

ANNO XV - Bari, dicembre 2012

ISBN 1825-6112

# sud in @ europa

DIPARTIMENTO DI  
SCIENZE POLITICHE  
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
DI BARI ALDO MORO

www.sudineuropa.net  
info@sudineuropa.net



# L'ANNO *dei* CITTADINI

*L'editoriale di* ENNIO TRIGGIANI



Presidenza del Consiglio  
Regione Puglia



Provincia di Bari



Comune di Bari



Centro di Documentazione  
Baronessa di Bari

Con il 2013 si apre l'Anno europeo dei cittadini, opportunamente proclamato dalle istituzioni dell'Unione in occasione del ventesimo anniversario della cittadinanza europea, introdotta con il Trattato di Maastricht nel 1993. Non si tratta, comunque, di una mera celebrazione, in quanto mai come oggi è urgente e necessario lanciare un ampio dibattito sul futuro dell'Europa.

Anzitutto, infatti, manca solo poco più di un anno alle elezioni, nel 2014, del Parlamento europeo. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona l'istituzione ha acquisito larghi poteri legislativi, in coabitazione con il Consiglio, ed esercita pertanto poteri di altissimo rilievo. È sin d'ora opportuno sottolineare que-

sta circostanza fra i cittadini per renderli consapevoli della delicatezza delle scelte da operare. Il compito di parlamentare europeo non può essere (più) affidato a politici in cerca di un "contentino" per cancellare le delusioni derivanti da frustrate aspettative in sede nazionale oppure a giovani di belle speranze aventi quale unico titolo un compenso per favori di varia natura concessi al potente di turno. Si sottovaluta, in proposito, la complessità di un compito per il quale sono necessarie, fra l'altro, la conoscenza delle lingue e la capacità di saper dialogare politicamente con colleghi appartenenti a Paesi e culture diverse.

Anche a tal fine, l'intensa attività d'informazione e formazione su significato, contenuti e diritti legati alla



# Recenti sviluppi in tema di vigilanza e struttura del SISTEMA BANCARIO EUROPEO

APPROFONDIMENTI

di GIUSEPPE MORGESE

1. L'attuale crisi economica trova la sua origine, com'è noto, in quella finanziaria nata negli Stati Uniti tra il 2007 e il 2008. Essa si è rapidamente trasferita all'economia reale di numerosi Paesi e infine è sfociata nella crisi dei debiti sovrani di taluni Stati appartenenti soprattutto all'eurozona. A tal proposito, si ricordano la grave situazione della Grecia – entrata da tempo in una spirale recessiva – e quella, comunque preoccupante, di Spagna e Italia. È opinione largamente condivisa che la particolare intensità della crisi dell'eurozona sia anche e soprattutto il prodotto dei difetti “congeniti” dell'unione economica e monetaria (UEM) creata con il Trattato di Maastricht del 1992. In specie, rileva la circostanza di aver affidato in quell'occasione la gestione della politica monetaria – e quindi, in prospettiva, della moneta unica, l'euro – a un'istituzione sovranazionale, la Banca centrale europea (BCE), senza una corrispondente integrazione delle politiche economiche dei Paesi dell'Unione, al contrario affidate al più semplice coordinamento intergovernativo. Peraltro, il controllo e la prevenzione delle situazioni di disavanzo eccessivo dei bilanci statali venivano demandati al Consiglio (dei ministri), istituzione tipicamente intergovernativa.

In questa sede non si compirà una ricognizione delle pur significative misure dirette a risolvere o almeno mitigare la predetta crisi dei debiti sovrani, prossime a operare attraverso modifiche del diritto (primario e secondario) dell'Unione europea oppure tramite altri atti di diritto internazionale. Tra le prime, si pensi allo *European Financial Stability Mechanism* (EFSM) e al c.d. *Six Pack*; quanto ai secondi, si ricorda lo *European Financial Stability Facility* (EFSF), lo *European Stability Mechanism* (ESM, cui recentemente la Corte costituzionale tedesca ha dato il suo avallo) e il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'unione economica e monetaria, c.d. *Fiscal Compact* (in argomento da ultimo v. E. Triggiani, *Contro la crisi più Europa*, in *Sud in Europa*, 2012, fasc. 1, p. 1 s., reperibile *online*; e N. Ruccia, *Il*



*Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'UEM*, *ivi*, p. 15 s.). Non si farà neanche riferimento ai problemi di “deficit democratico” che tali misure sollevano (per i quali si rinvia a U. Villani, *Prove tecniche di governance europea dell'economia*, in *Sud in Europa*, 2011, fasc. 3, p. 1 s., reperibile *online*). Né d'altro canto si analizzeranno le decisioni “anti-spread” messe in campo dalla BCE e la loro compatibilità con il mandato di quest'ultima, rivolto all'obiettivo del mantenimento della stabilità dei prezzi nell'eurozona.

Scopo del lavoro è invece quello di esaminare, ancorché sinteticamente, i recenti sviluppi in tema di vigilanza e struttura del sistema bancario europeo. La ragione di questa scelta risiede, per un verso, nel fatto che ormai da tempo si discute della necessità di affiancare all'UEM una unione bancaria europea. Attualmente, infatti, la responsabilità e il controllo sul sistema bancario spetta a ogni Stato membro, il quale interviene nel sostegno degli istituti nazionali in caso di necessità. Se ciò è vero, la necessità di una vigilanza europea dipende non solo dal fatto che l'intensa integrazione economico-finanziaria tra i Paesi dell'eurozona, favorita dalla moneta unica, comporta sempre più probabili rischi di contagio tra i sistemi bancari di

tutti questi Paesi; ma anche perché, attraverso la creazione di un sistema europeo di vigilanza, sarebbe più semplice ipotizzare la ricapitalizzazione diretta degli istituti creditizi a carico dell'Unione (e quindi di tutti gli Stati membri) evitando di imputare ai singoli bilanci statali i costi del salvataggio delle banche. In altri termini, una efficace unione bancaria europea sarebbe capace di impedire il circolo vizioso tra debiti bancari e debiti statali: dunque, per questa via, di non aggravare la crisi dei debiti sovrani dei Paesi dell'eurozona.

Per altro verso, la scelta di esaminare questo tema deriva dalla recente predisposizione del rapporto del Gruppo di esperti di alto livello sulla riforma della struttura del settore bancario dell'Unione europea (c.d. “rapporto Liikanen”), che tra l'altro ha suggerito la separazione interna tra le attività di *trading* e quelle creditizie tradizionali.

2. Si ricorda sommariamente come le difficoltà degli istituti bancari dell'eurozona derivino principalmente dalla presenza al loro interno di numerosi titoli “tossici” (tali in particolare per via del crollo dei mercati immobiliari), la qual cosa ha comportato, sin dalla seconda metà del 2007, programmi di nazionalizzazione o comunque di ricapitalizzazione degli istituti maggiormente “esposti” da parte dei relativi Paesi (si stima che, dal 2008 al 2011, le banche europee abbiano ricevuto fondi pubblici per 4.500 miliardi di euro, pari al 34,7% del PIL degli Stati dell'Unione). Ciò ha contribuito all'aumento del debito pubblico di tali Stati; al conseguente “declassamento” dei titoli pubblici da parte delle agenzie internazionali di *rating*; all'aumento per tali ragioni dello *spread* (cioè, del differenziale) tra i tassi di interesse su detti titoli e quelli dei titoli tedeschi, ritenuti più sicuri; e, a seguire, a un ulteriore aumento del debito pubblico per pagare quei tassi di interesse al fine di rendere “appetibili” i titoli “declassati”. E così via, in una pericolosa spirale negativa attorno alla quale si sono avvitati Paesi quali la Grecia, l'Irlanda, il Portogallo, nonché più di recente la Spagna e l'Italia.

