

Wolpertinger Conference

Unione bancaria: risultati raggiunti e prospettive future

Intervento del Direttore generale della Banca d'Italia
e Presidente dell'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS)

Salvatore Rossi

Modena, 30 agosto 2018

1. Fondamenti dell'Unione bancaria

L'Unione bancaria nell'area dell'euro è la tappa più recente di un lungo percorso¹.

Il progetto europeo di integrazione e unificazione nasce nel secondo dopoguerra con una finalità insieme ambiziosa e pragmatica: ambiziosa per l'obiettivo di garantire pace e prosperità ai cittadini europei dopo secoli di sanguinosi scontri; pragmatica perché si decise di avviare il processo partendo dall'economia, anziché avventurarsi sul ben più insidioso terreno della politica. Eppure il valore politico del progetto è stato evidente sin dall'inizio; per Monnet rappresentava la sua "direzione di marcia"².

Il Trattato di Roma, di cui si è celebrato il 60° anniversario lo scorso anno, ne ha rappresentato la prima pietra miliare. L'unificazione monetaria, ripresa negli anni Novanta del secolo scorso dopo un primo abortito tentativo messo in atto alla fine degli anni Sessanta, ha segnato il conseguimento di un obiettivo ancora più ardito. L'euro è stato adottato il 1° gennaio 1999 grazie all'impegno profuso da uomini di Stato e personalità del calibro di Ciampi, Delors, Kohl, Mitterrand e Padoa-Schioppa, tutti appartenenti a una generazione che non aveva dimenticato le guerre in Europa. Si trattava di una sfida enorme, tenendo conto anche del fatto che gran parte del mondo accademico, in particolare negli Stati Uniti, riteneva il progetto sbagliato in punto di teoria economica e politicamente fragile. Tuttavia, per oltre un decennio, il bilancio dell'esperienza in termini di costi e benefici è apparso positivo.

La vera sfida per l'unione monetaria europea è sopraggiunta con la crisi del debito sovrano, all'inizio di questo decennio. Sulla scia della rivelazione di quali fossero le reali condizioni delle finanze pubbliche in Grecia, la crisi si è rapidamente trasformata in crisi di fiducia tra i paesi europei: un primo gruppo di paesi (opinione

¹ Rossi (2017).

² Monnet (1955).

pubblica, governi e persino banche centrali nazionali) ha iniziato a temere che, in virtù della moneta unica, gli sperperi di altri paesi venissero finanziati col denaro dei propri contribuenti; un secondo gruppo di paesi accusava quelli del primo gruppo di imporre a tutti politiche eccessivamente “austere”, sempre in nome della moneta unica.

I mercati hanno interpretato tali contrasti come il segnale che gli europei non considerassero più l'euro come una realtà indiscutibile, mettendone anzi in dubbio l'irreversibilità. La possibilità di “ridenominare” il debito pubblico riportando in vita le valute nazionali, sebbene remota, ha cominciato a farsi strada e gli *spread* sono aumentati a dismisura, di riflesso alle aspettative di svalutazione/rivalutazione. Le banche dei paesi economicamente deboli, nei cui bilanci erano presenti elevate quantità di titoli pubblici nazionali, sono incorse in forti perdite per effetto del minor valore di mercato di questi ultimi. L'eventualità di misure di salvataggio pubblico generalizzate per le banche di quei paesi ha aggravato i timori di un'evoluzione insostenibile delle loro finanze pubbliche, instaurando un circolo vizioso.

Si è trattato di una crisi politica mascherata da crisi finanziaria.

L'Unione bancaria è stata inizialmente concepita come risposta a tale situazione³. L'idea era quella di stabilire il principio secondo cui le banche europee sono innanzitutto europee: se una di esse si trova in difficoltà, il problema riguarda l'intera Europa, non solo il paese in cui la banca risiede⁴.

L'effettiva attuazione del progetto ha preso una direzione diversa.

È stato realizzato, innanzitutto, il presupposto della vigilanza unica: a partire dal 2014 le banche “significative” sono vigilate da un'unica autorità a livello europeo (il Meccanismo di Vigilanza Unico, MVU, che opera da Francoforte).

Poi è stato completato il tassello principale del nuovo regime: dal 2016 le banche non possono più essere salvate con il denaro dei contribuenti; in caso di

³ Commissione europea (2015).

