

Senato della Repubblica
Commissione 6[^] (Finanze e Tesoro)

Indagine conoscitiva in relazione all'esame degli atti comunitari n. COM (2012) 280, N. COM 82012) 511 e N. COM (2012) 512, concernenti rispettivamente la disciplina del risanamento e della risoluzione della banche, il conferimento di specifici compiti in tema di vigilanza prudenziale sulle banche alla BCE e le conseguenti modifiche da introdurre alla regolamento EC/1093/2010 che istituisce l'Autorità Bancaria Europea.

Audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze

Roma, 14 novembre 2012

Sig. Presidente, On.li Senatori,

ringrazio la Commissione per l'invito a partecipare a questo ciclo di audizioni nell'ambito dell'indagine conoscitiva in merito alle proposte recentemente presentate dalla Commissione europea concernenti la disciplina del risanamento e della risoluzione delle banche, il conferimento di specifici compiti in tema di vigilanza prudenziale sulle banche alla BCE e le conseguenti modifiche da introdurre alla regolamento EC/1093/2010 che istituisce l'Autorità Bancaria Europea.

Questo incontro mi dà l'occasione di poter illustrare le posizioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze sulle proposte legislative e la linea seguita nell'ambito dei rispettivi negoziati.

Per il Ministero dell'Economia e delle Finanze la realizzazione dell'Unione bancaria, estesa, in tutte le sue componenti, almeno agli Stati membri che adottano l'euro e di cui le misure sopra richiamate rappresentano solo una parte degli elementi costitutivi, rappresenta il necessario complemento, come gli eventi degli ultimi anni hanno evidenziato, all'Unione monetaria.

Le recenti crisi hanno infatti evidenziato la fragilità della struttura del sistema bancario europeo in cui alla creazione di gruppi transfrontalieri corrisponde l'esclusiva responsabilità nazionale per la gestione delle crisi bancarie. Un approccio frammentato rende anche più difficile minimizzare i costi a carico della finanza pubblica e rende molto stretta la correlazione tra stabilità del sistema bancario e rischio sovrano.

Gli elementi costitutivi di un'unione bancaria

Nell'ambito del Consiglio europeo del 28-29 giugno 2012 è stato presentato il documento del 26 giugno 2012 del Presidente del Consiglio europeo in collaborazione con il Presidente della Commissione, il Presidente dell'Eurogruppo e il Presidente della BCE, in ordine alla realizzazione di una "autentica Unione economica e monetaria", sulla base del quale lo stesso Presidente del Consiglio europeo è stato invitato a sviluppare una specifica tabella di marcia entro dicembre 2012.

La relazione illustra i quattro elementi costitutivi essenziali della futura UEM: un quadro istituzionale per la stabilità finanziaria pienamente integrato a livello europeo,

un quadro istituzionale integrato in materia di politiche di bilancio e di politica economica, e, infine, il rafforzamento della legittimazione democratica delle istituzioni europee.

La relazione Van Rompuy prefigura un quadro istituzionale per la stabilità finanziaria pienamente integrato a livello europeo, basato su un sistema europeo di vigilanza sulle banche, un meccanismo europeo di garanzia dei depositi e un meccanismo europeo di finanziamento delle procedure di risoluzione.

In questo ambito ed anticipando la tabella di marcia, la Commissione ha presentato il 12 settembre u.s. la proposta di regolamento in materia di vigilanza bancaria accentrata (per quanto riguarda il *banking supervision mechanism* – BSM - i lavori hanno subito una netta accelerazione dato che, in conformità della Dichiarazione del 29 giugno 2012 dei Capi di Stato e di Governo dell'Area Euro, solo una volta istituito un efficace meccanismo di vigilanza unico per le banche della zona euro, l'ESM potrà avere facoltà di ricapitalizzare direttamente le banche). La proposta è accompagnata da una proposta di modifica del regolamento che disciplina l'Autorità Bancaria Europea (EBA) al fine di tenere conto nelle previsioni sul voto della presenza della BCE nonché dell'adesione al BSM solo di una parte degli Stati membri.

