



## La vigilanza bancaria europea. Problemi e prospettive

di Giuseppe Godano

Il dibattito sull'adeguatezza delle strutture di supervisione bancaria in Europa non è nuovo. La realizzazione in Europa del mercato unico e, a partire dal 2002, della moneta unica, la presenza di istituti bancari e finanziari che travalicano i confini nazionali, la percezione del progressivo affievolirsi dei confini tra i vari settori finanziari, hanno indotto esponenti del mondo accademico e una parte rilevante della professione bancaria (le grandi banche multinazionali), a sostenere la necessità di un'autorità unica di supervisione a livello europeo, che si affiancasse, o facesse da contraltare, all'autorità monetaria, la Banca centrale europea. Si è affacciata l'ipotesi che la stessa BCE potesse assumere poteri diretti di vigilanza, almeno nei confronti dei grandi gruppi bancari con articolazione crossborder o con rilevanza sistemica, allorché cioè le conseguenze di un loro eventuale dissesto fossero suscettibili di propagarsi all'intera Unione. L'attuale crisi finanziaria a livello globale ha mantenuto attualità al dibattito. Il presente articolo vuole recare un contributo al dibattito in corso, partendo dal quadro normativo del mercato unico bancario fino a sollevare alcuni interrogativi in merito ai possibili assetti futuri.

I principi del mercato unico bancario, ormai in vigore dai primi anni novanta, sono a grandi linee i seguenti: vigilanza del Paese d'origine (*home country control*), cooperazione fra le autorità, competenza nazionale delle autorità; essi sono del tutto in linea con i *core principles* del Comitato di Basilea, cioè i principi della supervisione concordati a livello mondiale. Uno dei capisaldi del mercato unico bancario è costituito, appunto, dall'*home country control*, cioè dall'attribuzione delle competen-

**lo stato  
dell'arte**

L'autore è avvocato internazionalista e membro del Comitato di Basilea

ze di vigilanza alle autorità della casa madre di una banca comunitaria: è un principio che gode di applicazione ormai collaudata anche a livello mondiale e come tale è riconosciuto dai “*core principles*” di Basilea sulla vigilanza bancaria (Basilea, principi 24 e 25).

Tale principio, già presente al legislatore comunitario fin dall’inizio del processo di armonizzazione nei primi anni settanta, ha ricevuto un impulso decisivo dall’accettazione della filosofia del Libro bianco del 1985, e del successivo Atto unico del 1987, basata sugli standard del Paese d’origine e sul loro riconoscimento nel Paese ospitante.

L’art. 40 della direttiva 2006/48, che ha unificato le precedenti direttive bancarie, conferma che la vigilanza prudenziale sull’ente creditizio spetta alle autorità competenti dello Stato membro di origine: queste in effetti hanno una competenza esclusiva per quanto riguarda la solvibilità della succursale (adeguatezza patrimoniale, concentrazione del rischio, ecc.). Nel corpo dello stesso articolo si fanno peraltro salve le disposizioni della direttiva che prevedono una competenza dell’autorità dello Stato membro ospitante. In realtà tali disposizioni ricoprono un’area residuale: il principale ambito riguarda il regime della liquidità, cioè l’equilibrio della struttura per scadenze delle passività e delle attività della succursale (Boccuzzi, pag. 43). La competenza delle autorità del Paese ospitante rimane inoltre per quanto riguarda le disposizioni di interesse generale. Da tenere sempre presente, infine, che la succursale è comunque sottoposta alle regole di carattere “non prudenziale” vigenti nel Paese ospitante, grazie alla circostanza che essa è comunque un soggetto giuridico dell’ordinamento di detto Paese e come tale soggetta al normale esplicarsi del principio della territorialità della legge.

Il principio dell’*home country control* si atteggia diversamente nel caso delle filiazioni. Queste ultime, anche se possedute da capitale straniero, sono vere e proprie banche nazionali nei confronti delle quali l’autorità di vigilanza del Paese ospitante ha piena responsabilità di controllo. Tuttavia esse fanno parte di un gruppo bancario che ha la sede centrale in un altro Paese della Comunità dove l’autorità ha la responsabilità per il

**il Libro  
bianco  
del 1985**

controllo integrato del gruppo, è cioè l'autorità che esercita la vigilanza consolidata sul gruppo (*consolidated supervisor*).

Il legislatore comunitario si è trovato nella situazione di dover conciliare due diverse esigenze: vigilanza delle singole componenti del gruppo da parte delle autorità rispettivamente competenti per le singole filiazioni e vigilanza integrata del gruppo bancario, che è responsabilità del *consolidated supervisor*. La direttiva 2006/48 trova la soluzione valorizzando l'aspetto cooperativo, anche se è l'autorità competente preposta all'esercizio della vigilanza consolidata a svolgere la funzione di coordinamento, una sorta di *primus inter pares*.

La collaborazione fra le singole autorità che hanno la responsabilità del controllo delle banche comunitarie è fondamentale per il buon funzionamento del mercato unico europeo sia nel caso delle succursali che in quello delle filiazioni.