⁴ Rossi (2016). L'Unione bancaria fa riferimento all'area dell'euro; per esigenze di semplicità, pertanto, d'ora in avanti l'aggettivo “europeo” indica “dell'area dell'euro”.

grave difficoltà, esse vengono sottoposte a *bail in* – ovvero salvate ma sacrificando azionisti e creditori privati – sotto la supervisione di un'altra autorità europea (il Meccanismo di Risoluzione Unico, MRU, che opera da Bruxelles) o poste in liquidazione.

Infine, uno schema comune di assicurazione dei depositi di là da venire dovrebbe rimborsare i piccoli depositanti di banche liquidate, ma con denaro proveniente dal resto del sistema bancario, non dai contribuenti.

La proposta di un meccanismo di protezione pubblico per il Fondo di risoluzione unico e per il sistema comune di assicurazione dei depositi è stata, di fatto, accantonata.

Il quadro giuridico si compone di un'intricata rete di direttive e regolamenti: dal lato della vigilanza, la direttiva sui requisiti patrimoniali (*Capital Requirements Directive*, CRD), il regolamento sui requisiti patrimoniali (*Capital Requirements Regulation*, CRR) e il regolamento sul MVU; dal lato della gestione delle crisi, la direttiva sul risanamento e sulla risoluzione delle banche (*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD) e il regolamento sul MRU, unitamente alla comunicazione della Commissione europea sull'applicazione di norme in materia di aiuti di Stato alle banche (Comunicazione sul settore bancario). In entrambe le aree, l'Autorità bancaria europea (ABE, organismo incaricato della regolamentazione prudenziale, attualmente insediato a Londra ma che presto verrà trasferito a Parigi) ha emanato una serie di indirizzi di attuazione e standard tecnici.

In sostanza, le banche sono divenute europee solo in un senso, ovvero in quanto vigilate e sottoposte a risoluzione a livello europeo. Il circolo vizioso tra settore bancario ed emittenti sovrani non è stato spezzato, tuttavia alle banche è stata imposta una camicia di forza volta a garantire che, in caso di fuga dai titoli di Stato emessi da un sovrano, le banche di quel paese non verranno salvate dai contribuenti, di quello stesso paese o di altri. In termini ancora più espliciti, a un contribuente tedesco non si potrà mai chiedere di finanziare il salvataggio di una banca italiana in crisi per il peso, nel proprio bilancio, di titoli di Stato italiani in rapida discesa sui mercati. In un caso simile, sarebbero i creditori della banca, prevalentemente italiani, a farsene carico. E non si pone neanche la questione dell'irreversibilità dell'euro, poiché il caso della Grecia dimostra che uno stato sovrano può fallire anche senza abbandonare l'euro.

2. Risultati raggiunti con il MVU...

La valutazione dei risultati dell'Unione bancaria non può prescindere da un'analisi del percorso del progetto di integrazione e unificazione europee, del contesto interno ed esterno e delle motivazioni e dei vincoli politici. Non va trascurato il fatto che, negli ultimi anni, si è diffuso in alcuni paesi un forte sentimento anti-europeo in cui critiche, talvolta anche fondate, alla costruzione europea si combinano con clamori populistici.

In questo contesto il MVU, primo pilastro della costruzione dell'Unione bancaria, può essere finora considerato senza dubbio un successo politico.

Nell'arco di due anni è stata concepita dal nulla un'architettura istituzionale e normativa molto complessa, grazie alla mobilitazione di idee e risorse provenienti dalle autorità nazionali di vigilanza (autorità nazionali competenti, ANC) e dalla Banca centrale europea, in seno alla quale è stato istituito il meccanismo. Il Presidente Draghi ha definito il MVU “la tappa principale verso una maggiore integrazione economica dopo la creazione dell'Unione economica e monetaria”⁵.

Il MVU si avvale di oltre 6000 esperti che operano congiuntamente da Francoforte e da tutte le capitali dell'area dell'euro. La vigilanza cartolare su ciascuna banca significativa utilizza un modello comune, rappresentato dal ‘gruppo di vigilanza congiunto’ (*Joint Supervisory Team, JST*), composto da personale proveniente dalla BCE e dalle diverse ANC. Le banche meno significative (che rappresentano il 20 per cento delle attività bancarie in euro) continuano a essere vigilate direttamente dalle ANC, con il coordinamento del MVU volto a garantire l'omogeneità tra le varie giurisdizioni.