Contestualmente la Commissione ha pubblicato una Comunicazione con i propri orientamenti relativi all'Unione Bancaria nella quale invita Consiglio e Parlamento a procedere urgentemente all'approvazione delle proposte di regolamento in materia di SSM e delle connesse modifiche del regolamento EBA. La Commissione non dedica neanche un accenno alla costituzione di un fondo di risoluzione europeo e di un sistema di garanzia dei depositi europeo, contrariamente a quanto sostenuto nel rapporto Van Rompuy, prevedendo l'istituzione, solo in un secondo momento, di una nuova autorità europea che coordini le procedure di risoluzione delle banche che sono ricomprese nell'ambito dell'Unione bancaria.

Tanto la Commissione quanto, successivamente, il rapporto intermedio sull'UEM predisposto dal gruppo Van Rompuy e le Conclusioni del Consiglio Europeo del 18-19 ottobre u.s. sottolineano l'importanza dell'approvazione delle misure legislative in corso

di negoziato concernenti (i) l'adeguamento della normativa comunitaria agli Accordi di Basilea 3 (la quarta direttiva sui requisiti di capitale , CRD 4, e il relativo regolamento, CRR), (ii) l'elaborazione di una normativa armonizzata in materia di gestione delle crisi bancarie; (iii) l'adeguamento della normativa in materia di garanzia dei depositi.

Le proposte in esame si iscrivono in un disegno, largamente condiviso a livello teorico, che individua i quattro pilastri di una unione bancaria: un'unica regolamentazione bancaria; un unico sistema di vigilanza; un'unica autorità di risoluzione che agisca in base ad una normativa armonizzata ed un unico meccanismo di finanziamento delle procedure di risoluzione e di garanzia dei depositi.

I quattro elementi sono tra di loro profondamente connessi. Nel prosieguo mi concentrerò in particolare sul sistema di vigilanza, mentre tratterò la proposta di direttiva in materia di risanamento e risoluzione della banche, anch'esso indicato come oggetto dell'audizione, insieme al tema dell'autorità di risoluzione europea e ai meccanismi di finanziamento e garanzia.

Per quanto riguarda la regolamentazione bancaria ritengo comunque opportuno menzionare qui il negoziato sul pacchetto CRD4, ormai in fase avanzata: in particolare il regolamento andrà a costituire una disciplina uniforme in materia di requisiti patrimoniali e prudenziali delle banche, direttamente applicabile in tutti gli Stati membri senza necessità di misure di trasposizione nazionali, che rappresenta una pre-condizione essenziale per il funzionamento di un sistema di vigilanza integrata a livello europeo.

Parimenti essenziale è l'uniformità della regolamentazione tecnica e delle prassi di vigilanza, il cosiddetto *Single Rulebook* nella cui definizione è impegnata l'EBA.

Il Banking Supervision Mechanism

Tralascio di riassumere qui il contenuto della proposta di regolamento, le cui disposizioni sono già state passate in rassegna nelle precedenti audizioni. Preferisco invece sottolineare talune scelte di fondo operate dalla Commissione e le eventuali criticità.

a) Gli Stati membri partecipanti

La proposta di regolamento prevede che l'ambito di applicazione del meccanismo di vigilanza comprenda gli Stati membri dell'area euro.

L'istituzione di un meccanismo applicabile a tutti e 27 gli Stati membri non è stata considerata un'opzione al momento percorribile, data la preannunciata opposizione di alcuni Stati membri: si ricorda che il regolamento trova la sua base giuridica nell'articolo 127, comma 6, TFUE, che consente di attribuire compiti di vigilanza alla BCE ma prevede che le relative misure legislative siano adottate dal Consiglio all'unanimità.

La partecipazione solo di un gruppo di Paesi pone delicati di equilibrio tra le posizioni degli Stati membri dell'area euro e non: la proposta di regolamento consente quindi agli Stati membri che, pur non avendo adottato l'euro, intendono partecipare al BSM di aderirvi tramite una stretta cooperazione con la BCE nel rispetto di determinate condizioni.

b) La ripartizione delle competenze di vigilanza tra la BCE e le autorità nazionali.