Lo strumento adottato a tal fine dalle autorità del Paese d'origine e del Paese ospitante della banca comunitaria è stato generalmente quello dei memorandum d'intesa, che si inquadrano nel variegato universo della *soft law*, intesa come insieme di norme e principi che non hanno la portata cogente dei trattati internazionali (Condemi, pag. 187) ma sono idonei a risolvere i problemi che si presentano in pratica.

E' interessante notare come la direttiva 2006/48 non cita i memorandum d'intesa come strumento da utilizzare per la vigilanza sulle succursali. Essi si inquadrano piuttosto nella filosofia enunciata nel considerando 22 della direttiva: "il funzionamento armonioso del mercato interno bancario necessita, al di là delle norme giuridiche, di una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti degli Stati membri". Proprio la locuzione "al di là delle norme giuridiche" mette in evidenza che la collaborazione prescinde dal quadro giuridico e lascia libertà di azione, per quanto riguarda le modalità e i tempi, alle singole autorità.

I memorandum d'intesa hanno una base comune; essi infatti trattano di solito tre tematiche fondamentali: l'entrata sul mercato del Paese ospitante da parte della banca estera, la vigilanza che deve essere organizzata sull'attività svolta in tale mercato, eventuale uscita dal mercato. Su questi tre temi si innestano poi aspetti di rilievo come le ispezioni e lo scambio di informazioni. Quest'ultimo riguarda ogni aspetto della vigi-

**cooperare  
su base  
bilaterale**

lanza prudenziale dell'ente creditizio; nel regime del mercato unico bancario gli scambi di informazioni sono divenuti reciproci, frequenti e riguardano il quotidiano esercizio dell'attività di vigilanza.

La cooperazione fra autorità è ancora più importante nel caso delle filiazioni, che, come già messo in rilievo, sono sottoposte, sia pure sotto differenti profili, a una duplice vigilanza, quella del Paese ospitante, come banca di detto Paese, e quella dell'autorità responsabile per la vigilanza consolidata del gruppo bancario, di cui la filiazione fa parte.

La direttiva 2006/48 adotta un modello più strutturato di cooperazione rispetto al regime delle succursali. All'art. 131 recita: "al fine di agevolare e di rendere efficace la vigilanza, l'autorità competente incaricata della vigilanza su base consolidata e le altre autorità competenti concludono accordi scritti di coordinamento e di cooperazione". Lo strumento del memorandum d'intesa, che nel regime delle succursali è su base meramente volontaria, assurge qui al rango di vero e proprio obbligo giuridico: la sua presenza diviene una condicio sine qua non dell'esercizio della vigilanza.

Anche nel caso delle filiazioni, l'architettura della cooperazione è costituita dallo scambio di informazioni. Il secondo paragrafo dell'art. 139 dispone infatti che: "quando l'impresa madre e l'ente o gli enti creditizi sue filiazioni sono situati in Stati membri diversi, le autorità competenti di ciascuno Stato membro si comunicano tutte le informazioni atte a consentire od agevolare l'esercizio della vigilanza su base consolidata". Il presupposto necessario per lo scambio delle informazioni è quello statuito dal primo paragrafo dell'art. 139 in base al quale "gli Stati membri prendono i provvedimenti necessari affinché nessuno ostacolo di natura giuridica impedisca alle imprese comprese nella sfera di vigilanza su base consolidata lo scambio delle informazioni utili all'esercizio della vigilanza medesima". Il contenuto dello scambio di informazioni è precisato nell'art. 132 che al primo paragrafo prescrive: "le autorità competenti collaborano strettamente tra loro. Esse si scambiano reciprocamente tutte le informazioni essenziali o rilevanti per l'esercizio delle funzioni di vigilanza attribuite loro dalla presente direttiva".

## **le autorità cooperanti**

Nell'ambito del gruppo bancario l'informazione si rivelerà necessariamente asimmetrica, nel senso che il *consolidated supervisor* disporrà di un flusso di informazioni relative al gruppo bancario tendenzialmente onnicomprensivo, mentre le autorità delle singole filiazioni saranno maggiormente interessate alle informazioni che riguardano in prevalenza le entità da loro controllate. Lo scambio di informazioni potrà tuttavia essere modulato diversamente a seconda dell'importanza che la filiazione riveste nel Paese ospitante. L'art. 132 par.1 recita infatti: "nel determinare la portata delle informazioni rilevanti si tiene conto dell'importanza di dette filiazioni all'interno del sistema finanziario di tali Stati membri. Per valutare l'importanza della filiazione per l'autorità del Paese ospitante, soccorrono criteri quali la dimensione della banca, le quote di mercato in termini di attività o passività, la circostanza che la filiazione è parte integrante dell'infrastruttura del sistema finanziario (sistema di pagamenti, mercati organizzati, ecc.)".

I lavori di recepimento dei principi di Basilea sull'adeguatezza patrimoniale delle banche, anch'essi trasfusi nella direttiva 2006/48, hanno costituito un ulteriore salto di qualità ai fini dell'efficacia della cooperazione bilaterale. Sul versante dello scambio di informazioni, merita menzione l'art. 132.2, che impone uno specifico obbligo di informativa a tutte le autorità coinvolte nella vigilanza di un gruppo bancario per quanto riguarda l'attuazione dei metodi di calcolo dell'adeguatezza del patrimonio del gruppo in relazione al rischio.

