

PIÙ DISCREZIONALITÀ PER LE AUTORITÀ NELLA RIFORMA BANCARIA IN GRAN BRETAGNA

di Concetta Brescia Morra
29 luglio 2011

Autorità e Governo inglese hanno prodotto due nuovi documenti di riforma della supervisione pubblica sul sistema finanziario. Essi contengono riflessioni su temi rilevanti anche per i paesi in cui non si è registrato un fallimento del modello di vigilanza come in Gran Bretagna: l'aspetto principale è l'aumento della discrezionalità delle autorità.

In Gran Bretagna le conseguenze della crisi finanziaria e il fallimento del modello di supervisione pubblica hanno dato luogo a un ampio dibattito non solo scientifico, ma anche nelle sedi istituzionali, che non ha pari negli altri paesi. La discussione si è intensificata negli ultimi mesi. La Commissione indipendente nominata dal governo ha prodotto un primo documento, cd. rapporto Vickers, ad aprile scorso (cfr. il commento su questo sito). A maggio la Bank of England (BoE) e la Financial Services Authority (FSA) hanno pubblicato un documento denominato "Our approach to banking supervision". Il Tesoro inglese ha presentato al Parlamento nel giugno 2011 un progetto di legge che propone un nuovo assetto della regolamentazione finanziaria, preceduto da un'ampia relazione (The blueprint reform). Entrambe queste ultime proposte presentano cambiamenti radicali rispetto al precedente approccio della supervisione pubblica sulla finanza.

La proposta di legge prevede il riassetto delle autorità. Viene riconosciuto il fallimento del modello improntato sull'autorità unica, in cui tutta la responsabilità della regolamentazione finanziaria era nella mani di un solo "monolitico regolatore", la Financial Services Authority (FSA), istituita nel 2000. Viene inoltre, rilevato l'errore di aver estromesso dalla vigilanza la Banca centrale, che pur avendo la responsabilità della stabilità finanziaria, non disponeva dei poteri per perseguirla efficacemente. Il nuovo sistema di autorità sul sistema finanziario ha al vertice la Bank of England, con il compito di perseguire la stabilità complessiva. Al suo interno viene istituito il Financial Policy Committee (FPC) con l'obiettivo della supervisione macro-prudenziale per monitorare il rischio sistemico; nel perseguimento della stabilità finanziaria il FPC deve considerare gli aspetti legati alla crescita economica. La regolazione prudenziale viene affidata a una sussidiaria della Bank of England, la Prudential Regulation Authority (PRA). I controlli tesi ad accrescere la fiducia nei mercati finanziari, che includono anche la protezione dei consumatori e la promozione della concorrenza, vengono affidati ad altra autorità, la Financial Conduct Authority (FCA). Importanti poteri vengono attribuiti alla Bank of England anche con riguardo alle procedure di risoluzione delle crisi; il Ministro del tesoro rimane comunque responsabile per tutte le decisioni che coinvolgono l'utilizzo di fondi pubblici.

La riforma legislativa del Tesoro inglese non si limita al riassetto di autorità e competenze della vigilanza; essa mira a cambiare il modo di esercizio della supervisione pubblica. L'approccio della FSA, che faceva affidamento sulla tick-box compliance, viene individuato come uno dei punti di maggiore debolezza del precedente sistema. Esso si fondava su alcuni assunti: il sistema di regole sul capitale stabilito con gli accordi di Basilea era in grado di assicurare la stabilità delle istituzioni finanziarie; in caso di difficoltà le banche avrebbero potuto rivolgersi al mercato interbancario per reperire liquidità; il compito di valutare la situazione degli intermediari e le prospettive economiche spetta in primo luogo agli amministratori degli stessi e al mercato. Sulla base di queste considerazioni l'autorità limitava il suo intervento alla verifica della violazione delle regole e degli standard tecnici stabiliti a livello internazionale. Le nuove linee della banking supervision proposte da BoE e FSA prevedono che la nuova autorità prudenziale (PRA) debba formulare giudizi sui rischi attuali e quelli futuri che possono minare la sana e prudente gestione della banca e sulle azioni che devono essere intraprese per affrontarli correttamente. Il Proactive Intervention Framework prevede che l'autorità possa richiedere anche un ricambio dei managers o della composizione dei consigli di amministrazione, limiti alla distribuzione degli utili, limiti all'operatività, l'aumento del livello di capitalizzazione. Il documento riconosce il rischio che la nuova autorità, possa commettere errori di valutazione; la loro limitazione viene affidata alla selezione di personale altamente qualificato e all'adozione di processi amministrativi rigorosi e ben documentati.

Il nuovo approccio delle autorità inglesi è un dato positivo in risposta al fallimento della prassi precedente della "light touch supervision". L'aumento della discrezionalità delle autorità rappresenta un punto cruciale per la costruzione di un sistema di vigilanza efficace, come dimostrano anche gli indirizzi del Financial Stability

Forum. I nuovi poteri previsti dalle riforme inglesi erano già presenti e sono stati ampliati di recente in altri ordinamenti, come quello italiano. La costruzione del nuovo sistema di regole, che prevede poteri più ampi alle autorità di vigilanza, dovrebbe essere realizzata con molta attenzione a due obiettivi: rafforzare l'indipendenza delle autorità di vigilanza affinché le scelte siano dettate esclusivamente da valutazione di carattere tecnico, senza contaminazioni con istanze di natura politica; la trasparenza delle procedure amministrative per distinguere poteri e responsabilità fra organi amministrativi interni e autorità esterne nella gestione delle banche, non mettendo in discussione un assunto alla base delle moderne legislazioni bancarie, ossia che le banche sono imprese.