Qualche mese fa è stato pubblicato uno strumento fondamentale per l'armonizzazione dei principi e delle pratiche di supervisione, il Manuale di vigilanza⁶. Ma il lavoro metodologico è in continua evoluzione: stiamo perfezionando il processo di revisione e valutazione prudenziale (*Supervisory Review and Evaluation Process, SREP*), anche allo scopo di promuovere la

⁵ Draghi (2015).

⁶ BCE (2018a).

convergenza nel trattamento prudenziale delle banche significative e di quelle meno significative⁷.

Sono attualmente in corso i lavori su come ottimizzare il processo decisionale, potenziare le sinergie e lo spirito di gruppo dei team che effettuano le ispezioni e migliorare il coordinamento tra la vigilanza prudenziale e le attività di vigilanza antiriciclaggio.

Le discussioni all'interno del Consiglio di Vigilanza, i contributi raccolti dalle ANC attraverso le procedure scritte e l'apporto dei gruppi di lavoro tecnici hanno agevolato la risoluzione delle questioni rilevanti, anche le più controverse. Riguardo ai crediti deteriorati (*Non-Performing Loans*, NPL), ad esempio, sebbene tutti concordassero sulla necessità che le banche maggiormente coinvolte ne riducessero il peso, è venuto a crearsi un acceso dibattito su come procedere a livello di MVU. La soluzione a cui stiamo lavorando, basata su un approccio differenziato per ogni banca⁸, sembra andare nella direzione giusta, poiché non implica illegittime incursioni in territorio normativo. Occorre tenere in debita considerazione i modelli di business specifici di ciascun intermediario ed evitare ingiustificate disparità di trattamento.

3. ...e con il MRU

Il funzionamento del nuovo quadro per la gestione delle crisi è meno semplice da valutare.

Secondo l'attuale assetto giuridico, nel caso in cui insorgano problemi in una banca, il MVU ha il compito di definire un intervento precoce (*early intervention*) che risolva la situazione. Se una banca è dichiarata "in dissesto o a rischio di dissesto", entra in gioco il MRU. Esso è formato dal Comitato di risoluzione unico (*Single Resolution Board*, SRB), che agisce in qualità di autorità centrale di risoluzione, e da 19 autorità nazionali di risoluzione (ANR); nella sua sfera di competenza rientrano sia le banche significative sia quelle meno significative, ma queste ultime solo se operanti in più paesi. Il MRU decide innanzitutto se ricorra un "interesse pubblico" a giustificare il salvataggio di una banca in dissesto ai

⁷ BCE (2018b).

⁸ BCE (2108c).

sensi della procedura comune di “risoluzione”. In caso contrario, la banca deve essere posta in liquidazione secondo la legislazione nazionale. La Commissione europea garantisce che, se previsto, il sostegno finanziario del governo nazionale sia conforme alle disposizioni in materia di aiuti di Stato.

Non è questa la sede per richiamare la dolorosa esperienza italiana relativa alle quattro banche medio-piccole poste in “risoluzione” nel 2015 poiché è storia ben nota. Il MRU non era ancora operativo, ma gli elementi fondamentali del nuovo quadro legislativo e regolamentare già esistevano, con solo il più leggero *burden sharing* al posto del *bail in*.

Nei suoi circa tre anni di attività, il MRU è intervenuto una sola volta, per un importante istituto spagnolo. Negli altri quattro casi riguardanti banche “in dissesto o a rischio di dissesto” ha concluso che non fosse soddisfatta la condizione legata all’interesse pubblico, demandando quindi la soluzione alle normative nazionali in materia di insolvenza, non armonizzate a livello europeo.

Il meccanismo mostra, a mio parere, elementi di forza e di debolezza.

Tra i primi citerei la rigida logica della costruzione. Se desidero investire il mio denaro nelle azioni o nelle obbligazioni di una banca, o anche depositare una somma ragguardevole, devo essere consapevole sin dall’inizio che potrei perdere tutto e che nessuna istituzione pubblica mi verrà in soccorso. Non è più consentito alcun “azzardo morale”. Alle banche si richiede una dotazione di capitale decisamente maggiore rispetto al passato, ma gli azionisti e gli obbligazionisti subordinati devono ora considerarsi più a rischio e pertanto esigere rendimenti più elevati. Le banche, di conseguenza, hanno la necessità di diventare più redditizie.

