finanziario beneficeranno dell'ampia riforma che ha interessato gli intermediari non bancari e i canali distributivi, le cui linee di fondo sono state sostenute dalla Banca d'Italia. È ora essenziale procedere con speditezza e accuratezza al completamento della regolamentazione secondaria per non vanificare il raggiungimento degli obiettivi sottesi all'intervento. Solo così potranno derivarne benefici per la clientela – soprattutto famiglie, piccole e medie imprese – e per la stessa industria finanziaria, in termini di maggiore professionalità, affidabilità, efficienza, trasparenza.

⁽⁴⁾ Dal 2009 la Banca d'Italia ha proposto al MEF la cancellazione dall'elenco generale degli intermediari finanziari, per gravi violazioni della normativa loro applicabile, di 138 società. Nello stesso arco temporale il Ministero ha disposto la cancellazione di 43 intermediari operanti nel comparto del rilascio di garanzie.

8. L'istituzione dell'IVASS

La riforma della vigilanza assicurativa italiana, in linea con l'obiettivo indicato dalle norme istitutive dell'IVASS (art. 13 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modifiche nella L. 7 agosto 2012, n. 135), ha perseguito un più stretto collegamento tra la funzione di supervisione sul settore assicurativo, assegnata alla nuova Autorità, e quella svolta dalla Banca d'Italia sulle banche e su altri operatori del mercato finanziario.

Per favorire questa maggiore integrazione tra funzioni, la legge – pur mantenendo un'autonoma soggettività giuridica dell'ente di supervisione assicurativa – ha previsto una condivisione degli organi di vertice delle due Autorità: il Presidente dell'IVASS è individuato nel Direttore Generale della Banca d'Italia; al Direttorio, integrato con due elementi esperti del campo delle assicurazioni nominati su proposta del Governatore, sono attribuiti i poteri di indirizzo e di direzione strategica dell'IVASS nonché la competenza ad assumere i provvedimenti a rilevanza esterna in materia di vigilanza assicurativa. Il Presidente e i due esperti in materia assicurativa compongono il Consiglio dell'IVASS, al quale spetta l'amministrazione generale dell'Istituto.

Le norme delineano un assetto istituzionale volto ad accrescere sia l'efficacia della complessiva funzione di supervisione prudenziale, sia l'efficienza delle Autorità responsabili del suo esercizio, in linea con gli obiettivi legislativi di contenimento dei costi. In tale prospettiva la legge prefigura specifiche forme di raccordo operativo, quali l'utilizzo da parte dell'IVASS delle infrastrutture tecnologiche della Banca d'Italia e i distacchi di personale tra le due Autorità.

La soluzione adottata avvicina il nostro assetto di vigilanza di stabilità a quello verso il quale si sono già orientati altri paesi europei, quali la Germania, la Francia e il Regno Unito, ove è presente un'unica Autorità di vigilanza bancaria e assicurativa. La tendenza a integrare le due funzioni trova fondamento anche nella rilevanza che le imprese di assicurazione rivestono per la stabilità finanziaria a livello sistemico, tenuto conto delle dimensioni delle medesime e delle interconnessioni con il settore finanziario. In tale ottica, un più forte collegamento della Banca d'Italia con l'Autorità di vigilanza assicurativa può contribuire positivamente all'attività che la prima svolge nell'ambito del SEBC e dello European Systemic Risk Board. Le norme salvaguardano nel contempo l'indipendenza dei due Istituti che, sul piano formale e sostanziale, restano esclusivi responsabili dei compiti e delle decisioni a ciascuno attribuiti.

La Banca d'Italia, nel rispetto delle disposizioni e dei tempi da esse individuati, ha eseguito compiti importanti ai fini dello start up del nuovo organismo. Il 31 ottobre scorso il Direttorio ha deliberato lo Statuto, che è stato trasmesso al Presidente del Consiglio dei Ministri e, dopo l'esame in sede consiliare, inviato al Presidente della Repubblica per la definitiva approvazione. Nella stessa data, il Governatore ha proposto, di concerto con il Ministro dello Sviluppo economico, i nomi dei due esperti – Alberto Corinti e Riccardo Cesari – che, al momento dell'entrata in vigore dello statuto, affiancheranno il Presidente nel Consiglio dell'IVASS.