SISTEMA BANCARIO EUROPEO

C'è da dire che, oggi, sia il fondo EFSF che il più recente ESM consentono di ricapitalizzare gli istituti bancari in crisi, ma solo in via "indiretta": cioè, mediante l'erogazione dei finanziamenti agli Stati, i quali riversano tali risorse nel sistema creditizio assumendo obblighi nei confronti delle autorità sovranazionali. Si capisce, pertanto, come solo la ricapitalizzazione "diretta" delle banche, senza passare dagli Stati, possa scongiurare il propagarsi delle crisi creditizie (presenti e future) evitando di gravare sul debito pubblico dei Paesi dell'Unione. Ma, perché ciò avvenga, la preconditione avanzata dai Paesi più "virtuosi" quali la Germania è nel senso di trasferire gran parte dei poteri di vigilanza e controllo bancari al livello europeo, sottraendoli alle rispettive autorità nazionali.

Tra maggio e giugno del 2012 la Commissione, nell'ambito del più ampio rafforzamento del settore finanziario europeo in vista di un'integrazione economica e monetaria più profonda, ha proposto ai governi dei Paesi UE di creare un'Unione bancaria. Una simile iniziativa, peraltro, è stata in qualche modo anticipata dall'istituzione, nel gennaio 2011, dell'Autorità bancaria europea (ABE). Quest'ultima, tuttavia, ha un ruolo di mero coordinamento delle autorità nazionali (riunite nel Sistema europeo di vigilanza finanziaria, o SEVIF), nelle cui mani – come detto – ancor oggi risiedono in gran parte i poteri di vigilanza bancaria. L'unione bancaria prefigurata dalla Commissione dovrebbe invece non solo permettere una vigilanza integrata degli istituti bancari ma anche, in un secondo momento, rafforzare il sistema bancario europeo nel suo complesso garantendo una migliore ricapitalizzazione, agevolando le ristrutturazioni delle banche risanabili, tutelando maggiormente i depositi bancari e operando una gestione integrata delle crisi del settore.

L'impostazione della Commissione è stata successivamente condivisa nella relazione dei presidenti del Consiglio europeo, della Commissione, dell'Eurogruppo e della BCE del 26 giugno 2012 (dal titolo "Verso un'autentica unione economica e monetaria"), nonché nella relazione del Parlamento europeo del 7 luglio 2012 sulla gestione delle crisi transfrontaliere nel settore bancario. In proposito rilevano, inoltre, le conclusioni del vertice dell'eurozona del 28 e 29 giugno 2012, ove si legge che "la Commissione presenterà a breve proposte relative a un meccanismo di vigilanza unico (...)" e si chiede "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, [l'ESM] potrà avere facoltà, sulla scorta di una decisione ordinaria, di ricapitalizzare direttamente gli istituti bancari". Ciò è stato ribadito anche nelle conclusioni dell'Eurogruppo del 9 luglio 2012. Su queste basi, il 12 settembre 2012 la Commissione ha presentato un pacchetto sulla vigilanza bancaria composto dalla comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio dal titolo "Una tabella di marcia verso l'Unione bancaria" (COM(2012)510 def.); dalla proposta di regolamento del Consiglio che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, (COM(2012)511 def.); e dalla proposta di modifica del regolamento (UE) n. 1093/2012 che istituisce l'Autorità bancaria europea (COM(2012)512 def.).

La comunicazione appena ricordata si occupa di tracciare la tabella di marcia verso l'Unione bancaria, la cui attuazione però non deve compromettere l'unità e l'integrità del mercato unico. In altri termini, quest'ultimo e l'Unione bancaria sono processi che si debbono rafforzare e non ostacolare a vicenda. La Commissione ribadisce anzitutto la necessità di approvare entro la fine del 2012 le proposte di atti in materia bancaria già presentate nei due anni precedenti e attualmente all'esame delle istituzioni legislative dell'Unione: si tratta delle proposte di regolamento (COM(2011)452 def.) e di direttiva (COM(2011)453 def.) sulla vigilanza prudenziale; della proposta di direttiva sul sistema di garanzia dei depositi (COM(2010)368 def.); e infine della proposta di direttiva sul risanamento e la risoluzione delle crisi degli enti creditizi e delle imprese di investimento

(COM(2012)280 def.). Brevemente, le due proposte del 2011 sono dirette a introdurre requisiti prudenziali più rigorosi per gli istituti creditizi europei, adeguandoli ai nuovi standard mondiali in materia patrimoniale e di liquidità delle banche; la proposta di direttiva del 2010 si occupa invece dell'armonizzazione e semplificazione delle garanzie dei depositi, dell'accelerazione dei rimborsi e del miglioramento del finanziamento; infine, la proposta di direttiva del 2012 mira a introdurre un quadro normativo comune che dovrebbe consentire agli Stati membri di prevenire le crisi bancarie e, qualora si verificano, di gestirle nella maniera più opportuna.