La proposta attribuisce alla BCE la competenza esclusiva sugli specifici poteri di analisi e intervento nelle materie attinenti la vigilanza prudenziale (previsti dall'emanando pacchetto "CRD4"). I compiti attribuiti alla BCE in via esclusiva sono elencati nell'articolo 4: tra questi figurano, oltre che il potere di concedere e di revocare l'autorizzazione allo svolgimento dell'attività creditizia, anche quelli di richiedere alla singola banca requisiti di capitale più elevati e altre misure addizionali, di imporre dei *buffer* addizionali di capitale al fine di contenere rischi sistemici o macroprudenziali, di imporre specifici obblighi in tema di fondi propri, requisiti di liquidità, divulgazione delle informazioni. Tali compiti sono esercitabili nei limiti previsti dalla legislazione comunitaria, indipendentemente dal fatto che si tratti di direttive o di regolamenti, e nei confronti di tutte le banche.

L'enucleazione delle funzioni di vigilanza attribuite al BSM è di fondamentale importanza per evitare il rischio di frammentazione del mercato interno ed impedire il *ring-fencing* dei sistemi bancari a livello nazionale, e quindi per assicurare le corrette condizioni di funzionamento del mercato dei servizi

finanziari nella UE. In proposito si sottolinea che la proposta della Commissione assegna alla BCE le funzioni di vigilanza riconducibili al cd. secondo pilastro e gli strumenti di vigilanza macroprudenziale. Si ritiene particolarmente rilevante che la BCE eserciti tali compiti: i poteri di secondo pilastro sono quelli che permettono interventi prudenziali sulle singole banche, e con la crisi finanziaria hanno acquisito una rilevanza molto maggiore che in passato, fino ad essere ormai ritenuti quelli più delicati e importanti, mentre i compiti di vigilanza macroprudenziale, che hanno applicazione generalizzata a tutte le banche, permettono di inasprire i requisiti prudenziali a fronte della rilevazione di rischi sistemici.

Le previsioni della proposta di regolamento consentirebbero di assicurare pienamente l'unità della funzione di supervisione alla BCE, alla quale verrebbe attribuita ogni responsabilità decisionale, mentre alle autorità di vigilanza nazionali verrebbero assegnati compiti operativi, istruttori od esecutivi, a richiesta della BCE. D'altra parte, in considerazione del numero di banche sottoposte al BSM, molte delle quali operanti solo in ambito domestico e prive di rilevanza sistemica, nell'ambito del negoziato sono emerse posizioni diverse: da un lato proposte fondate su una distribuzione *two-tier* dei compiti di vigilanza fondata sulle caratteristiche della banche, tale che le autorità nazionali dovrebbero mantenere le loro competenze con riferimento alle banche non sistemiche e le D-Sifi, dall'altro quelle che pur salvaguardando la responsabilità decisionale della BCE estendono notevolmente la latitudine delle competenze operative delle autorità di vigilanza. In proposito ritengo che si possano ipotizzare, senza contravvenire al principio di attribuzione in capo alla BCE della responsabilità ultima del sistema di vigilanza, strumenti normativi per assicurare un certo grado di decentramento da parte della BCE delle responsabilità decisionali, accompagnato da adeguate salvaguardie, al fine di garantire la necessaria flessibilità operativa per garantire il funzionamento efficiente del BSM e l'efficacia dell'azione di vigilanza.

Il tema dell'impostazione dei rapporti tra autorità nazionali e BCE ha anche notevoli implicazioni giuridiche: ad esso è infatti sottesa una nuova riflessione sulla possibilità per una istituzione comunitaria di delegare poteri discrezionali ad un altro soggetto, non previsto dai Trattati, finora ristretta nei rigidi confini della costante giurisprudenza della Corte di Giustizia a partire dal 1958 (cd. "Dottrina Meroni"). L'attribuzione, inoltre, della responsabilità decisionale radica la giurisdizione avanti la quale il provvedimento potrebbe essere impugnato, che per gli atti assunti dalla BCE è la Corte di Giustizia. Infine, nel caso di competenza esercitata direttamente dalla BCE è necessario definire se questa possa anche applicare il diritto nazionale che risulta dalla trasposizione di atti dell'Unione, nonché del diritto nazionale non derivato, ove rilevante.

c) La governance della BCE

La scelta, largamente condivisa, della BCE come autorità di vigilanza è insita nella scelta stessa del ricorso all'articolo 127, comma 6, TFUE.

