

6^a Commissione permanente del Senato della Repubblica
(Finanze e Tesoro)

L'Unione bancaria

Audizione del Direttore Centrale
per la Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia
Luigi Federico Signorini

Senato della Repubblica
Roma, 24 ottobre 2012

Ringrazio la Commissione per questa richiesta di audizione che mi consente di fornire le informazioni di contesto ed esprimere alcune valutazioni su un tema di notevole importanza per l'evoluzione dell'architettura finanziaria europea. In questa testimonianza desidero soffermarmi principalmente su quattro temi: le ragioni, di natura congiunturale e strutturale, che hanno condotto, a più di dieci anni dall'avvio della terza fase dell'unione monetaria europea, alla proposta di un'unione bancaria nell'area dell'euro; i principali elementi della proposta della Commissione europea per l'istituzione di un meccanismo di supervisione unico nell'area dell'euro; una prima valutazione della proposta della Commissione e degli ulteriori passi necessari per un assetto compiuto ed efficace; gli elementi essenziali, infine, della proposta di direttiva sulla gestione e risoluzione delle crisi degli intermediari (la *Bank Recovery and Resolution Directive*) volta a introdurre strumenti normativi comuni per risolvere le crisi degli intermediari e rafforzare i meccanismi di cooperazione internazionale. Quest'ultimo tema è stato opportunamente inserito nell'ambito dell'indagine della Commissione; non è tema a sé stante: come argomenterò vi è un legame, per alcuni tratti critico, tra questa direttiva e il progetto di unione bancaria.

1. Perché un'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; 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 supervisori 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 supervisori da parte degli intermediari.

2. Le proposte della Commissione europea in tema di unione bancaria

Vorrei innanzitutto illustrare i passi che sono stati compiuti negli ultimi mesi dalle Istituzioni europee per definire una proposta di unione bancaria; nella sezione successiva cercherò di indicare i problemi aperti che dovranno essere risolti nei prossimi mesi.

Il Consiglio europeo di fine giugno e le proposte della Commissione

Il 28 e 29 giugno scorso è stato presentato al Consiglio europeo il 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.

Il rapporto individua i quattro pilastri su cui agire per rafforzare l’Unione economica e monetaria:

- (a) la creazione di un’unione bancaria, fondata su: (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;
- (b) la maggiore integrazione delle politiche di bilancio. A livello europeo si concorderebbero i limiti massimi relativi al saldo di bilancio e ai livelli di debito pubblico nazionali e si definirebbero le misure correttive in caso di loro superamento. Nel medio termine, si potrebbe valutare l’emissione di titoli di debito europeo, garantiti in solido dagli stati membri; l’architettura di una futura unione di bilancio per l’area dell’euro sarebbe, infine, completata da un bilancio unico e da un’istituzione responsabile per la politica di bilancio;
- (c) la maggiore integrazione delle politiche economiche, con l’obiettivo di promuovere la crescita e l’occupazione tutelando al contempo la coesione sociale, di ridurre gli

squilibri macroeconomici e di aumentare la resistenza agli shock e la capacità competitiva;

- (d) la 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 e ha identificato nel sistema europeo di vigilanza bancaria uno strumento utile per eliminare la segmentazione del sistema bancario europeo 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).

In esecuzione del mandato ricevuto, lo scorso 12 settembre la Commissione europea ha pubblicato due proposte di regolamento volte rispettivamente a istituire il sistema di vigilanza bancaria unico per l'area dell'euro, attribuendo specifici compiti di vigilanza bancaria alla BCE e i relativi poteri, 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 *Single Supervisory Mechanism* mira a rafforzare l'omogenea applicazione delle regole prudenziali e a realizzare un'effettiva sorveglianza sui mercati bancari *cross-border*; esso costituisce 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 – sulla base dell'art. 127, paragrafo 6, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea – la responsabilità dei principali compiti di vigilanza su tutte le banche dell'area dell'euro, indipendentemente dalla dimensione e dal modello di business da esse adottato.

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.

La proposta della Commissione consente inoltre ai paesi dell'unione europea non appartenenti all'area dell'euro di richiedere l'adesione al *Single Supervisory Mechanism*; a tal fine, tali paesi devono adottare modifiche legislative e regolamentari che consentano alle autorità nazionali di attuare le decisioni della BCE.

Pochi giorni fa il Consiglio europeo (18 e 19 ottobre) ha dato nuovo impulso al rafforzamento dell'unione economica e monetaria, sottolineando 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 (*roadmap*) preparata dal Presidente Van Rompuy in collaborazione con i Presidenti di Commissione, Eurogruppo e BCE.