3. Secondo la comunicazione della Commissione, ferma restando l'urgenza di approvare le misure ricordate, è necessario procedere nella direzione del completamento dell'Unione bancaria con disposizioni ulteriori. Il meccanismo unico di supervisione (*single supervisory mechanism*, o SSM) rappresenta il primo passo in questa direzione, secondo peraltro quanto già in qualche modo prefigurato nei Trattati.

La citata proposta di regolamento intesa ad affidare alla BCE compiti di vigilanza bancaria si basa infatti sull'art. 127, par. 6, TFUE, ai sensi del quale, "[i]l Consiglio, deliberando all'unanimità mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, previa consultazione del Parlamento europeo e della Banca centrale europea, può affidare alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche che riguardano la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle altre istituzioni finanziarie, escluse le imprese di assicurazione". C'è da sottolineare che la disposizione appena ricordata, prevedendo la mera consultazione del Parlamento, se da un lato testimonia della particolare "sensibilità" della materia per gli Stati dell'Unione, dall'altro però impedisce all'istituzione rappresentativa dei cittadini europei un controllo effettivo sulla legislazione secondaria in un settore – quello bancario – destinato inevitabilmente ad avere riflessi sulla vita quotidiana delle persone fisiche e giuridiche.

Quanto al modello di vigilanza prescelto dalla Commissione, esso pare ricalcare quello già previsto in materia di politica monetaria con l'istituzione del Sistema europeo di banche centrali (SEBC), composto dalla BCE e dalle banche centrali nazionali. E infatti, il SSM dovrebbe affidare alla BCE i compiti di vigilanza bancaria nel quadro del ricordato SEVIF, e cioè in cooperazione con le autorità nazionali di vigilanza (e con l'ABE). Ciò dovrebbe permettere, da un lato, di utilizzare nella maniera migliore le conoscenze delle realtà locali delle autorità nazionali, e dall'altro di mantenere in capo alla BCE il potere di decisione finale.

La proposta di regolamento attribuisce alla BCE numerose competenze, in primis quella di vigilare sugli enti creditizi al fine di individuare i rischi per la solidità delle banche e imporre i necessari correttivi. Inoltre, si segnalano le facoltà di rilasciare licenze e autorizzazioni agli enti bancari; di valutare le partecipazioni qualificate; di accertare il raggiungimento dei requisiti patrimoniali minimi e l'adeguatezza del capitale al profilo di rischio dell'ente creditizio; di effettuare la vigilanza consolidata e sui conglomerati finanziari; di verificare il rispetto delle disposizioni in materia di liquidità; di applicare riserve di capitale; e di attuare, assieme alle autorità di risoluzione delle crisi, misure di intervento immediato quando una banca viola, o sta per violare, i requisiti patrimoniali prescritti.

Quanto alle residue competenze delle autorità nazionali di vigilanza, esse per un verso continueranno a svolgere tutti i compiti non attribuiti alla BCE (quali ad es. quelli in materia di tutela dei consumatori, di lotta contro il riciclaggio e di vigilanza delle banche extra-UE che aprono succursali o prestano servizi in uno Stato membro UE); mentre, per altro verso, è probabile che, nella prassi, sia loro affidata buona parte delle verifiche quotidiane e delle altre attività di vigilanza necessarie per preparare e attuare gli atti della BCE.