Ma sicuramente la novità di maggior rilievo è costituita dai collegi di autorità di vigilanza (*colleges of supervisors*) che per ogni gruppo bancario con dimensione europea pongono insieme il "consolidated supervisor" e le altre autorità a vario titolo competenti per la vigilanza sulle singole articolazioni del gruppo. La formazione dei collegi trova il suo fondamento giuridico nella prescrizione dell'art. 131 della direttiva; ma il loro numero si è considerevolmente ampliato in relazione ai compiti che la direttiva impone in tema di adeguatezza patrimoniale.

L'aspetto dello scambio di informazioni è inscindibilmente connesso col segreto professionale, cioè con l'obbligo di confidenzialità cui sono tenuti coloro che scambiano le informazioni. E' ovvio che lo scambio di informazioni è essenziale per una effettiva cooperazione. E' altrettanto ovvio che lo scambio di

informazioni tra autorità di vigilanza, data la natura estremamente delicata del tipo di informazioni (trattasi di materia bancaria, dominata dalla fiducia), richiede uno standard armonizzato di segreto professionale al quale tutti gli Stati della Comunità devono essere soggetti, in altre parole la creazione di un circuito privilegiato di scambio delle informazioni al di fuori del quale non possono circolare informazioni riservate.

L'approccio bilaterale adottato dalla direttiva in materia di segreto d'ufficio ha costituito di fatto un ostacolo al pieno esplicarsi della cooperazione tra autorità di controllo a livello multilaterale: è accaduto che l'esperienza acquisita nella soluzione di un caso problematico che riguarda due Paesi, proprio a causa dei vincoli indiretti derivanti dal segreto, non abbia potuto in molti casi essere utilizzata dagli altri supervisori europei. Non vi è infatti alcun divieto, ma neppure alcun obbligo, di scambiare informazioni in sede multilaterale.

Al di là dei riferimenti testuali nelle direttive bancarie centrali nella filosofia che ispira il mercato unico bancario è la cooperazione fra le autorità di vigilanza dei Paesi comunitari e fra esse e la Commissione: in verità, la genesi delle direttive e tutta la costruzione comunitaria riposano sull'interazione fra autorità nazionali e organi comunitari.

Il momento multilaterale, che è andato intensificandosi col progredire dell'integrazione finanziaria e con l'espansione delle banche oltre frontiera, è decisivo a questo riguardo. E' importante osservare la tendenza, accentuatasi nei tempi recenti, a ricondurre nell'alveo multilaterale e a rendere quanto più possibile omogenee le procedure di collaborazione bilaterale.

A questa stessa filosofia si ispira la riforma Lamfalussy, originariamente limitata al settore dei valori mobiliari e dei mercati borsistici, e successivamente (dicembre 2002) estesa anche al settore bancario oltre che a quello assicurativo.

La riforma Lamfalussy ha previsto per i tre settori dei comitati tecnici (cosiddetti di terzo livello), formati e presieduti dalle autorità di vigilanza nazionali, ai quali spetta, da un lato, una funzione di consulenza nei confronti della Commissione per l'elaborazione delle proposte legislative, dall'altro, una funzione di coordinamento delle autorità nazionali responsabili per la trasposizione della disciplina comunitaria negli ordina-

**cooperare  
tutti**

menti nazionali e per l'esercizio pratico della vigilanza, in modo da promuovere parità di condizioni concorrenziali all'interno dell'Unione.

Sulla base di una decisione della Commissione europea è stato costituito, per il settore bancario, il CEBS (*Committee of European Banking Supervisors*), che ha cominciato a operare a partire dal 1° gennaio 2004. I compiti del CEBS sono triplici. Da un lato esso assiste la Commissione nella preparazione della normativa secondaria; in secondo luogo, e questo è il compito più qualificante, contribuisce a un'applicazione coerente delle direttive e alla convergenza delle pratiche di vigilanza nell'ambito dell'Unione europea; in terzo luogo contribuisce al rafforzamento della cooperazione anche attraverso lo scambio di informazioni su singole istituzioni.

Il CEBS ha svolto un ruolo importante per quanto riguarda il rafforzamento della cooperazione. Nei cinque anni trascorsi dall'inizio dell'operatività il comitato, dopo un primo periodo di rodaggio, ha svolto un'intensa attività, volta in primo luogo a favorire un'applicazione coerente tra i diversi Paesi delle nuove regole in materia di adeguatezza patrimoniale delle banche (Basilea 2), in secondo luogo all'emanazione di una serie di linee guida sulle modalità operative di cooperazione fra le autorità della casa madre e quelle del Paese ospitante.

Il principio che la supervisione bancaria è una prerogativa delle autorità nazionali trova le sue radici in considerazioni di carattere sia giuridico che pratico.

In primo luogo è un corollario del sistema delle direttive europee in materia bancaria il quale dispone una precisa ripartizione di compiti e di responsabilità fra le autorità nazionali secondo le modalità esaminate in precedenza.

