

IL NUOVO PACCHETTO SULL'UNIONE BANCARIA NEL QUADRO DELLA REGOLAMENTAZIONE DEI SERVIZI FINANZIARI

Introduzione

Lo scorso 12 settembre, la Commissione europea ha presentato un pacchetto di provvedimenti relativi all'Unione bancaria, che consta di:

- La comunicazione "Una tabella di marcia verso l'Unione bancaria" ([COM \(2012\) 510](#));
- La proposta di regolamento che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi ([COM \(2012\) 511](#));
- La proposta di regolamento recante modifica del regolamento n. 1093/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea) per quanto riguarda l'interazione di detto regolamento con il regolamento che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi ([COM \(2012\) 512](#)).

Il pacchetto è considerato imprescindibile in quanto l'accentramento delle competenze in materia di politica monetaria ha stimolato una forte integrazione economica e finanziaria, accrescendo così la possibilità di effetti di ricaduta transfrontaliera in caso di crisi bancarie; appare al contempo ineludibile un'azione che spezzi il legame tra debito sovrano e debito bancario, e il circolo vizioso che ha reso inevitabile l'utilizzo di 4,5 miliardi di euro dei contribuenti europei per salvare le banche dell'UE.

La crisi finanziaria ha inoltre dimostrato che, sebbene essenziale, il semplice coordinamento tra le autorità nazionali di vigilanza non è sufficiente, in particolare nel contesto della moneta unica, e che è necessario addivenire a un meccanismo decisionale comune, contenendo altresì il rischio di frammentazione dei mercati bancari dell'UE, che compromette gravemente il mercato unico dei servizi finanziari.

La Commissione ha pertanto invitato alla creazione di un'Unione bancaria, i cui capisaldi dovrebbero essere il 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 bancarie.

Nella relazione "[Verso un'autentica unione economica e monetaria](#)", presentata il 26 giugno 2012 dal Presidente del Consiglio europeo Van Rompuy, e predisposta in stretta cooperazione con i presidenti della Commissione, dell'Eurogruppo e della Banca centrale europea, le proposte della Commissione sono state riprese e fatte proprie a pieno. 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".

Posizioni sostanzialmente analoghe sono state espone dal Parlamento europeo, in particolare nella risoluzione del 17 luglio 2010 sulla gestione delle crisi transfrontaliere nel settore bancario, e poi sintetizzate nelle conclusioni del vertice della zona euro del 29 giugno 2012, dove si legge: "La Commissione presenterà a breve proposte relative a un meccanismo di vigilanza unico fondate sull'articolo 127, paragrafo 6 del TFUE. Chiediamo al Consiglio di prenderle in esame in via d'urgenza entro la fine del 2012. Una volta istituito, per le banche della zona euro, un efficace meccanismo di vigilanza unico con il coinvolgimento della BCE, il MES potrà avere facoltà, sulla scorta di una decisione ordinaria, di ricapitalizzare direttamente gli istituti bancari. Questa procedura si baserà su un'appropriata condizionalità, ivi compresa l'osservanza delle regole sugli aiuti di Stato, che dovrebbe essere specifica per ciascun istituto, specifica per settore ovvero applicabile a tutta l'economia, e sarà formalizzata in un memorandum d'intesa".

I "settori di rilevanza specifica"

La creazione dell'Unione bancaria non dovrà 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").

Tale lavoro di completamento deve essere accelerato in tre settori di rilevanza specifica per l'Unione bancaria, e segnatamente:

- Il settore dei requisiti prudenziali per le banche, per il quale la Commissione ha presentato una [proposta di direttiva](#) e [una di regolamento](#) (cd. "CRD4"), dando avvio al processo di attuazione dei nuovi standard mondiali in materia di requisiti patrimoniali e di liquidità delle banche;
- Il settore dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi, già armonizzato portando la copertura a 100.000 euro per depositante e per ente, con efficacia a decorrere dal 31 dicembre 2010, ma oggetto di un'ulteriore [proposta di direttiva](#) incentrata sull'armonizzazione e la semplificazione delle garanzie dei depositi, l'accelerazione dei rimborsi e il miglioramento del finanziamento, in particolare mediante il finanziamento *ex ante* dei sistemi di garanzia dei depositi tramite contributi delle banche e un meccanismo obbligatorio di prestito tra sistemi nazionali entro determinati limiti;
- Il settore relativo agli strumenti di risanamento e soluzione delle crisi, per il quale la Commissione ha presentato una [proposta di direttiva](#) con un quadro comune di norme e competenze che dovrebbero consentire agli Stati membri di prevenire l'insorgere di crisi bancarie e, in caso di scoppio, di gestirle in maniera più ordinata ed efficace. Gli Stati membri saranno tenuti, tra l'altro, a istituire un fondo di risoluzione *ex ante* finanziato dai contributi delle banche, ed è prevista l'istituzione di un meccanismo di prestiti obbligatori tra i sistemi nazionali soggetto anch'esso a chiari limiti.