L'attribuzione alla BCE delle competenze in materia di vigilanza impatta sulla sua *governance* sotto due profili: è necessario infatti (i) introdurre salvaguardie appropriate a ridurre il conflitto di interessi fra politica monetaria e funzioni di vigilanza, e (ii) tenere conto della possibile partecipazione al BSM di Stati membri che non adottano l'euro e che, come tali, sono esclusi dal voto negli organi decisionali della BCE.

A tal fine la proposta di regolamento prevede la costituzione all'interno della BCE di un nuovo organo il Consiglio di Vigilanza a cui sono affidate le funzioni di pianificazione, preparazione ed esecuzione dei compiti attribuiti alla BCE, e a cui possono essere delegate responsabilità decisionali da parte del Consiglio Direttivo. Del Consiglio di Vigilanza fanno parte i rappresentanti di ciascuna autorità nazionale competente, oltre che quattro rappresentanti della BCE, nominati dal comitato esecutivo, ed un presidente ed un vice presidente scelti dal consiglio direttivo della BCE tra i propri membri (ad esclusione del Presidente). La proposta della Commissione va nella giusta direzione, anche se

l'individuazione di ulteriori salvaguardie, anche di tipo procedimentale, sembrano auspicabili.

I rappresentanti degli Stati membri non appartenenti all'area euro che abbiano instaurato una stretta cooperazione con la BCE non hanno la status di membri dell'organo e sono privi del diritto di voto. Al fine di incentivare la partecipazione degli Stati membri non euro sembra auspicabile prevedere modalità di partecipazione piena, nei limiti consentiti dallo statuto della BCE.

In regolamento non stabilisce il sistema di voto nel *Supervisory Board*, rinviato al regolamento interno dell'organo: in considerazione della natura tecnica dei compiti affidati all'organo il voto capitario sembra la soluzione più ragionevole.

d) Entrata in vigore

Nelle proprie Conclusioni il Consiglio europeo del 18-19 ottobre u.s. ha ribadito l'urgenza dell'adozione del BSM, indicando come obiettivo la data del 1° gennaio 2013, mentre l'effettiva operatività del meccanismo dovrebbe essere realizzata in maniera graduale nel corso del 2013.

Questo calendario è rispecchiato nella proposta di regolamento che prevede che dal 1° luglio 2013 la BCE assuma le funzioni di vigilanza nei confronti delle banche di rilevanza sistemica, e dal 1° gennaio 2014 nei confronti di tutte le banche, in modo tale da assicurare un agevole transito al nuovo assetto di vigilanza. In qualsiasi momento la BCE può invece iniziare a svolgere le funzioni di vigilanza nei confronti delle banche che hanno fatto ricorso ai meccanismi europei di assistenza finanziaria (EFSF e ESM).

e) Meccanismi di voto dell'EBA

La proposta di modifica del regolamento EBA, che accompagna la proposta di regolamento che istituisce il BSM, è volta ad assicurare un equo trattamento tra Stati Membri aderenti al BSM e non. Si tratta di una materia molto sensibile per gli interessi in particolare degli Stati membri non euro che temono che l'autorità

possa essere dominata dagli Stati membri partecipanti, la cui posizione sarà coordinata dalla BCE.

In sintesi, la proposta mantiene invariate le regole di voto per le decisioni su linee guida e standard tecnici e in materia di bilancio: l'opzione è condivisibile dato che per queste è già prevista l'adozione a maggioranza qualificata secondo parametri che consentirebbero agli Stati Membri dell' Area Euro di rappresentare la maggioranza qualificata solo a partire dal 1° gennaio 2017.