In secondo luogo, la vigilanza prudenziale in capo alle autorità nazionali appare più coerente col principio di sussidiarietà che permea i trattati comunitari. Le autorità nazionali, che si trovano in prossimità delle istituzioni vigilate, possono più efficacemente sfruttare la conoscenza del *modus operandi* dei soggetti vigilati e il mantenimento di strette relazioni con loro.

Un argomento decisivo a favore del mantenimento della vigilanza a livello nazionale è infine il ruolo che i singoli Paesi

**competenza  
nazionale  
della  
vigilanza**

svolgono in caso di crisi delle istituzioni vigilate. Interventi di risanamento o salvataggio sono infatti a carico delle pubbliche finanze del Paese ove la banca è insediata.

Nel mandato del Consiglio Ecofin che ha approvato la riforma si legge che nulla cambia per quanto riguarda le competenze e le responsabilità delle autorità nazionali in tema di regolamentazione e di vigilanza: si riconosce che i compiti di vigilanza sono meglio svolti, in attuazione del principio di sussidiarietà, quando le autorità sono vicine ai soggetti vigilati.

Dal momento in cui (agosto 2007) la crisi finanziaria ha dato i primi segni, una serie di iniziative è stata assunta a livello comunitario per temperare gli effetti della crisi e per migliorare l'efficacia dell'azione delle autorità di controllo. Queste iniziative si intrecciano con quelle che erano già state avviate per la revisione del processo Lamfalussy prevista per la fine del 2007. Occorre fare una distinzione fra le iniziative che si collocano nel quadro istituzionale esistente e quelle che invece postulano più radicali mutamenti istituzionali.

Una serie di proposte è stata avanzata dalla professione bancaria, segnatamente dalle grandi banche internazionali le quali, essendo insediate in più Paesi della Comunità, lamentano i costi regolamentari dovuti a divergenze, pur nella comune matrice comunitaria, nelle modalità di esercizio della vigilanza a livello nazionale, oltre che a duplicazioni di incombenze amministrative e alla mancanza di un formato comune delle segnalazioni prudenziali. Pur senza prefigurare, se non come obiettivo di lungo termine, un'autorità europea, le grandi banche prospettano l'esigenza di avere un unico interlocutore nei loro rapporti con le autorità di vigilanza.

Secondo questo orientamento, l'autorità responsabile della vigilanza su base consolidata, da mero coordinatore, primus inter pares, diverrebbe il "lead supervisor", con la possibilità di far prevalere la propria decisione su quella delle altre autorità coinvolte nella vigilanza sul gruppo bancario. Il punto di partenza di queste proposte è l'art. 131.2 della direttiva 2006/48, il quale dispone che i memorandum d'intesa di cui all'art. 131.1 possono assegnare ulteriori compiti all'autorità competente incaricata della vigilanza su base consolidata e possono specificare le procedure per quanto riguarda il processo deci-

**progetti di  
riforma**

sionale e la cooperazione con le altre autorità. La proposta prevedeva che il *lead supervisor* fosse responsabile dell'intera vigilanza prudenziale sui gruppi bancari *cross border*, in pratica assimilando in toto il regime delle filiazioni a quello delle succursali. Il *lead supervisor*, a differenza di quanto è previsto attualmente, sarebbe anche l'unico punto di contatto tra le autorità di vigilanza e l'intermediario, deciderebbe in merito agli schemi di segnalazione prudenziale (*reporting*) che il gruppo dovrebbe adottare, pianificherebbe e coordinerebbe le attività di vigilanza, incluse quelle ispettive.

La proposta, pur fortemente sostenuta dall'industria bancaria, è apparsa scarsamente conciliabile con le norme attuali. Infatti, il traguardo dell'assimilazione in toto del regime delle filiazioni a quello delle succursali non può essere raggiunto soltanto attraverso gli accordi o la delega di poteri ex art. 131 della direttiva, ma presuppone una modifica legislativa. D'altro canto il progressivo svuotamento dei compiti dell'autorità ospitante confligge con l'orientamento, rafforzatosi di recente in sede comunitaria, di tener conto degli interessi dei Paesi dove il controllo delle banche da parte di azionisti esteri è rilevante e in alcuni casi si estende alla quasi totalità del sistema.

Una versione più soft della proposta ampliava i poteri del *lead supervisor* solo nell'ambito dei requisiti patrimoniali derivanti dall'applicazione di Basilea 2 nell'ambito europeo. Si trattava di estendere il meccanismo delineato dall'art. 129 della direttiva 2006/48 (in base al quale il *consolidated supervisor* decide, in caso di mancato accordo con le altre autorità, la convalida per fini prudenziali dei modelli interni per il rischio di credito adottati dal gruppo bancario) anche agli aspetti relativi al processo prudenziale e all'informativa al pubblico (secondo e terzo pilastro della costruzione di Basilea).

Questo approccio è stato in effetti confermato dal Consiglio Ecofin che, nella riunione del 4 dicembre 2007, ha invitato la Commissione ad apportare le necessarie modifiche alle direttive europee in materia di servizi finanziari, ed il CEBS a favorire l'introduzione di una serie di linee guida comuni sul funzionamento dei collegi dei supervisor.