L'adozione delle misure proposte dalla Commissione nei tre settori succitati dovrebbe porre le fondamenta, comuni per tutto il mercato unico, su cui potranno basarsi le proposte per l'Unione bancaria. Appare pertanto indispensabile che le quattro proposte legislative sopra elencate siano adottate entro la fine del 2012, procedendo, ove possibile, agli adattamenti (non irrilevanti, specie nel caso dei requisiti prudenziali) imposti dal nuovo pacchetto sull'Unione bancaria. Lo stato di iter aggiornato delle quattro proposte sopra elencate è sintetizzato nello schema riportato a pagina 3, dal quale, attraverso opportuni *link*, è possibile altresì consultare l'iter dei lavori e i documenti adottati dal Senato, dalla Camera dei deputati, dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

DOCUMENTI LA CUI APPROVAZIONE E' INDICATA COME PRIORITARIA

Argomento e data documento	Riferimento Com. eur.	Senato della Repubblica	Stato procedura
Direttiva sistema garanzia depositi (12/7/2010)	COM (2010) 368 def.	Scheda di valutazione Senato: _____ Doc. XVIII, n. 56 Risposta della CE	Il 16 febbraio 2012 il Parlamento europeo ha adottato in plenaria un testo emendato . La relazione della Commissione "Affari economici e monetari" risale al 14 giugno 2011. Il 21 febbraio 2011 la Banca Centrale europea ha trasmesso il proprio parere . Il 14 giugno 2011 il Consiglio dell'Unione europea ha divulgato un documento che riassume il proprio orientamento generale ed un testo di compromesso , quest'ultimo disponibile in lingua inglese.
Regolamento sulla vigilanza prudenziale (cd. CRR) (20/7/2011)	COM (2011) 452 def.	Dossier di documentazione Senato: _____ Doc. XVIII, n. 160 Camera: _____ Doc. XVIII, n. 55	In Parlamento europeo la Commissione "Affari economici e monetari" ha adottato la propria relazione il 12 giugno 2012. E' prevista la calendarizzazione in plenaria il prossimo 21 novembre 2012. Il Consiglio dell'Unione europea ha divulgato: - il 18 novembre 2011 una relazione sull'andamento dei lavori ; - proposte di compromesso della Presidenza il 9 gennaio , il 1° marzo ed il 2 aprile 2012 ; - un documento che riassume l'orientamento generale del Consiglio il 21 maggio 2012 .
Direttiva sulla vigilanza prudenziale (cd. CRD IV) (20/7/2011)	COM (2011) 453 def.	Dossier di documentazione Senato: _____ Doc. XVIII, n. 160 Camera: _____ Doc. XVIII, n. 55	In Parlamento europeo la Commissione "Affari economici e monetari" ha adottato la propria relazione il 30 maggio 2012. E' prevista la calendarizzazione in plenaria il prossimo 21 novembre 2012. Il Consiglio dell'Unione europea ha divulgato: - il 18 novembre 2011 una relazione sull'andamento dei lavori ; - proposte di compromesso della Presidenza il 9 gennaio , il 1° marzo ed il 2 aprile 2012 ; - un documento che riassume l'orientamento generale del Consiglio il 21 maggio 2012; Il 30 gennaio 2012 la Banca Centrale europea ha trasmesso il proprio parere .
Direttiva risanamento e risoluzione crisi enti creditizi e imprese investimento (6/6/2012)	COM (2012) 280 def.	Dossier _____ di documentazione	Il Parlamento europeo non ha ancora calendarizzato il provvedimento, che si prevede di approvare in Commissione il 20 marzo 2013 ed in plenaria il 10 giugno 2013. In sede di Consiglio dell'Unione europea non si è prodotta documentazione relativa al provvedimento. Il 10 luglio 2012 si è, però, svolto un dibattito, di cui è disponibile un breve sunto in lingua inglese o francese .

