

Marzo 2013

L'Unione bancaria e la vigilanza prudenziale della BCE

Avv. Claudia Gargano

Il 13 dicembre scorso l'Ecofin ha approvato il meccanismo unico di vigilanza bancaria europea successivamente ratificato dai Capi di Stato e di Governo.

Vediamo quali sono stati i passi fondamentali che hanno portato all'approvazione della nuova architettura della vigilanza bancaria europea e i tempi per la sua concreta entrata in vigore.

È opportuno chiarire sin da ora che la vigilanza bancaria accentrata è uno dei pilastri dell'Unione bancaria auspicata dai Paesi dell'Eurozona: come evidenziato dalla *roadmap* predisposta dalla Commissione Europea, gli altri due pilastri sono il regime di protezione dei depositi con regole armonizzate e la creazione di un meccanismo unico europeo per la soluzione e il finanziamento di crisi bancarie.

1. La crisi del 2009 e il primo “embrione” di vigilanza unica

L'esigenza di un meccanismo unico di vigilanza trova origine nell'analisi degli effetti della crisi del 2009 che hanno evidenziato una struttura di vigilanza europea fortemente frammentata a livello nazionale e poco idonea ad affrontare le criticità poste dalla sempre più crescente integrazione del mercato unico europeo dei servizi finanziari e dell'attività dei gruppi bancari.

Ulteriori criticità erano da ravvisarsi nelle rilevanti differenze delle regole e pratiche di vigilanza riscontrabili negli Stati membri derivanti da un quadro normativo comunitario che in tema di legislazione bancaria lascia molta discrezionalità e spazio di interpretazione alle Autorità nazionali precludendo ogni possibilità di condivisione dei compiti e delle responsabilità.

Anche la mancanza di omogeneità tra le disposizioni nazionali in materia di diritto societario acuita da disposizioni comunitarie che lasciano ampi spazi alle autorità nazionali, aveva evidenti impatti sulla natura e sull'operatività dei diversi intermediari finanziari che operano sul mercato unico con evidenti disparità competitive tra gli stessi.

Una prima risposta a tali criticità ha portato all'approvazione di un embrionale sistema di vigilanza unica già con la riforma del 2011.

Tale riforma ha riguardato il riconoscimento della natura macroprudenziale della vigilanza bancaria europea, che si è sostanziata nella creazione del Comitato per il Rischio Sistemico (European Systemic Risk Board – ESRB), un’entità senza personalità giuridica composta dalle banche centrali dei paesi UE che attraverso il lavoro del segretariato della BCE ha il compito di emanare Raccomandazioni non vincolanti per fronteggiare in modo precoce i rischi sistemici del mercato unico.

A livello microprudenziale, invece, dal 1° gennaio 2011 sono state istituite tre autorità settoriali (l’EBA per il settore bancario, l’EIOPA per quello assicurativo, e l’ESMA per i mercati finanziari) con l’obiettivo di creare un set di regole uniche per gli operatori del mercato unico (single EU rulebook) e dirimere in modo vincolante eventuali dispute tra autorità nazionali nella vigilanza dei gruppi transfrontalieri.

Le tre autorità europee – che sono composte da rappresentanti delle autorità nazionali – dovrebbero emanare il *single EU rulebook* per mezzo di standard tecnici vincolanti approvati a maggioranza, linee guida e raccomandazioni.

Questo primo embrione di vigilanza unica ha tuttavia evidenziato alcune lacune derivanti dal non aver affrontato il tema della condivisione e centralizzazione dei compiti e delle responsabilità di vigilanza che sono rimasti frammentati a livello nazionale.

2. La proposta di Unione bancaria

Il 12 settembre 2012 la Commissione Europea ha pubblicato la proposta per centralizzare la vigilanza dei paesi UE. La spinta propulsiva di questa proposta va ricercata nella necessità di “spezzare il circolo vizioso tra banche e debito sovrano”¹.

L’obiettivo della Commissione è quindi mettere in piedi la nuova architettura di vigilanza unica anche per permettere al Fondo Salva Stati permanente – l’ESM – di intervenire per ricapitalizzare direttamente le banche in crisi, e quindi senza pesare sul bilancio dello Stato membro dove risiedono.

Al momento infatti gli Stati membri che devono ricapitalizzare le banche in crisi devono ricorrere a un prestito del Fondo Salva Stati transitorio – l’EFSF – che ha un peso sui conti pubblici e di conseguenza alimenta il circolo che nutre la pressione sui tassi di interesse.