In relazione all'invito del Consiglio, è in fase avanzata la procedura per modificare la direttiva 2006/48 secondo le linee

## **Lo svuotamento dei compiti**

suesposte ampliando i poteri del *consolidated supervisor*. Dal canto suo il CEBS ha creato un gruppo sulle piattaforme operative (*group of operational network*) allo scopo di rafforzare la coerenza degli approcci di vigilanza e lo scambio di informazioni fra supervisor non direttamente coinvolti nella vigilanza di un medesimo gruppo bancario. In seguito ha elaborato uno schema comune per gli accordi tra le autorità della casa madre e quelle del Paese ospitante e formulato un “decalogo” di *best practices* sul funzionamento dei collegi dei supervisor.

In conclusione, la promozione della condivisione di esperienze tra le autorità competenti sulle diverse articolazioni del gruppo e nell’ambito dei collegi dei supervisor è sembrata una via percorribile per ridurre le divergenze che ancora permangono nelle modalità di esercizio della vigilanza a livello nazionale e il modo più efficace per ampliare e rendere più costruttivo lo scambio d’informazioni in sede multilaterale.

Un’altra serie di proposte mirava a rafforzare la cooperazione multilaterale accrescendo la funzionalità dei comitati di terzo livello previsti dalla riforma Lamfalussy, operando sulla natura giuridica e sui processi decisionali di detti comitati. Particolare importanza in quest’ottica assumono il Libro bianco della Commissione sulla politica dei servizi finanziari per il periodo 2005-2010 e le proposte di revisione della riforma Lamfalussy. Il CEBS, come gli altri comitati di terzo livello, per il settore assicurativo e quello dei valori mobiliare è una semplice persona giuridica di diritto privato senza alcuna precisa collocazione nell’assetto giuridico istituzionale dell’Unione Europea. La decisione istitutiva, all’art.1, parla infatti di un gruppo consultivo indipendente. La mancanza di uno status di diritto europeo condiziona l’organizzazione e il lavoro dei comitati. Non esistono, ad esempio, precise tipologie di inquadramento economico e normativo del personale e il regime fiscale applicato nei Paesi ospitanti può essere un fattore di complessità. L’autonomia finanziaria del CEBS dipende dai contributi delle autorità di vigilanza nazionali: le risorse di cui esso dispone potrebbero nel futuro risultare inadeguate a fronte dei crescenti impegni. Fra l’altro eventuali aumenti delle quote di contribuzione devono tener conto della limitata capacità finanziaria delle autorità di vigilanza dei Paesi entrati di recente nell’Unione europea.

**rafforzare  
cooperando**

Un suggerimento prospettato è quello di attribuire ai Comitati di livello 3 uno status giuridico riconosciuto dal diritto comunitario quale, ad esempio, quello delle agenzie dell'Unione Europea, organismi di diritto pubblico europeo, dotati di personalità giuridica propria, istituiti con atto comunitario di diritto derivato, di solito un regolamento del Consiglio.

Sul piano pratico lo status di diritto europeo consentirebbe di superare gli attuali limiti legali all'inquadramento economico e normativo del personale e al trattamento fiscale che sarebbero quelli applicati alle istituzioni europee. Un altro vantaggio sarebbe rappresentato dalle modalità di finanziamento: accanto alle contribuzioni della autorità di vigilanza si potrebbero prevedere sovvenzioni a carico del bilancio comunitario.

Tuttavia l'attribuzione alla futura Agenzia di funzioni regolamentari, sulla falsariga di alcune delle agenzie esistenti, avrebbe l'inconveniente di creare un terzo livello nella gerarchia delle fonti del diritto comunitario in materia finanziaria che si sovrapporrebbe allo schema Lamfalussy e che quindi, oltre a creare conflitti d'interesse, complicherebbe, anziché semplificare, il processo di convergenza.

Sono apparse quindi più praticabili allo stato attuale le proposte che fanno riferimento alla modifica dei processi decisionali del CEBS, come del resto degli altri Comitati di livello 3, senza incidere sul corrente assetto istituzionale e in tal senso si è espresso il Consiglio Ecofin del 4 dicembre 2007. In questa direzione vanno anche le indicazioni della Commissione nella comunicazione sulla revisione dello schema Lamfalussy (Com/2007/727). Le regole di terzo livello, in quanto semplici linee guida, sono prive di effetti giuridici vincolanti; esse non impegnano gli Stati membri, né le autorità nazionali di vigilanza che le applicano su base volontaria.

Per assicurare la più ampia adesione a tali regole, gli statuti dei comitati richiedono che esse vengano assunte all'unanimità. La ricerca dell'unanimità rende particolarmente complesso e lungo il processo decisionale e può condurre all'adozione di soluzioni di compromesso volte a conciliare regole e prassi nazionali tra loro differenti e che autorizzano divergenze anche significative nell'applicazione, in una Comunità formata da 27 Paesi. Di fatto, allo scopo di creare un clima di massima fidu-

**lo status  
dei  
comitati**

cia e cooperazione, il CEBS ha seguito il principio dell'unanimità anche per le decisioni assunte nell'ambito della funzione di consulenza alla Commissione per le quali a norma dello statuto è sufficiente la maggioranza qualificata.