Con riferimento al *Single Supervisory Mechanism*, il Consiglio europeo ha invitato i legislatori ad assegnare priorità assoluta ai negoziati in corso al fine di definire il nuovo quadro normativo entro il 1° gennaio prossimo. L'attuazione operativa dovrà avvenire nel corso del 2013.

La ripartizione dei poteri e dei compiti tra la BCE e le autorità nazionali

Alla BCE sarebbero attribuiti in via esclusiva quei compiti di vigilanza (*key supervisory tasks*) che permettono di assicurare un'attuazione coerente ed efficace delle regole di vigilanza per tutte le banche dell'area dell'euro.

In particolare, alla BCE verrebbero trasferiti in via esclusiva i compiti svolti dalle autorità di vigilanza nazionali 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), 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) coordinamento con le autorità nazionali per la definizione delle posizioni in seno all'Autorità Bancaria Europea su materie legate ai compiti trasferiti alla BCE; (l) 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. La BCE avrebbe anche i necessari poteri di vigilanza informativa e ispettiva e il potere di *enforcement* delle decisioni (sanzioni).

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 governance del nuovo sistema

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 all'unione bancaria designato dalle autorità di vigilanza nazionali.

Al *Supervisory Board* parteciperanno in qualità di osservatori anche rappresentanti dell'EBA e della Commissione europea, nonché rappresentanti dei paesi al di fuori dell'area dell'euro che decidano di partecipare al sistema di vigilanza unico.

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.

Il ruolo dell'EBA

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, le linee guida o le raccomandazioni emanate dall'EBA non siano sufficientemente dettagliate 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. Tuttavia i rappresentanti delle autorità nazionali aderenti al *Single Supervisory*

Mechanism dovranno coordinarsi ed esprimere, per le materie trasferite alla BCE, una posizione comune.

Sono state inoltre 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).

3. Valutazione delle proposte della Commissione sull'unione bancaria

Gli ulteriori elementi costitutivi dell'unione bancaria

La creazione di un sistema di vigilanza unico rappresenta, nella visione della Banca d'Italia, solo un elemento verso la realizzazione di una vera unione bancaria nell'area dell'euro, che richiederà contestualmente l'attuazione e l'adeguamento della normativa bancaria per recepire gli Accordi di Basilea 3 (la quarta direttiva sui requisiti di capitale, CRD4, e il nuovo regolamento, CRR) e la creazione di un sistema unico di garanzia dei depositi e di un *framework* integrato per la gestione delle crisi.

Le proposte per la creazione dell'unione bancaria vengono presentate in un momento nel quale è molto avanzato il dibattito sulla riforma in profondità della legislazione europea in materia di requisiti patrimoniali e prudenziali per le banche e le imprese d'investimento, quale risposta coordinata e completa alle debolezze e carenze della regolamentazione comunitaria poste in luce dalla crisi finanziaria degli scorsi anni.

Tale riforma è articolata in due provvedimenti: un regolamento europeo comunemente individuato come "CRR"¹ che, essendo direttamente applicabile in tutti gli stati senza necessità di recepimento e adattamento nazionale, disciplinerà i requisiti prudenziali in maniera assai uniforme – pur con qualche limitato margine per l'adattamento alla realtà dei singoli paesi – con l'obiettivo di realizzare il cd. *single rulebook* europeo; e una direttiva europea, denominata "CRD4"², che sarà applicabile negli stati membri solo dopo che questi l'avranno formalmente recepita, introducendovi tutte le specificazioni e gli adattamenti alla

¹ Cfr. proposta COM (2011) 452 *final* del 20 luglio 2011.

² Cfr. proposta COM (2011) 453 *final* del 20 luglio 2011.

realtà giuridica e operativa locale necessari per dare piena applicazione ai principi posti dal provvedimento europeo di riferimento.

In un quadro legislativo così strutturato, la BCE potrà svolgere agevolmente i compiti di vigilanza bancaria attribuitile dal regolamento CRR a causa della quasi perfetta uniformità di applicazione di questo in tutta l'unione, non solo nell'eurozona. Più complesso sarà l'esercizio della vigilanza sui profili disciplinati dalla CRD4: le specificità nazionali introdotte dagli stati membri per recepire la direttiva in maniera efficace e corretta imporranno alla BCE di conoscere a fondo le specificità normative locali e di adattarvisi in pieno. In quest'opera potrà essere cruciale l'ausilio delle autorità nazionali di vigilanza.

La Commissione si è impegnata a proporre la creazione di un'Autorità di *resolution* europea e di un fondo europeo di risoluzione delle crisi non appena verranno approvate le suddette direttive. 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*.

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.