Con riferimento invece alle rimanenti decisioni (tra le quali gli atti di mediazione vincolante), per le quali è prevista l'adozione a maggioranza semplice con attribuzione di un voto a ciascuna Autorità partecipante, la Commissione prevede che (i) il Consiglio delle Autorità di vigilanza deliberi su proposta del panel di tre esperti indipendenti, la cui composizione deve comprendere un membro che rappresenti uno Stato membro non partecipante al BSM; (ii) le decisioni proposte dal gruppo di esperti si considerano adottate a meno che non siano respinte a maggioranza semplice, con il voto di almeno tre membri rappresentanti Stati partecipanti al BSM e di tre membri rappresentanti Stati non aderenti. Al fine di tener conto della progressiva adesione di ulteriori Stati membri, qualora in non partecipanti siano ridotti a quattro o meno, le decisioni proposte dal gruppo di esperti si considerano adottate a meno che non siano respinte a maggioranza semplice, con il voto di almeno un membro rappresentante di detti Stati.

Tali previsioni sembrano sufficientemente cautelative per gli Stati non aderenti visto che tre soli di essi - e addirittura uno solo nel caso siano ridotti a quattro o meno - possono imporre l'adozione della proposta del *panel*, nonostante vi sia una maggioranza di Stati ad essa contraria.

Gli altri pilastri dell'unione bancaria

Come già sopra rilevato, non sono state presentate proposte concernenti l'istituzione di un'autorità di risoluzione europea, né sono attribuite alla BCE funzioni attinenti alle procedure di risoluzione delle banche. Mentre, quindi, le funzioni di vigilanza verranno

accentrate, la fase della crisi resterà gestita a livello nazionale, ancorché la previsione di un sistema unico di vigilanza disgiunto da forme di mutualizzazione del rischio possa avere poco significato. Per questo motivo già in diversi sedi il MEF ha evidenziato la necessità di indicare un calendario anche per le ulteriori iniziative legislative indispensabili a completare l'architettura dell'unione bancaria.

Non si può comunque sottovalutare come l'istituzione di un'unica autorità di risoluzione ponga rilevanti problemi. In primo luogo la stessa previsione di una nuova autorità potrebbe richiedere modifiche dei Trattati (ad esempio nel caso in cui ancora la BCE fosse investita di tali funzioni) o di analoghi strumenti (come il Trattato ESM, qualora in questo fosse individuato il soggetto più idoneo).

In secondo luogo la centralizzazione delle funzioni di gestione delle crisi comporta anche la centralizzazione delle forme di finanziamento di queste. In particolare dovrebbe essere prevista la costituzione di un fondo di risoluzione europeo e di un sistema di garanzia dei depositi europeo, cui aderiscano le stesse banche sottoposte al BSM e finanziato dalle stesse. La disciplina di tali meccanismi implica essa stessa rilevanti scelte fra opzioni alternative, quali le forme di contribuzione, la dimensione desiderabile del fondo o il lasso temporale entro cui costituire tali riserve.

Infine un sistema accentrato di risoluzione richiede anche un'ampia riflessione sull'interazione con le forme di *fiscal backstop*, in particolare quelle già previste nell'ambito del Trattato ESM.

Precondizione per la gestione accentrata delle crisi bancarie è la disponibilità di una disciplina uniforme, applicabile a tutte le banche comprese nell'ambito di applicazione del sistema. Da questo punto di vista un importante passo in avanti è costituito dalla proposta di direttiva concernente il risanamento e la risoluzione delle banche (BRR), presentata dalla Commissione europea nel giugno u.s. e per la quale è in corso il negoziato.

La proposta di direttiva, che dovrebbe applicarsi a tutte le banche e imprese di investimento, disciplina le misure di prevenzione delle crisi, le misure di intervento

precoce e infine le procedure di risoluzione, armonizzando i poteri delle autorità di vigilanza coinvolte.

La prevenzione delle crisi si basa sulla predisposizione rispettivamente da parte della banca e dell'autorità di vigilanza di un piano di risanamento e di un piano di risoluzione, così come sulla valutazione da parte dell'autorità della risolubilità dell'istituzione. L'esito della valutazione può legittimare l'autorità all'esercizio di poteri estremamente penetranti volti ad eliminare gli ostacoli di natura legale, operativa o di organizzazione dell'impresa che rappresentano un impedimento alla implementazione delle procedure di risoluzione, quale quello di richiedere modifiche della struttura organizzativa al fine di facilitare la separazione delle funzioni critiche dalle altre al fine dell'applicazione di un determinato strumento di risoluzione.