Tra i segnali di debolezza ravviso l’attuale mancanza di chiarezza in relazione al cosiddetto MREL (*Minimum Requirements for own funds and Eligible Liabilities*, il requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili richiesto a ciascuna banca) e, soprattutto, la manifesta disparità di vedute sul concetto di stabilità finanziaria sistemica. Affronterò entrambi i temi più avanti.

4. Le sfide future

Descriverò ora brevemente alcune delle sfide che ci troviamo ad affrontare, a partire dal MVU.

Come già detto, il nuovo sistema di vigilanza bancaria ha dimostrato finora la propria efficacia grazie al lavoro congiunto di tutte le persone impegnate a Francoforte, a Roma e in tutte le altre capitali dall'area. Ma lo "stile" della vigilanza deve ancora essere messo a punto. Ciò non sorprende, dal momento che principi e prassi di supervisione differiscono da paese a paese, anche in ragione delle rispettive evoluzioni storiche. Tuttavia, si tratta di un tema che impone un'accurata riflessione in considerazione degli obiettivi finali dell'Unione bancaria.

Accantonato lo scopo originario, ovvero scindere il legame perverso tra emittenti sovrani e banche, la vigilanza unica dovrebbe ambire a porre le banche nelle condizioni migliori per svolgere il loro compito fondamentale, ossia erogare credito alla parte sana dell'economia. La crisi di una banca, sempre possibile per molte ragioni, dovrebbe essere affrontata in maniera omogenea a livello europeo, riducendo al minimo il coinvolgimento finanziario dei contribuenti e dunque l'azzardo morale.

Ciò che dovremmo evitare come responsabili della vigilanza è perdere di vista tali obiettivi per perseguire una sorta di "integrità burocratica". Più capitale e meno NPL sono una politica sana e prudente per le singole banche ma supponiamo che, per assurdo, i requisiti patrimoniali siano innalzati al cento per cento del totale delle attività e gli NPL ridotti a zero, in termini di stock e flussi: i supervisori sarebbero al sicuro al cento per cento ma l'attività bancaria cesserebbe di esistere, almeno nella forma che conosciamo da secoli. Il credito scomparirebbe e le banche investirebbero soltanto in azioni di soggetti a rischio zero, come i monopoli e i *rentiers*. Siamo tutti concordi sulla necessità di favorire un maggiore sviluppo dei mercati dei capitali nell'Europa continentale e una più elevata diversificazione delle fonti di finanziamento delle economie, ma il credito bancario continuerà ad avere un ruolo rilevante per molti anni ancora, soprattutto per le piccole e medie imprese, e il suo regolare flusso non dovrebbe essere irragionevolmente rallentato per l'ossessione dei supervisori di evitare accuse nel caso in cui un debitore sia in ritardo con i pagamenti.

Passiamo ora al quadro di riferimento per la gestione delle crisi e al MRU.

Come accennato, occorre chiarire la questione relativa al MREL. Il MREL stabilisce il livello minimo delle passività bancarie ammesse al *bail in*. I titolari di tali passività (azionisti e creditori), una volta individuati, diventano ostaggi: se la banca cade nelle mani del MRU, essi saranno i primi a soccombere. Una

calibrazione attenta e pragmatica del nuovo requisito è fondamentale. Alle banche, inoltre, dovrebbe essere concessa una quantità di tempo sufficiente perché possano soddisfare il nuovo requisito senza impatti dirompenti sul proprio business.

C'è poi il problema della stabilità finanziaria e, più in generale, della vigilanza macroprudenziale. Il MRU ha lasciato intendere al mercato che la condizione dell'“interesse pubblico”, da verificare per stabilire se procedere con la risoluzione o semplicemente consegnare la banca in dissesto alle autorità nazionali competenti per la liquidazione, può considerarsi soddisfatta solo nel caso di grandi banche, la cui rilevanza sistemica è indubbia. Ciò trasmette un'idea di rischio sistemico esclusivamente fondato sulle dimensioni assolute. È escluso che le banche più piccole e persino quelle di media dimensione, in caso di dissesto, pongano rischi alla stabilità finanziaria, pur se contribuiscono con i propri fondi al MRU e sono soggette al MREL. Tuttavia, almeno secondo alcuni punti di vista, la stabilità finanziaria può avere anche una dimensione nazionale o locale e risentire quindi del dissesto anche di una piccola banca locale. Abbiamo citato l'alternativa risoluzione-liquidazione, ma si potrebbe estendere la critica al principio di divieto di salvataggio esterno (*bail out*) che è alla base di entrambe. Il Fondo monetario internazionale ha di recente suggerito una “deroga per esigenze di stabilità finanziaria”, mediante la quale venga riconosciuto in modo esplicito che il MRU deve far fronte a eventi idiosincratici e che le disposizioni esistenti potrebbero non risolvere le crisi sistemiche⁹.