Andranno approfondite le soluzioni organizzative che, nell'ambito di questi vincoli istituzionali, siano in grado di garantire un'adeguata rappresentanza dei paesi la cui valuta non è l'euro e che decideranno di partecipare al meccanismo e la necessaria separatezza tra le funzioni di politica monetaria e quelle di vigilanza.

Il trasferimento dei compiti di vigilanza alla BCE

La Banca d'Italia è favorevole al progetto di trasferire alla BCE i compiti di vigilanza, 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 dimensioni³. 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 – 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

³ 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.

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'allocazione 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 e risolte in modo equilibrato; non si dovrà prefigurare un diritto di veto tale da rendere troppo difficoltosa l'assunzione di decisioni in ambito EBA.

4. La proposta della Commissione sulla gestione e risoluzione delle crisi

Il 6 giugno la Commissione europea ha presentato la proposta di direttiva per introdurre un regime normativo armonizzato per la gestione delle crisi degli intermediari finanziari.

Tale proposta riprende le raccomandazioni del *Financial Stability Board* (FSB) approvate dal G20 nel 2011 ed è volta a introdurre: (i) strumenti normativi comuni per risolvere in modo efficace le crisi degli intermediari; (ii) meccanismi di cooperazione internazionale rafforzati; (iii) un sistema di fondi finanziati dagli intermediari per il sostegno delle misure di *resolution*.

In particolare, le autorità competenti devono poter adottare tre tipi di misure:

- (a) misure preparatorie, quali i piani di recupero e di risoluzione (*recovery and resolution plans*) per garantire un'adeguata programmazione da parte delle banche e delle autorità competenti delle attività da svolgere in caso di situazioni di difficoltà o di crisi;
- (b) misure tempestive, quali il potere di richiedere al *management* – in caso di mancato rispetto, attuale o potenziale, dei requisiti previsti dalla vigente normativa prudenziale – l'adozione di una serie di misure correttive e il potere di sottoporre gli intermediari a uno "*special management*", che richiama l'amministrazione straordinaria prevista nel nostro Testo unico bancario;
- (c) misure per la risoluzione delle crisi, quali il potere di: i) trasferire le attività e le passività di un intermediario ad un acquirente privato o a una *bridge bank*; ii) costituire *bad banks* cui trasferire crediti anomali e attività di difficile valutazione; iii) disporre la conversione obbligatoria di strumenti di debito in azioni o la riduzione del valore delle passività, imponendo perdite agli azionisti e ad alcune categorie di creditori (*bail-in*).

Le autorità possono inoltre richiedere modifiche della struttura societaria e operativa dei gruppi, degli accordi contrattuali e delle pratiche di business, per facilitare la risoluzione dell'intermediario, e autorizzare la stipula di accordi infra-gruppo per disciplinare trasferimenti di attività fra le diverse società di un gruppo bancario, da effettuarsi in caso di difficoltà di una o più di esse.

Gli stati membri possono conservare specifici strumenti normativi previsti negli ordinamenti nazionali a condizione che non siano di ostacolo alla risoluzione coordinata del gruppo e siano coerenti con gli obiettivi generali della *resolution* stabiliti dalla direttiva.

Viene previsto inoltre il contributo di meccanismi di finanziamento della *resolution* nazionali, che verrebbero alimentati dagli intermediari e, ove necessario, da prestiti erogati reciprocamente; tali sistemi possono agire in cooperazione tra di loro e devono condividere i costi della risoluzione dei gruppi *cross-border* (*burden-sharing*) previamente concordati nell'ambito di collegi che riuniscono le autorità di *resolution* (*resolution colleges*).

I sistemi di garanzia dei depositi potrebbero svolgere anche le funzioni di finanziamento della *resolution* e sono chiamati a contribuire al costo delle misure della *resolution* adottate che assicurano indirettamente la tutela dei diritti dei depositanti.

L'EBA svolge un ruolo potenzialmente importante nel nuovo *framework* attraverso la preparazione di linee guida e norme vincolanti per l'attuazione della direttiva, nonché, con riferimento agli intermediari *cross-border*, attraverso un potere di mediazione vincolante per risolvere eventuali conflitti tra le autorità nazionali e assicurare la stabilità finanziaria del mercato unico.

In sintesi, la proposta si basa prevalentemente sul coordinamento delle autorità nazionali e su un approccio decentrato al finanziamento della *resolution*.

La proposta della Commissione può essere valutata favorevolmente. In particolare, essa ha un ambito di applicazione ampio, esteso alle società appartenenti al gruppo, e riconosce l'interesse alla stabilità del gruppo e il valore del gruppo nel suo insieme, che deve essere preservato attraverso l'azione coordinata delle diverse autorità coinvolte e, ove necessario, la mediazione vincolante dell'EBA.