Si è proposto perciò di superare la regola dell'unanimità per l'adozione delle misure di carattere regolamentare che necessitano di un'applicazione il più possibile convergente. L'estensione dei casi nei quali le decisioni sono assunte a maggioranza permetterebbe di superare le situazioni di stallo in cui il Comitato non riesce a raggiungere l'unanimità.

Poiché la modifica dei processi decisionali non è di per sé in grado di superare il condizionamento dell'adesione volontaria alle decisioni del Comitato, è stato ipotizzato un più incisivo utilizzo di strumenti quali la regola del *comply or explain* che richiede alle autorità che non intendono applicare le decisioni del Comitato di motivare le ragioni del rifiuto, informando gli altri membri e le istituzioni europee. L'applicazione di questa regola consente di distinguere le autorità nazionali che hanno reali problemi nel recepire le regole e con le quali concordare un piano di adeguamento da quelle il cui rifiuto risulta immotivato ovvero fondato sulla protezione di interessi nazionali e quindi, in prospettiva, più difficilmente difendibile.

Un altro suggerimento per il rafforzamento delle decisioni del Comitato di livello 3 riguarda l'introduzione degli obiettivi della cooperazione e della convergenza a livello europeo nelle missioni istituzionali delle autorità nazionali di vigilanza. La previsione di una specifica missione delle autorità darebbe maggior risalto sul piano sia interno sia internazionale ai contributi che esse sono chiamate ad apportare al processo di convergenza. Il Consiglio Ecofin in diverse occasioni si è fatto interprete dell'esigenza di questi, sia pur limitati cambiamenti, decidendo (nella riunione del 14 maggio 2008) che vengano inseriti nelle legislazioni nazionali sia il mandato europeo per la vigilanza sia il meccanismo *comply or explain*. Nello stesso tempo è stato dato incarico ai comitati di terzo livello (e segnatamente al CEBS) di modificare i propri statuti per incorporare il principio della maggioranza qualificata per ogni tipo di decisioni. Il CEBS di conseguenza ha modificato il proprio statuto nel luglio 2008.

**un lungo  
processo  
decisionale**

In sostanza le iniziative assunte si collocano nel quadro di un processo evolutivo graduale che rispetta la struttura istituzionale esistente.

L'insorgere della crisi finanziaria ha suggerito un radicale cambiamento di rotta rispetto ai fondamenti della riforma Lamfalussy, che si riassumono nella conferma del principio di nazionalità e dello status quo per quanto riguarda la competenza delle autorità nazionali. In particolare si è rimproverato alle autorità nazionali, e ai collegi dei supervisori, un'insufficiente tempestività nello scambio di informazioni e la mancata efficacia degli attuali meccanismi di cooperazione. Non sono mancati, infatti, casi di decisioni assunte unilateralmente da alcuni Stati membri che hanno creato ripercussioni sugli intermediari di altri Paesi, ad esempio nell'estensione di garanzie pubbliche alle passività bancarie come nel caso delle banche irlandesi. A ben vedere, le critiche si rivolgono non tanto contro una presunta inadeguatezza dei controlli, quanto contro una politica generalizzata di *beggar-thy-neighbour* esercitata dai singoli Stati cui le autorità di vigilanza nazionali, per quanto indipendenti possano essere, non riuscirebbero a sottrarsi.

La dimensione multinazionale assunta dai principali gruppi bancari aveva già favorito in passato l'emergere di orientamenti volti a superare, nel campo della vigilanza bancaria, il modello dell'autorità nazionale in favore di un'autorità europea, spesso identificata con la banca centrale europea (Hertig). E' stato proposto in ambienti accademici (Masciandaro 2007) anche un modello misto (*two-tier approach*), con un'"*authority*" europea che assumerebbe la responsabilità della vigilanza sui grandi intermediari, mentre la vigilanza sulle banche medio-piccole rimarrebbe in capo alle autorità nazionali. La stessa Commissione europea si è fatta ora interprete di queste preoccupazioni, affidando a un gruppo di esperti presieduto da Jacques de la Rosière il mandato di esplorare possibili soluzioni di natura sopranazionale (Commissione Europea 2009). Senza la pretesa di fornire un quadro esaustivo, si enunciano qui i principali ostacoli che si frappongono alla realizzazione di questo obiettivo, cioè l'affidamento ad una autorità sovranazionale delle funzioni di

**attribuzione  
di poteri**

supervisione. Va in primo luogo messo in evidenza che l'attribuzione di una funzione di vigilanza bancaria accentrata nella Banca Centrale Europea (BCE), sia pure solo nei confronti di una parte del sistema (gli intermediari più grandi), incontra ostacoli nel vigente diritto comunitario.

Infatti, il Trattato di Maastricht del 1992, che sotto questi profili non è stato modificato nelle successive revisioni del Trattato (Amsterdam, Nizza, Lisbona), non ha riconosciuto una specifica competenza primaria alla BCE in materia di vigilanza prudenziale intesa nel suo aspetto "microprudenziale", come vigilanza sulle singole banche; ha invece separato la funzione monetaria da quella di vigilanza, affidando alla BCE soltanto obiettivi di politica monetaria.