Il meccanismo di vigilanza unico e il ruolo della BCE

La proposta di regolamento relativo alla creazione di un meccanismo di vigilanza unico si basa sul trasferimento a livello europeo di specifici compiti fondamentali di vigilanza delle banche aventi sede negli Stati membri della zona euro. Pur conservando la responsabilità ultima in materia di vigilanza, la BCE assolverà i suoi compiti nel quadro del meccanismo unico composto da BCE e autorità di vigilanza nazionali. Tale struttura dovrebbe consentire una vigilanza forte e uniforme in tutta la zona euro, utilizzando al meglio le specifiche conoscenze delle realtà locali delle autorità di vigilanza nazionali.

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.

Alla BCE saranno attribuiti specifici compiti fondamentali di vigilanza indispensabili per individuare i rischi che minacciano la solidità delle banche, nonché il potere di imporre alle banche l'obbligo di adottare le necessarie misure correttive. La BCE disporrà di tutti i poteri di indagine e di vigilanza necessari per svolgere i suoi compiti. Sarà, tra l'altro, l'autorità competente per rilasciare la licenza e l'autorizzazione agli enti creditizi, valutare le partecipazioni qualificate, accertare il soddisfacimento dei requisiti patrimoniali minimi, accertare l'adeguatezza del capitale interno al profilo di rischio dell'ente creditizio, effettuare la vigilanza su base consolidata e svolgere compiti di vigilanza sui conglomerati finanziari. Accerterà inoltre il rispetto delle disposizioni in materia di leva finanziaria e di liquidità, applicherà riserve di capitale e attuerà, coordinandosi con le autorità di risoluzione delle crisi, misure di intervento precoce quando una banca viola, o è in procinto di violare, i requisiti patrimoniali fissati dalla normativa.

È prevista la partecipazione attiva delle autorità di vigilanza nazionali, onde assicurare una preparazione e un'attuazione efficienti e spedite delle decisioni di vigilanza e garantire il coordinamento e il flusso di informazioni necessari sulle questioni di portata sia locale che europea. Alle stesse autorità nazionali rimarrà la competenza per quanto riguarda tutti i compiti non esplicitamente attribuiti alla BCE (tra gli altri, tutela dei consumatori, lotta contro il riciclaggio di capitali, vigilanza degli enti creditizi dei paesi terzi che aprono succursali e prestano servizi a livello transfrontaliero nello Stato membro). Anche per i compiti attribuiti alla BCE, la maggior parte delle verifiche quotidiane e delle altre attività di vigilanza necessarie per preparare e dar seguito agli atti di vigilanza potrebbero essere svolte dalle autorità di vigilanza nazionali operanti come parte integrante del meccanismo di vigilanza unico.

Tra le attività preparatorie e di attuazione che le autorità nazionali potrebbero effettuare nell'ambito del meccanismo di vigilanza unico rientrano ad esempio:

- In caso di domanda di autorizzazione di una nuova banca, la verifica della conformità con le condizioni di autorizzazione previste dal diritto nazionale. Una procedura analoga potrebbe applicarsi anche alla revoca dell'autorizzazione;

- Una valutazione giornaliera della situazione delle banche e tutte le verifiche in loco, in attuazione degli orientamenti e dei regolamenti emanati dalla BCE;
- In caso di domanda di autorizzazione all'uso di un modello interno del rischio presentata da una banca, la valutazione della domanda e della sua conformità alla normativa dell'UE e agli orientamenti emanati dalla BCE.

Anche l'irrogazione di sanzioni sarebbe ripartita tra la BCE e il livello nazionale.

La proposta della Commissione prevede forti garanzie di responsabilità per la BCE, in particolare nei confronti del Parlamento europeo e del Consiglio, onde assicurare la legittimità democratica delle decisioni assunte in materia di vigilanza. A tal fine, la BCE sarà tenuta a trasmettere relazioni periodiche e a rispondere a interrogazioni e quesiti. Il presidente del consiglio di vigilanza presenterà una relazione annuale sulle attività del consiglio di vigilanza della BCE al Parlamento europeo e all'Eurogruppo, e potrà partecipare alle audizioni delle competenti commissioni del Parlamento europeo in ogni altra occasione.

