

La proposta della Commissione europea sulla gestione e risoluzione delle crisi bancarie.

Renato Loiero*

1. Premessa

Nell'area dell'euro esiste una evidente contraddizione 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. Ciò ha reso necessario procedere ad affidare ad un'unica autorità a livello europeo l'identificazione, il monitoraggio e la valutazione delle vulnerabilità degli intermediari finanziari. Un sistema di supervisione bancaria unitario favorisce altresì una efficace trasmissione della politica monetaria in un contesto in cui 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.

41

NOTE

* Consigliere parlamentare. Le opinioni espresse impegnano solo l'Autore. ¹Cfr. Rishi Goyal e altri, *A banking union for the euro area*, IMF, febbraio 2013. ² Vi si propone, tra l'altro, "un quadro finanziario integrato per garantire la stabilità finanziaria soprattutto nella zona euro e ridurre al minimo il costo dei

fallimenti delle banche per i cittadini europei. Un quadro di questo tipo eleva la responsabilità per la vigilanza a livello europeo ed offre meccanismi comuni per la risoluzione bancaria e la garanzia dei depositi dei clienti".

La disponibilità di meccanismi europei per la risoluzione delle crisi 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. Una unione bancaria, un unico quadro di vigilanza regolamentare, un meccanismo di risoluzione delle crisi, e la rete di sicurezza, per l'area dell'euro è la logica conclusione di questa idea che i sistemi bancari integrati richiedono vigilanza prudenziale integrata. L'esigenza di una unione bancaria per l'area dell'euro si pone sia nell'immediato che nel lungo termine. L'attribuzione della responsabilità di un potenziale sostegno finanziario e la supervisione bancaria a un livello condiviso può ridurre la frammentazione dei mercati finanziari e scongiurare il circolo vizioso tra aumento dell'onere dei debiti sovrani e bancari. In uno stato stazionario, un quadro unico dovrebbe portare un livello uniformemente elevato di fiducia e di controllo, ridurre le distorsioni nazionali, e mitigare l'accumulo di rischio concentrata che compromette la stabilità sistemica¹.

2. La banking union

In questo contesto, per quanto concerne in particolare la supervisione bancaria, l'azione recente della Commissione europea si è incentrata sull'obiettivo della creazione di una unione bancaria e quindi sul trasferimento delle funzioni di vigilanza a livello europeo, la creazione di un sistema comune di

garanzia dei depositi e l'adozione di forme di gestione integrata delle crisi bancarie². Ovviamente, l'Unione bancaria non può compromettere l'unità e l'integrità del mercato unico, che rimane una delle più importanti realizzazioni dell'integrazione europea; essa si basa anzi, di fatto, sul completamento in corso del programma di riforma della regolamentazione del mercato unico (cd. "*corpus* unico di norme"). La BCE assumerà i suoi compiti di vigilanza all'interno del meccanismo di vigilanza unico il 1° marzo 2014 ovvero 12 mesi dopo l'entrata in vigore della normativa se tale data è posteriore, fatte salve le modalità operative. Più nel dettaglio, nell'ambito del meccanismo di vigilanza unico, alla BCE saranno attribuite competenze di vigilanza su tutte le banche nell'Unione bancaria, alle quali si applicherà il *corpus* unico di norme applicabile a tutto il mercato unico. Recenti esperienze hanno infatti dimostrato come anche le difficoltà di banche relativamente piccole possano avere un impatto negativo tutt'altro che irrilevante sulla stabilità finanziaria degli Stati membri. Il meccanismo di vigilanza entrerà in vigore in modo graduale ma rapido: la BCE sarà autorizzata a esercitare già dal 1° gennaio 2013 i suoi compiti di vigilanza nei confronti di tutti gli enti creditizi, in particolare di quelli che hanno ricevuto o chiesto assistenza finanziaria pubblica, mentre gli enti creditizi di maggiore importanza sistemica a livello europeo saranno assoggettati alla vigilanza della BCE a partire dal 1° luglio 2013. Nei confronti di tutte le altre banche la BCE assumerà pienamente

i suoi compiti al più tardi a partire dal 1° gennaio 2014. La proposta della Commissione europea per la creazione di un sistema europeo di vigilanza bancaria, articolato in due proposte di Regolamento, rappresenta un decisivo avanzamento ma contiene altresì alcuni profili sui quali potrebbe essere auspicabile una ulteriore riflessione. Un punto cruciale, in questo senso, è quello dell'ambito di intervento diretto delle autorità europee, il cui ruolo è certamente giustificato per quanto concerne gli intermediari *cross-border* di dimensioni maggiori, ma potrebbe essere invece valutato il ruolo dei regolatori nazionali per l'attività di vigilanza sulle banche minori, fermo restando il rispetto e la corretta applicazione degli standard comuni fissati dall'EBA. L'adozione di tale modello consentirebbe di valorizzare l'apporto delle strutture di vigilanza nazionali, che diverrebbero parte integrante del meccanismo unico di vigilanza, e contrasterebbe il rischio per cui le autorità nazionali potrebbero essere indotte a comportamenti difensivi e di protezione dei loro rispettivi soggetti creditizi nazionali.