E' la conferma, nel campo della vigilanza prudenziale, dell'applicabilità del principio di sussidiarietà: come visto in precedenza, nella Comunità le singole autorità di vigilanza rimangono responsabili della vigilanza sulle proprie banche; il Trattato di Maastricht non ha innovato, sotto questo riguardo, rispetto al regime del mercato unico bancario e alla filosofia sottostante alla riforma Lamfalussy.

Non si può tuttavia negare una competenza della BCE nell'area cosiddetta "macroprudenziale". Ai sensi dell'art. 105.5 del Trattato il Sistema europeo delle Banche centrali contribuisce ad una buona conduzione delle politiche perseguite dalle competenti autorità per quanto riguarda la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e la stabilità del sistema finanziario. E' un compito che la BCE ha svolto con efficacia nel corso degli anni, attraverso una stretta cooperazione con le autorità di vigilanza nazionali che ha trovato la sede appropriata in un comitato appositamente costituito (*Banking Supervision Committee*).

I fautori di una vigilanza accentrata a livello BCE fanno osservare che esiste nel Trattato (art. 105.6), e nello Statuto della BCE, una *enabling clause*, in base alla quale vi è la possibilità di attribuire compiti specifici alla Bce in merito alle politiche che riguardano la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle altre istituzioni finanziarie, con l'esclusione esplicita delle imprese di assicurazione, anche se tali attribuzioni richiedono comunque una decisione unanime del Con-

## **Maastricht**

siglio dei ministri dell'economia e delle finanze dell'Unione europea.

Il dibattito si è aperto sul significato da attribuire all'espressione "specifici compiti". Non v'è dubbio che un passaggio integrale di poteri dalle autorità nazionali alla BCE richiederebbe, al di là della procedura dettata dal suddetto art. 105.6, una vera e propria revisione del Trattato; rimane invece controverso se possa attivarsi la detta procedura nel caso di devoluzione parziale di compiti come previsto dall'ipotesi del two-tier system (vigilanza diretta da parte della BCE limitata agli intermediari bancari paneuropei). La risposta a mio avviso è negativa: anche una vigilanza limitata ad alcuni grandi gruppi bancari presuppone, comunque, l'attribuzione di una serie di poteri (ad es. ispettivi) che implicano una trasformazione della natura della BCE quale ipotizzata dal Trattato di Maastricht.

E' stato di recente ipotizzato (Saccomanni 2009) che il conferimento alla BCE di poteri in materia di vigilanza bancaria possa essere realizzato attraverso il meccanismo delle cooperazioni rafforzate ex art. 11 del Trattato, i cui esempi più probanti sono l'unione monetaria e gli accordi di Schengen in materia di libera circolazione delle persone. Questa soluzione appare tuttavia problematica, dato che l'art. 11 fa un riferimento testuale ai "settori di cui al presente Trattato" e *prima facie* non sembra che la supervisione bancaria vi possa essere ricompresa se non indirettamente per i riflessi sulla stabilità finanziaria ex art. 105.5 del Trattato sopra citato. L'attribuzione di ulteriori compiti alla BCE urta inoltre contro la presumibile opposizione delle autorità politiche a una troppo grande concentrazione di potere nelle mani di un organismo sovranazionale non dotato della legittimazione democratica di cui sono investiti i governi nazionali.

Difficoltà ancora maggiori incontra la proposta di un'autorità europea unica di vigilanza bancaria diversa dalla BCE che andrebbe fondata ex novo senza un punto di riferimento in strutture esistenti dato che anche la Commissione europea non sembra attrezzata a svolgere un simile compito. Nell'ottica del diritto comunitario infine, tutte le iniziative che, in un modo o nell'altro modificano le competenze di vigilanza

**la BCE  
che vigila**

presuppongono una decisione all'unanimità e comunque lo svolgersi di un negoziato che verosimilmente darà i suoi frutti solo nel lungo termine. Si mette in evidenza inoltre che la vigilanza unica a livello europeo per i grandi gruppi paneuropei non sembra adeguata per i gruppi bancari che sono insediati con propri stabilimenti sia nel territorio nazionale, sia negli altri Paesi della Comunità europea sia al di fuori dell'Europa; perché mai un'autorità nazionale dovrebbe abbandonare le sue competenze a favore di un'autorità europea quando magari sono preponderanti le attività che la banca di quel Paese svolge fuori del territorio europeo? L'attribuzione di poteri di vigilanza è, infine, inscindibilmente connessa col problema del *burden sharing*: cioè di chi in definitiva è chiamato a sopportare i costi della crisi. Sono stati stipulati a più riprese memorandum d'intesa sulla gestione delle crisi (l'ultimo nel giugno 2008), coinvolgendo banche centrali, autorità di controllo e autorità governative (ministri economici), ma i memorandum non hanno forza vincolante e non è certo che non siano disattesi, nel caso di una crisi bancaria, sotto l'incalzare degli eventi. Alla luce di quanto sopra, qualsiasi abdicazione di sovranità nazionale viene guardata dai singoli Stati con estrema diffidenza.