La vigilanza prudenziale è stata “micro” per decenni, se non per secoli. La prospettiva macroprudenziale è relativamente giovane e ancora poco compresa e adottata nel mondo. Tutti sappiamo che nel sistema finanziario può esserci un *trade-off* tra obiettivi di tipo micro e macro¹⁰. Ad esempio, se vogliamo tutelare la stabilità macrofinanziaria potremmo contemplare il salvataggio di una banca con il denaro dei contribuenti, ma se desideriamo evitare ogni azzardo morale a livello micro dobbiamo escludere nella più ampia misura possibile il coinvolgimento dei contribuenti nei salvataggi bancari. È necessario ricercare un equilibrio tra questi obiettivi contrastanti.

⁹ FMI (2018).

¹⁰ Visco (2018a).

5. Conclusioni

In un arco di tempo estremamente breve si è elaborato, e se ne è data attuazione, un quadro articolato per la vigilanza bancaria e la gestione delle crisi bancarie nell'area dell'euro; migliaia di esperti collaborano al raggiungimento di obiettivi comuni; metodologie, strumenti e risorse sono stati condivisi nell'intento di beneficiare delle migliori prassi; la cooperazione tra le autorità a Francoforte e a Bruxelles e quelle nazionali è stata sinora proficua, pur con diversità di opinioni. Da ultimo, ma non per importanza, le banche dell'area dell'euro sono oggi più solide rispetto a dieci anni fa.

Questa esperienza positiva dimostra che è possibile affrontare le sfide future in modo pragmatico e con successo.

La vigilanza bancaria deve essere costruttiva, non distruttiva. Ciò è sempre vero, ma oggi nell'area dell'euro occorre ricordarlo costantemente. Le regole e le pratiche prudenziali devono essere severe ma proporzionate e assicurare sempre parità di condizioni. Dobbiamo anche garantire condizioni di parità concorrenziale tra le nostre banche e quelle esterne all'area dell'euro.

Nei tempi in cui viviamo l'esercizio dell'attività bancaria e finanziaria è soggetto a rapidi cambiamenti in tutto il mondo. L'applicazione della tecnologia alle banche e alle altre società finanziarie sta rivoluzionando il mercato¹¹. Le autorità di vigilanza devono essere il più possibile lungimiranti. Ancora di più devono esserlo le autorità di vigilanza europee, e i legislatori con loro, perché impegnati a far funzionare un sistema nuovo di supervisione e gestione delle crisi bancarie, unico a livello europeo. È loro dovere adeguarlo laddove emergano criticità e innovazioni.

¹¹ CGFS (2018), Panetta (2018), Visco (2018b).

Riferimenti bibliografici

Committee on the Global Financial System (2018), “Structural changes in banking after the crisis”, CGFS Papers, n. 60.

Draghi M. (2015), Prefazione al Rapporto annuale della BCE sulle attività di vigilanza 2014.

Banca centrale europea (2018a), “Rapporto annuale della BCE sulle attività di vigilanza 2017”.

Banca centrale europea (2018b), “Metodologia SREP dell’MVU per gli LSI”.

Banca centrale europea (2018c), “La BCE annuncia ulteriori passi nella definizione dell’approccio di vigilanza per le consistenze di NPL”, Comunicato stampa, 11 luglio.

Commissione europea (2015), https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_it.pdf

Fondo monetario internazionale (2018), “Euro Area Policies - Financial System Stability Assessment”.

Monnet J. (1955), “Téléphoner Volf ... mon cher ami”, Archive de la Fondation Jean Monnet, maggio.

Panetta F. (2018), <http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2018/panetta-120518.pdf>.

Rossi S. (2016), <http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2016/rossi-070416.pdf>.

Rossi S. (2017), http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2017/rossi_14062017.pdf.

Visco I. (2018a), http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2018/Visco_05042018.pdf.

Visco I. (2018b), http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2018/cf_2017.pdf.