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

Successivamente all'adozione dei due regolamenti sul meccanismo di vigilanza unico, nonché delle proposte in tema di requisiti prudenziali, garanzie dei depositi e gestione delle crisi, l'impegno della Commissione si è concentrata sull'individuazione di meccanismi che consentano di liquidare gli istituti in

maniera ordinata e di assicurare i depositanti. Su questa traccia, il 6 giugno scorso, la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva per introdurre un regime normativo armonizzato per la gestione delle crisi degli intermediari finanziari, in linea con le raccomandazioni del Financial Stability Board (FSB) approvate nelle precedenti sessioni del G20. Il G20 del 19 e 20 luglio di Mosca ha ribadito l'impegno a ridurre ulteriormente la frammentazione del mercato finanziario, proseguendo con decisione le riforme verso un'unione bancaria in Europa³. Lo strumento in esame intende quindi completare la banking union, operativo a partire dalla fine del 2014, garantendo una migliore gestione delle emergenze e riducendo al minimo i costi per i contribuenti e l'economia reale. Il meccanismo unico di risoluzione delle crisi andrebbe applicato a quegli istituti di credito che, malgrado la vigilanza rafforzata, si trovano in gravi difficoltà. L'iniziativa in proposito è affidata alla BCE, in qualità di organismo incaricato della vigilanza: la Bce dovrebbe cioè individuare le banche della zona euro, o quelle stabilite in uno stato membro che partecipa all'Unione bancaria, che versano in gravi difficoltà finanziarie e per le quali è necessaria una misura di risoluzione della crisi. Alla BCE si affianca un comitato unico di risoluzione delle crisi - composto da rappresentanti della stessa BCE, della Commissione europea e delle autorità nazionali pertinenti (quelle del paese in cui si trovano la sede centrale e le succursali

NOTE

³Si veda in proposito il punto 4. delle dichiarazioni finali: "4.(.....) We are committed to further reducing financial market fragmentation, moving ahead decisively with reforms towards a banking union in Europe, continuing monetary support where needed, calibrating the pace and composition of fiscal consolidation plans to economic conditions and fiscal space, conti-

ning to implement or putting in place credible medium term fiscal strategies in advanced economies, rebalancing global demand, and taking measures to support growth, stability and resilience in emerging market economies. G20, Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors, Communiqué, Moscow, 19-20 July 2013.

e/o le filiazioni della banca) – preparerebbe un piano per la risoluzione della crisi della banca. Il Comitato avrebbe ampi poteri di analisi e definizione del metodo di risoluzione della crisi, degli strumenti da utilizzare e delle modalità di coinvolgimento del Fondo europeo di risoluzione. Le raccomandazioni messe a punto dal Comitato servirebbero alla Commissione per decidere se e quando avviare il salvataggio. L'Esecutivo Ue potrebbe comunque agire di propria iniziativa, definendo poi un quadro per l'uso degli strumenti di risoluzione della crisi. Per motivi giuridici, infatti, la decisione definitiva non potrebbe essere presa dal Comitato. Il Comitato, in compenso, dovrebbe vigilare sulle autorità nazionali che dovrebbero attuare il piano di risoluzione e, nel caso in cui un'autorità nazionale non si conformi alla sua decisione, il potrebbe applicare direttamente provvedimenti esecutivi alle banche in difficoltà. Infine, verrebbe creato un Fondo unico di risoluzione delle crisi bancarie, posto sotto il controllo del Mecanismo unico, che garantirebbe la disponibilità di finanziamenti a medio termine durante la ristrutturazione della banca. Secondo le indicazioni di Bruxelles, il Fondo sarebbe alimentato da contributi del settore bancario, sostituendo i fondi nazionali degli stati. La proposta è finalizzata ad introdurre appositi strumenti normativi comuni per risolvere in modo efficace le crisi degli intermediari. Inoltre, si prevedono meccanismi di cooperazione internazionale rafforzati e l'introduzione di un sistema di fondi finanziati dagli intermediari per il sostegno delle

misure di resolution. In questo contesto, l'EBA svolge un ruolo rilevante mediante 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. Le autorità competenti saranno in grado, con i nuovi poteri, di poter adottare tre tipi di misure. Le misure del primo tipo sono quelle a carattere preparatorio, 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. Il secondo tipo è costituito da più specifiche misure, a carattere di urgenza, che consistono nella possibilità 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 TUB. Infine, la terza categoria di misure per la risoluzione delle crisi, consistono nel potere di trasferire le attività e le passività di un intermediario ad un acquirente privato o a una bridge bank ovvero nella possibilità

di costituire *bad banks* cui trasferire crediti anomali e attività di difficile valutazione. Infine, in questo novero compaiono la possibilità di 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'intervento sulla resolution rappresenta dunque un passaggio di grande importanza per la protezione dei contribuenti da rischi di over bail-out delle banche e per scongiurare la minaccia insita nella esistenza delle banche che oggi sono "troppo grandi per fallire" e per aiutare a superare i legami tra gli stati e le banche che continuano a pesare sulla crescita economica. Questo passaggio consente infatti di avviare consultazioni a tre con il Parlamento europeo in modo da addivenire ad un accordo finale che può essere trovato durante il semestre di Presidenza lituana.



Renato Loiero

Consigliere Parlamentare del Senato della Repubblica