Vale la pena di ricordare che la proposta conferma l'assoluta indipendenza della BCE anche nell'esercizio delle nuove fun-

zioni di vigilanza, ma ricorda anche che essa rimane pienamente responsabile delle sue azioni. A tal proposito, sono previsti in capo alla BCE alcuni obblighi nei confronti del Parlamento europeo e del Consiglio, al fine di assicurare la legittimità democratica delle decisioni assunte in materia di vigilanza. Rilevano inoltre una serie di principi organizzativi diretti a garantire la separazione tra politica monetaria e attività di vigilanza, in modo da attenuare eventuali conflitti tra i diversi obiettivi: le seconde attività dovrebbero essere svolte da organismi e divisioni amministrative diversi da quelli esercitanti le funzioni di politica monetaria, in specie attraverso la creazione di un apposito consiglio di vigilanza.

Qualora approvato nei tempi previsti, il SSM dovrebbe permettere alla BCE di vigilare sin dal 1° gennaio 2013 sulle banche dell'eurozona (con particolare riferimento a quelle che ricevono assistenza finanziaria pubblica), mentre per tutte le altre banche dell'Unione la vigilanza dovrebbe essere introdotta in maniera graduale e automatica entro il 1° gennaio 2014.

Se ciò è vero, si noti tuttavia che la tempistica suggerita dalla proposta di regolamento difficilmente potrà essere rispettata. In occasione del Consiglio europeo del 18 e 19 ottobre 2012, infatti, la posizione della Commissione e di alcuni Stati membri quali la Francia, l'Italia e la Spagna, favorevoli al rispetto della suddetta tempistica, si è scontrata con quella della Germania, che ha richiesto tempi più lunghi per assicurare una migliore operatività del SSM. La soluzione di compromesso è contenuta nelle conclusioni del Consiglio europeo, che "invita i legislatori a proseguire i lavori concernenti le proposte legislative sul meccanismo di vigilanza unico in via prioritaria, con l'obiettivo di trovare un accordo sul quadro legislativo entro il 1° gennaio 2013", mentre "[i] lavori sull'attuazione operativa si svolgeranno nel corso del 2013". Dunque, entro l'inizio del 2013 viene richiesta solo l'intesa politica tra Parlamento europeo e Consiglio, e non l'entrata in vigore del SSM. Nella medesima occasione, inoltre, è stata ribadita la volontà di permettere al fondo ESM di procedere, una volta istituito il nuovo sistema di vigilanza, alla ricapitalizzazione diretta degli istituti bancari con una semplice decisione ordinaria (dunque, a trattato istitutivo invariato); tuttavia, si è deciso di affidare all'Eurogruppo (e, quindi, agli Stati) la definizione dei criteri operativi di tale ricapitalizzazione.

Anche la *proposta di modifica del regolamento 1093/2012 che istituisce l'Autorità bancaria europea* concorre all'istituzione del SSM. In specie, tale proposta intende ovviare alla frammentazione del mercato interno una volta istituito quel meccanismo, garantendo che l'ABE possa funzionare correttamente pur non modificando l'equilibrio delle rispettive competenze tra quest'ultima Autorità e quelle nazionali di vigilanza. Se ciò è vero, la proposta intende semplicemente adeguare le modalità di funzionamento dell'ABE per tener conto dell'attribuzione alla BCE dei nuovi compiti di vigilanza, nonché per assicurare che possa esercitare le sue funzioni dirette a proteggere il corretto funzionamento del mercato interno dei servizi finanziari, oltre che a preservare la stabilità del sistema finanziario nel quadro del mercato interno. Non vengono pertanto modificati i poteri dell'ABE in materia di elaborazione degli *standard* tecnici per lo sviluppo di un *corpus* unico di norme europee, per la convergenza e coerenza delle pratiche di vigilanza, nonché con riferimento alla mediazione tra le autorità di vigilanza nazionali.

Nella comunicazione sulla tabella di marcia verso l'Unione bancaria si prefigurano anche ulteriori azioni in materia di gestione delle crisi bancarie. Una volta approvate le ricordate proposte del 2010, 2011 e 2012, e dopo aver assicurato la piena operatività del SSM, la Commissione intende presentare una proposta per l'istituzione di un meccanismo unico per la risoluzione delle crisi bancarie e per il coordinamento, in particolare, dell'applicazione degli strumenti di risoluzione nell'ambito dell'Unione bancaria. Ciò permetterebbe di affrontare le crisi bancarie con rapidità e credibilità, soprattutto

in caso di fallimenti transfrontalieri, come peraltro ribadito nel rapporto intermedio sul futuro dell'UEM presentato il 12 ottobre 2012 dal presidente del Consiglio europeo in collaborazione con i presidenti della Commissione, dell'Eurogruppo e della BCE.