Inoltre, la proposta stabilisce una serie di principi organizzativi per garantire una chiara separazione tra politica monetaria e vigilanza. A tal fine, tutte le attività preparatorie ed esecutive delle politiche di vigilanza saranno effettuate da organismi e divisioni amministrative diversi da quelli esercitanti funzioni di politica monetaria.

Per quanto concerne infine le relazioni con gli Stati membri la cui moneta non è l'euro, viene previsto che ciascuno di essi, laddove intenda partecipare all'Unione bancaria, possa instaurare con la BCE una cooperazione stretta in materia di vigilanza, fermo restando il soddisfacimento di alcune condizioni specifiche.

Le modifiche al regolamento istitutivo dell'ABE

Le modifiche proposte al regolamento istitutivo dell'ABE dovranno garantire che l'ABE continui a svolgere la sua missione in maniera efficace nei confronti di tutti gli Stati membri. In particolare, l'ABE eserciterà i suoi poteri e svolgerà i suoi compiti anche nei confronti della BCE. Le modalità di voto in seno all'ABE saranno adattate per assicurare che le strutture decisionali dell'Autorità restino equilibrate ed efficienti e riflettano le posizioni delle autorità competenti degli Stati membri partecipanti al meccanismo di vigilanza unico e delle autorità competenti degli Stati membri che non vi partecipano, in modo da preservare appieno l'integrità del mercato unico.

Le prospettive future

Ultimato, entro il 31 dicembre 2012, il processo di 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 dovrebbe concentrarsi sull'individuazione di meccanismi che consentano di liquidare gli istituti in maniera ordinata e di assicurare i depositanti sul fatto che i loro risparmi sono al sicuro. La Commissione giudica necessaria, a tal fine, una gestione maggiormente centralizzata delle crisi bancarie, in linea con quanto dichiarato, tra l'altro, nella relazione Van Rompuy del 26 giugno 2012. Si prevede pertanto di presentare una proposta per l'istituzione di un meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie, competente per il coordinamento, in particolare, dell'applicazione degli strumenti di risoluzione nell'ambito dell'Unione bancaria.

Il meccanismo dovrebbe risultare più efficiente di una semplice rete di autorità nazionali, in particolare in caso di fallimenti transfrontalieri, data la necessità di affrontare le crisi

bancarie con rapidità e credibilità. Sarà concepito come un'integrazione naturale del meccanismo di vigilanza unico e consentirà notevoli economie di scala, evitando gli effetti negativi che potrebbero derivare, a livello dell'Unione, da decisioni assunte a livello meramente nazionale.

Il rapporto Liikanen

Nell'ambito di una riflessione generale sulla necessità di procedere a una ristrutturazione globale del mercato bancario, la Commissione, oltre a presentare il pacchetto di proposte e la *roadmap* sopra illustrate, ha conferito fin dal novembre dello scorso anno a un Gruppo di Alto Livello, guidato dal presidente della banca centrale finlandese, Erkki Liikanen, l'incarico di presentare un rapporto nel quale fossero elencati gli elementi di riforma giudicati più urgenti.

Il cosiddetto [Rapporto Liikanen](#), presentato lo scorso 2 ottobre e già oggetto di un'ampia discussione tra gli addetti ai lavori (particolarmente critiche le posizioni espresse dalla Germania), si basa essenzialmente su cinque proposte:

- La separazione, sopra una certa soglia, delle attività di deposito e banca commerciale (risparmi e finanziamenti a privati e imprese) da quelle di *trading*, onde evitare che le banche usino i depositi dei propri correntisti per operazioni rischiose "in proprio", e che le eventuali sofferenze portino a una restrizione delle risorse disponibili per i prestiti alla cosiddetta "economia reale";
- La predisposizione, da parte delle stesse banche, di "piani realistici ed efficaci" di ripresa e soluzione delle crisi, che consentano ad esempio, in caso di emergenza, di chiudere o ridurre un comparto della banca senza compromettere le attività di deposito e commerciali;
- Una forte stretta sul cosiddetto *bail in*, (conversione forzata del debito in capitale) aumentando il coinvolgimento diretto degli investitori nell'eventuale salvataggio o chiusura di una banca. L'esborso dei contribuenti va ridotto al massimo, onde evitare il fenomeno diffuso di "socializzazione delle perdite" a fronte di una sostanziale "privatizzazione dei profitti";
- Una revisione dei requisiti di capitale per garantire margini di sicurezza sufficienti ad affrontare eventuali shock o crisi soprattutto per le attività più rischiose;
- Una revisione della corporate governance con il rafforzamento del board e del management e una revisione del sistema di pagamento dei bonus ai manager, che dovrebbero essere corrisposti almeno in parte in azioni, il cui valore potrà essere portato anche a zero dalle autorità di vigilanza in caso di crisi o fallimento.