I poteri di intervento precoce comprendono, tra l'altro, oltre a quello di richiedere di dare attuazione al piano di risanamento, il potere di convocare l'assemblea degli azionisti e di proporre l'ordine del giorno, quello di rimuovere uno o più componenti del consiglio di amministrazione o anche quello di nominare un commissario straordinario.

Quanto agli strumenti di risoluzione, la proposta di direttiva comprende anche il *bail-in*, allo scopo di ricapitalizzare tanto l'istituzione in crisi (*open-bank bail-in*) quanto l'eventuale *bridge bank* (*closed-bank bail-in*), tanto nelle forme della conversione in capitale di determinati crediti vantati nei confronti dell'istituzione, quanto nella riduzione dell'ammontare di detti crediti, fermo restando il principio che il trattamento dei creditori non può essere peggiore a quello che riceverebbero nel caso di sottoposizione dell'istituzione alle procedure di liquidazione ordinariamente previste.

Il *bail-in* è stato oggetto di ampia discussione in ragione dei possibili effetti avversi sul finanziamento delle banche. Da questo punto di vista è cruciale l'individuazione dei crediti che possono essere oggetto di decurtazione e l'ordine secondo il quale essi devono essere sottoposti alla conversione in azioni o alla decurtazione. La proposta di direttiva prevede il c.d. *statutory bail-in* avente ad oggetto, dopo l'annullamento del patrimonio di vigilanza, le altre forme di debito subordinato e, successivamente, il *senior debt*. Ha trovato invece limitato riscontro nella proposta, sebbene consenta di limitare, rispetto allo *statutory bail-in*, l'impatto sul costo del finanziamento delle banche, un diverso approccio, sostenuto anche dal MEF nella fase di elaborazione della

proposta, secondo cui il meccanismo sarebbe limitato, almeno in prima battuta, solo ad una specifica classe di strumenti di debito il cui regolamento comprenda la conversione in azioni al ricorrere, accertato dall'Autorità di risoluzione, delle condizioni al cui ricorrere possono essere avviate le procedure di risoluzione

Un aspetto centrale della futura direttiva è quello del trattamento dei gruppi transfrontalieri, al fine di evitare il *ring-fencing* dei sistemi bancari a livello di singolo Paese. La proposta di Direttiva si muove nell'ottica della promozione del coordinamento tra le autorità di risoluzione nazionali, in un quadro comunitario che non prevede un'unica autorità di risoluzione europea invocata da più parti. In questo contesto la proposta fa perno sulle autorità di vigilanza nazionali, prevedendo nell'ambito del trattamento delle crisi dei gruppi transfrontalieri la definizione di un quadro di coordinamento tra le diverse autorità nazionali potenzialmente coinvolte nel fronteggiare la situazione di crisi di un gruppo, nell'ambito del quale l'EBA si vede attribuiti ampi poteri volti ad agevolare l'assunzione di decisioni congiunte attivando, se necessario, poteri di risoluzione delle controversie. La proposta prevede anche la definizione di schemi di finanziamento dei costi eventualmente sostenuti nell'azione di risoluzione che, sebbene costituiti a livello nazionale, saranno obbligati a definire meccanismi di sostegno reciproco obbligatorio che, nel caso di crisi di un gruppo transfrontaliero, devono necessariamente accompagnarsi alla definizione *ex-ante* del riparto degli oneri in caso di interventi di risoluzione.

Il trattamento della risoluzione dei gruppi transfrontalieri e l'equilibrio tra Stati *home* e *host* che viene delineato rappresenta il tema forse più sensibile della direttiva, mettendo in luce come, al di fuori di un sistema accentrato di risoluzione e di mutualizzazione dei rischi, il coordinamento tra gli Stati membri nella gestione condivisa delle crisi può rappresentare un obiettivo per molti versi impraticabile. Sembra, nell'ambito del quadro normativo delineato dalla proposta di direttiva, essenziale salvaguardare almeno la forma di coordinamento forte rappresentato dalla mediazione vincolante dell'EBA, finalizzato a superare i casi di contrasto tra le autorità nazionali coinvolte.