Inoltre, prevede strumenti di carattere preventivo – tra cui lo “*special management*”, disegnato sul modello dell'amministrazione straordinaria italiana – per fronteggiare situazioni di difficoltà iniziali e per la gestione di situazioni di difficoltà avanzate (*close to insolvency*) che consentono di salvaguardare la continuità di servizi finanziari essenziali; è previsto, ad esempio, il loro trasferimento ad acquirenti privati o a una *bridge bank* o la ristrutturazione dell'intermediario attraverso l'applicazione del *bail-in*.

Il quadro normativo esistente in Italia andrebbe adeguato per recepire i nuovi strumenti normativi proposti dalla Commissione; tuttavia, non sarebbe modificata la sua impostazione di base, che prevede la gradualità degli interventi e la ricerca di soluzioni di mercato al fine di limitare l'impatto sui diritti degli azionisti e dei creditori.

La proposta amplia infine il contributo dei privati ai costi connessi con la risoluzione delle crisi, prevede l'attribuzione delle perdite agli azionisti e ai creditori secondo un ordine di priorità prestabilito e coerente con la gerarchia fallimentare.

Essa tende inoltre a promuovere l'allocazione di perdite di gruppi *cross-border* tra i paesi coinvolti sulla base di accordi preventivi al fine di limitare gli oneri per il bilancio pubblico. L'approccio decentrato al finanziamento della *resolution* dovrà essere valutato nuovamente alla luce delle decisioni relative al progetto relativo all'unione bancaria.

Nel complesso, l'ampiezza delle misure proposte appare in grado di consentire un'uscita ordinata dal mercato degli intermediari, anche i più grandi, minimizzando i costi per

la collettività. Si tratta, tuttavia, di misure delicate, a volte molto invasive rispetto ai diritti dei creditori, che vanno quindi attentamente disegnate, calibrate, scelte in base al caso specifico.

Nel valutare il nostro modello di gestione delle crisi rispetto alla proposta della Commissione, va ricordato che esso ha consentito di fronteggiare le difficoltà di intermediari di piccole e medie dimensioni in condizioni di relativa stabilità del sistema finanziario. I suoi principali punti di forza sono: il ruolo centrale di supervisione e coordinamento assegnato alla Banca d'Italia che consente una forte integrazione degli strumenti disponibili; l'esistenza di una procedura di amministrazione straordinaria attivabile in una fase anticipata della crisi che ha consentito spesso di evitare l'aggravarsi della crisi e di restituire alla gestione ordinaria; 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. Per gestire le crisi di intermediari di maggiori dimensioni, invece, in passato si è fatto ricorso a soluzioni specifiche, basate sulle anticipazioni ex D.M. "Sindona", oggi non più attivabili per effetto dei vincoli derivanti dalla partecipazione all'Eurosistema.

Il quadro andrà quindi adeguato; non dovrebbe però essere necessario modificare la sua impostazione di base, che prevede la gradualità degli interventi e la ricerca di soluzioni di mercato per limitare l'impatto sui diritti degli azionisti e dei creditori.

In base alla nuova direttiva sarà necessario in primo luogo individuare quale sia l'Autorità o le Autorità incaricate di gestire la *resolution* degli intermediari (*Resolution Authority*) e stabilire gli obiettivi della loro azione. Dovrà quindi essere introdotto l'obbligo degli intermediari e delle autorità di redigere *recovery and resolution plans* (RRPs) e ampliate le possibilità di intervento preventivo delle Autorità.

Nella fase di risoluzione della crisi, l'Autorità dovrebbe avere, fra gli altri, il potere di: i) costituire veicoli temporanei (*bridge banks*) cui trasferire attività e passività dell'intermediario in vista di una successiva cessione ad acquirenti di mercato; ii) costituire *bad banks* cui trasferire attività deteriorate o di difficile valutazione; iii) imporre perdite ad alcune categorie di creditori, svalutando o convertendo i loro crediti in azioni, in misura sufficiente a ripristinare condizioni di solvibilità dell'istituzione o a capitalizzare una *bridge bank* (*bail-in*); iv) effettuare trasferimenti parziali di attività e passività, nel rispetto del principio che nessun creditore deve ricevere meno di quanto riceverebbe in una liquidazione (*no creditor worse off*).

Sarà necessario infine rafforzare i meccanismi per il sostegno finanziario dell'attività di *resolution*, costituendo fondi alimentati dagli intermediari che affianchino il sistema di garanzia dei depositi o ne integrino le funzioni.

* * *

Conclusioni

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: regole comuni, prassi comuni, dati condivisi.

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*.