In conclusione, la gravità e la durata della presente crisi finanziaria potrebbero, è vero, costituire l'occasione per il superamento degli ostacoli di natura istituzionale e delle divergenze di natura politica circa l'affidamento ad una autorità sovranazionale di compiti di supervisione. Ma i costi e i benefici di un radicale cambiamento di rotta rispetto ai fondamenti della riforma Lamfalussy, avallati a più riprese dal Consiglio Ecofin, e concordati da tempo nelle sedi internazionali (*core principles* di Basilea), andranno valutati con attenzione.

## Note bibliografiche

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION, *Core Principles for Effective Banking Supervision*, Basilea, ottobre 2006.

BOCCUZZI G.: *Rischi e garanzie nella regolazione finanziaria*, Bari, 2006.

COMMISSIONE EUROPEA, *Legislative and Working Program*, 2009 in [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

CONDEMI M., *Controllo dei rischi bancari e supervisione creditizia*, Bari, 2005.

CONSIGLIO ECOFIN, *Rapporto finale sul progetto di architettura finanziaria europea*, Bruxelles, dicembre 2002.

GODANO G., *La legislazione comunitaria in materia bancaria*, Bologna, 1996.

MASCIANDARO D., *Divide et Impera: Financial Supervision Unification and Central Bank Fragmentation Effect*, *European Journal of Political Economy*, 2007.

SACCOMANNI F., *Nuove regole e mercati finanziari* in <<Documenti Banca d'Italia>>, Roma, 2009.



## Cronache dal sistema politico italiano

*Nel n. 138/139 abbiamo dedicato un ampio dossier alle elezioni politiche del 2006. Ricordiamo che l'avevamo intitolato "La nuova legge elettorale: il prima e dopo di una 'porcata'" e conteneva articoli di Mario Caciagli (Sugli effetti dei sistemi elettorali) e di Nicola Lupo (Un profilo problematico – tra i tanti – delle nuove leggi elettorali: i candidati illustri sconosciuti).*

*Le elezioni del 2008 sono l'argomento dei dossier di questo numero. Abbiamo aspettato a commentare i risultati di una tornata elettorale che così drasticamente ha anticipato la naturale scadenza quinquennale anche per seguirne più compiutamente il seguito.*

*Riprendiamo così ad occuparci del nostro sistema politico, le cui cronache queste istituzioni segue dai suoi esordi negli anni settanta. Più di recente, negli editoriali dei numeri 144 e 146-147 (2007), ci siamo soffermati sulla macchina di governo, sui programmi di governo e su come questi finiscano per differenziarsi dai "programmi elettorali". Nel n. 148, in Tornando ai programmi, sottolineando come nella norma sulla legge elettorale approvata al-*

*la fine del 2005 non ci fossero indicazioni precise sulla nozione di programma elettorale, abbiamo ribadito che, comunque, “spetta al programma di governo trasformare la carta degli intenti di massima in una piattaforma veridica e realistica delle azioni implementabili e degli obiettivi concreti e verificabili”.*

*Oltre all'ampio editoriale di questo numero.un dossier che ospita interessanti ed appassionante prese di posizione. Si vedano gli interventi di Carlo Chimenti (“Dopo il terremoto elettorale del 2008”) e di Walter Tocci (“Il PD non ancora... Riflessioni su Roma”).*

*Infine, qualche parola va premessa per spiegare il “Manifesto dell'Italia che non ci sta” di Critica liberale.*

*Il Manifesto che riproduciamo - insieme all'Editoriale di Enzo Marzo “Rovesciare la Piramide” - è stato lanciato nel giugno del 2008 dalla Fondazione Critica Liberale. La Fondazione, soprattutto con l'omonima rivista di cultura politica, dall'inizio degli anni novanta, si è posta nel solco della cultura laica, liberale ed azionista di matrice salveminiiana, rivendicando la continuità con una tradizione politica che va dai liberali progressisti e repubblicani ottocenteschi ai democratici de L'Unità, agli antifascisti gobettiani e giellisti, agli azionisti, agli intellettuali del Mondo di Pannunzio.*

*In questi anni la Fondazione si è distinta per una impostazione radicalmente laica, ispirata ad un liberalismo di stampo anglosassone, e dunque progressista e riformatore, in particolare con il Manifesto laico del 1997 e con l'iniziativa di Opposizione civile del 2002.*

*È tra le Fondazioni che hanno dato vita allo European Liberal Forum, network di think tank liberali di diversi Paesi europei. In chiave di politica interna, è stata sempre in prima linea nell'opposizione alla destra, con toni anche molto accesi e provocatori, raccogliendo crescente attenzione e consensi nel dibattito politico-culturale. Questo Manifesto, significativamente pubblicato dopo le ultime elezioni politiche, dà dunque voce al disagio ed alle aspettative di una cultura da sempre minoritaria nel Paese ma in grado di esprimere, in diverse fasi della sua storia, élite culturali e politiche capaci di incidere in maniera non marginale nella vita politica nazionale. In questo senso, rappresenta la testimonianza della continuità di un pensiero saldamente radicato nelle democrazie occidentali, ma che nel nostro Paese non trova riferimenti nell'attuale quadro politico. Il Manifesto è pubblicato e tuttora aperto alle sottoscrizioni sul sito [www.criticaliberale.it](http://www.criticaliberale.it).*