Nella stesura dello statuto si è tenuto conto sia delle indicazioni contenute nella legge sia dell'opportunità di promuovere soluzioni uniformi rispetto allo statuto della Banca.

Sono stati riaffermati i principi di autonomia, indipendenza e trasparenza applicabili all'Istituto e ai componenti dei suoi organi; definite le competenze degli organi e le loro essenziali regole di funzionamento; stabiliti i principi di fondo che disciplinano le deleghe conferibili dagli organi, individuando le materie non delegabili; precisati obblighi, doveri e incompatibilità dei membri degli organi e del personale, prevedendo l'adozione di codici etici per gli uni e per gli altri. Lo Statuto attribuisce al Consiglio dell'IVASS l'individuazione di forme di collaborazione con la Banca d'Italia ulteriori rispetto all'utilizzo delle infrastrutture tecnologiche; come richiesto dalla legge, inoltre, esso specifica criteri per una gestione efficiente del nuovo Istituto, che perseguirà l'obiettivo del contenimento dei costi attraverso l'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse e avvalendosi di strumenti di controllo di gestione e di valutazione delle performance.

L'entrata in vigore dello Statuto, a cui è formalmente annesso l'avvio dell'operatività del nuovo ente di controllo delle assicurazioni, è stata fissata al 1° gennaio 2013; da quella data avrà termine il periodo transitorio sorto con l'emanazione del D.L. 95, che ha dichiarato la decadenza degli organi dell'ISVAP e attribuito al Presidente le funzioni di commissario per l'ordinaria e straordinaria amministrazione, con l'obbligo di riferire con cadenza quindicinale al Direttore Generale della Banca in ordine all'attività svolta e ai provvedimenti assunti. L'ex Presidente, ora commissario, dell'ISVAP ha puntualmente adempiuto a questo dovere di informativa posto a suo carico.

Nei primi quattro mesi di attività, il nuovo organismo dovrà assumere decisioni importanti. Il Consiglio è infatti chiamato a definire, sentite le organizzazioni sindacali, il trattamento giuridico, economico e previdenziale del personale, unitamente a un piano di riassetto organizzativo. In entrambi i casi, la legge pone vincoli stringenti, prevedendo che non si possano configurare oneri di bilancio aggiuntivi rispetto all'ordinamento dell'ISVAP e

che alla riorganizzazione conseguano risparmi rispetto al costo totale di funzionamento di quest'ultimo. Parallelamente, recenti interventi legislativi hanno assegnato nuove incombenze all'IVASS quali la costituzione di una nuova struttura "anti-frode".

Negli scorsi mesi, nel quadro di una collaborazione ampia con l'ISVAP che ha riguardato anche le strutture operative, la Banca d'Italia ha avviato attività preparatorie per l'avvio dell'IVASS ulteriori rispetto a quelle già richiamate. Sono stati svolti approfondimenti sulle esigenze e sui margini di convergenza delle attività e del modus operandi delle due Autorità. Un apposito Tavolo tecnico ha consentito di accrescere reciprocamente la conoscenza – sul piano normativo, metodologico e organizzativo – delle funzioni di vigilanza svolte dalle due Autorità. I lavori hanno fatto emergere come tra vigilanza bancaria e assicurativa vi siano alcune analogie ma anche significativi elementi di differenziazione, in parte giustificati dalle specificità dei due comparti.

Sono state previste forme di stretta collaborazione e di scambio informativo su alcune aree di competenza congiunta, come la vigilanza supplementare sui conglomerati finanziari e gli sviluppi della regolamentazione a livello internazionale.