Sul Rapporto Liikanen la Commissione europea lo scorso 2 ottobre ha lanciato una consultazione pubblica che si concluderà il 13 novembre prossimo.

Il sistema bancario ombra

La prima tra le cinque proposte del Gruppo di Alto Livello, ponendo con chiarezza il problema delle attività di *trading* all'interno delle banche e della necessità di separarle da quelle di deposito e di finanziamenti alle imprese, tende già a proiettare l'attenzione su quello che, ad avviso di molti addetti ai lavori, rimane il vero problema irrisolto nella gestione dei mercati finanziari e nella gestione delle crisi sistemiche: la presenza di un vero

e proprio sistema bancario ombra, vale a dire un sistema di intermediazione creditizia costituito da entità e attività operanti al di fuori del normale sistema bancario e classificabili in due pilastri essenziali:

- Le entità che si occupano di raccogliere finanziamenti con caratteristiche analoghe ai depositi, di realizzare la trasformazione delle scadenze e/o della liquidità, di consentire il trasferimento del rischio di credito e di usare, direttamente o indirettamente, la leva finanziaria;
- Le attività che potrebbero rappresentare importanti fonti di finanziamento per le entità non bancarie, tra cui la cartolarizzazione, la concessione di titoli in prestito e le operazioni pronti contro termine.

Il lavoro svolto dal *Financial Stability Board* ha già evidenziato come il fallimento disordinato di entità del sistema bancario ombra possa comportare un rischio sistemico, sia direttamente che attraverso la loro interconnessione con il normale sistema bancario. L'FSB ha inoltre fatto osservare che se queste attività ed entità restano soggette a un livello di regolamentazione e vigilanza meno stringente rispetto al resto del settore finanziario, esiste il rischio concreto che il rafforzamento della regolamentazione bancaria spinga una parte consistente delle attività bancarie al di là dei confini dell'attività bancaria tradizionale e verso il sistema bancario ombra.

Per affrontare i problemi connessi alle entità e attività operanti fuori del normale sistema bancario, la Commissione europea ha presentato, il 19 marzo 2012, un [Libro verde sul sistema bancario ombra](#), nel quale, dopo aver definito il sistema bancario ombra e averne elencato le entità e le attività, ne ha individuato i potenziali rischi (tipi di finanziamento analoghi ai depositi, che possono provocare corse allo sportello; accumulo di leva finanziaria elevata e invisibile; elusione delle regole e arbitraggio regolamentare; fallimenti disordinati che colpiscono il sistema bancario), le principali sfide per le autorità di vigilanza e di regolamentazione (individuazione e monitoraggio delle entità interessate e delle loro attività; definizione di un approccio in materia di vigilanza delle entità del sistema bancario ombra; predisposizione di risposte normative volte a estendere la portata e la natura della regolamentazione prudenziale), gli strumenti di risposta e le misure di regolamentazione già esistenti (regolamentazione indiretta delle attività del sistema bancario ombra attraverso la regolamentazione bancaria e assicurativa; estensione del campo di applicazione della vigente regolamentazione prudenziale alle attività del sistema bancario ombra, attraverso la nuova normativa MiFID); regolamentazione diretta di alcune attività del sistema bancario ombra, inclusa nelle disposizioni relative ai fondi di investimento alternativi, agli organismi d'investimento collettivo in valori mobiliari - OICVM, alle agenzie di rating del credito, alle attività assicurative.

La procedura di consultazione lanciata attraverso il Libro verde, e alla quale il governo italiano ha fornito una [risposta articolata](#), non priva di elementi problematici, si è conclusa il 15 giugno 2012.