4. Come si ricordava all'inizio, novità si segnalano anche in tema di *struttura delle imprese bancarie*. Nel novembre 2011, infatti, la Commissione aveva incaricato un apposito Gruppo di esperti di alto livello sulla riforma della struttura del settore bancario dell'Unione europea (presieduto dal governatore della Banca centrale finlandese, Erki Liikanen) di elaborare ipotesi di intervento strutturale sul settore bancario, con la duplice finalità di rafforzare la stabilità finanziaria e migliorare il livello di tutela dei consumatori.

Il c.d. *rapporto Liikanen*, presentato il 2 ottobre 2012, suggerisce di rivedere la struttura degli istituti bancari sulla base di cinque proposte. La *prima proposta* – dal carattere maggiormente "dirimpente" – prevede la separazione interna tra le attività di deposito e commerciali (cioè, quelle che riguardano la raccolta dei risparmi e il finanziamento a imprese e famiglie) e quelle di *trading* ad alto rischio (in titoli e derivati), qualora tali ultime attività superino il 25% del giro di affari di un gruppo bancario (o, in alternativa, 100 miliardi di euro). Ciò al fine di evitare che, sopra tale soglia, gli istituti utilizzino i depositi dei correntisti per finanziare operazioni rischiose, e che l'eventuale fallimento di queste operazioni comporti una contrazione delle risorse disponibili per famiglie e imprese.

La separazione tra attività di deposito e attività di investimento non è nuova nella storia della legislazione bancaria. Ad es. negli Stati Uniti era stato introdotto con il *Glass Steagall Act* del 1934, e cioè in seguito alla crisi economica del 1929, l'obbligo per le banche di deposito di non svolgere attività di investimento e viceversa; tuttavia, tale divieto è stato eliminato nel 1999. La proposta Liikanen suggerisce un modello alternativo sia alla "*Volcker rule*" statunitense (di cui al *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* del 2010, che ha reintrodotto il divieto per le banche di deposito di investire capitali propri in transazioni in borsa, investimenti in derivati e partecipazioni in *hedge fund* al di sopra del 3%) sia alla proposta "*Vickers*" britannica dell'aprile 2011 (che ha suggerito una separazione solo "interna" ma più netta di quella del rapporto Liikanen, con l'aggiunta di cuscinetti di capitale tra le diverse attività). Quanto al seguito da dare a questa prima proposta – la quale, com'è facile intuire, non incontra il favore delle imprese bancarie – pare che a oggi la Commissione non intenda presentare una proposta normativa in materia, soprattutto per evitare di complicare il negoziato in corso sull'istituzione del SSM.

La *seconda proposta* del rapporto Liikanen concerne la necessità che gli istituti bancari contemplino piani realistici ed efficaci per la gestione delle crisi – introducendo una specie di "paratie stagne" – al fine di chiudere o ridurre in caso di emergenza un comparto della banca senza compromettere le attività di deposito e commerciali. Quanto alla *terza proposta*, essa riguarda l'aumento del ricorso agli strumenti di *bail-in* (cioè, di conversione forzata del debito in capitale), in modo da aumentare il coinvolgimento diretto degli investitori nell'eventuale salvataggio o chiusura di una banca e, per questa via, diminuire gli incentivi ad assumere condotte rischiose. La *quarta proposta* attiene invece all'introduzione di requisiti più elevati nella determinazione del capitale minimo degli istituti creditizi, con l'obiettivo di affrontare situazioni di crisi con margini di sicurezza sufficienti. Infine, la *quinta proposta* prevede una riforma della *corporate governance* delle banche europee: in specie, si segnalano misure in tema di rafforzamento del *board* e del *management*; di controllo sui compensi dei manager, corrisposti almeno in parte in azioni (il cui valore potrebbe peraltro essere azzerato dalle autorità di vigilanza in caso di crisi o fallimento); e di rafforzamento dei poteri sanzionatori.