La Commissione prevede di affidare alla BCE la responsabilità di vigilanza per i soli Paesi dell’Eurozona (nel dettato normativo “participating Member States”); gli Stati membri non-Eurozona possono optare per l’inclusione nell’unione bancaria (art. 6 della proposta di Regolamento).

¹ Consiglio del 29 giugno 2012

In termini pratici, viene prevista una divisione dei compiti di vigilanza tra BCE e autorità nazionali, ferma restando la possibilità della BCE di avvalersi delle autorità nazionali anche per dare esecuzione ai compiti di propria pertinenza.

3. L'Accordo approvato dall'Ecofin

L'intesa approvata dall'Ecofin lo scorso dicembre recepisce gran parte delle proposte della Commissione.

Verrà istituito all'interno della struttura dell'Eurotower un Consiglio di Sorveglianza (*steering committee*) che avrà il compito specifico di condurre la supervisione e che farà capo dal Consiglio Direttivo composto dai Governatori delle singole banche centrali nazionali. Al Consiglio direttivo spetterà sempre e comunque l'ultima parola sulle decisioni poiché i Governatori delle banche centrali nazionali che lo compongono potranno comunque apportare delle modifiche a quanto deciso dal Consiglio di Sorveglianza.

Durante le trattative che hanno portato all'approvazione del nuovo meccanismo unico di vigilanza la Germania si è fortemente battuta affinché tra le competenze della BCE venisse definita una netta linea di demarcazione tra vigilanza bancaria e politica monetaria. Per rimarcare tale distinzione è possibile che venga accolta l'ipotesi di insediare la sede del Consiglio di Sorveglianza a Parigi, anche se da tempo è partita dall'Italia la candidatura di Roma.

I tempi per l'entrata in vigore del nuovo sistema sono i seguenti: nel mese di luglio 2013 verranno pubblicate le metodologie e le procedure di vigilanza, per poi assumere le piene funzioni di vigilanza dal 1 marzo 2014, salvo che la possibilità per la BCE di chiedere un rinvio di tale termine.

La supervisione potrà essere svolta anche attraverso meccanismi di decentramento operativo con contestuale delega alle Autorità di vigilanza nazionali. Il processo implementativo del nuovo sistema di vigilanza verrà progressivamente monitorato da Francoforte con report trimestrali sulla progressiva messa a regime del nuovo sistema.

Veniamo agli istituti di credito che saranno controllati direttamente dalla BCE. La BCE assumerà la vigilanza sulle banche di "rilevanza sistemica", e cioè su quelle banche che hanno attivi di bilancio pari almeno a 30 miliardi di euro o fatturato di almeno il 20% del PIL dello Stato di appartenenza.

La vigilanza sulla parte restante del sistema creditizio continuerà ad essere esercitata dalle Autorità nazionali anche se la BCE potrà avocare a sé qualsiasi dossier nazionale in qualsiasi momento al fine di assicurare "l'applicazione coerente di elevati standard di sorveglianza".

Secondo le prime stime saranno circa 150/200 gli Istituti vigilati direttamente dalla BCE di cui circa 15 in Italia. Al Consiglio direttivo spetterà l'ultima parola sulle decisioni.

La vigilanza unica sarà estesa automaticamente a tutti i membri dell'Eurozona e i 10 Paesi non aderenti all'Eurozona potranno aderire volontariamente allo schema di supervisione: È chiaro che l'obiettivo politico è arrivare a coinvolgere il maggior numero possibile di capitali, considerato che il Regno Unito da sempre non ha manifestato intenzione ad aderire.

4. L'EBA

Un ruolo particolarmente importante viene riservato all'European Banking Authority (EBA).

Questa autorità continuerà a svolgere il ruolo di coordinatore della regolamentazione di tutta l'UE e non solo dell'Eurozona. È importante segnalare che sono state previste particolari forme di garanzie sui meccanismi decisionali in modo tale che i 17 membri dell'Eurozona non possano decidere autonomamente nuove regole in grado di incidere sull'attività bancaria a scapito dei membri Ue che non hanno ancora adottato l'Euro.

Il Regno Unito, principale attore finanziario dell'UE, ha infatti richiesto che i Paesi Euro non avessero la maggioranza automatica in grado di modificare le regole del settore bancario contro i suoi interessi.

La clausola di tutela approvata prevede che l'EBA possa votare a maggioranza qualificata calcolata in base ai voti dei due insiemi di Paesi (euro e non). Il meccanismo che ne è risultato è complesso e pensato comunque per non attribuire a Londra un diritto di veto.

L'Eba è stata infine incaricata di redigere un regolamento unico per il settore bancario valido per tutta la UE, tale che garantisca l'integrità del mercato unico e assicuri la coerenza della supervisione in tutti i 27 Stati membri.