

## Capitolo 2

### L'Unione Bancaria Europea

*Prof. Alberto Dreassi, Università degli Studi di Trieste*

#### **2.1 Introduzione: la nascita dell'Unione Bancaria Europea**

In termini generali, con *unione bancaria* si intende l'integrazione e uniformazione di regole, procedure, strumenti e obiettivi di tutela, nonché di gestione delle crisi bancarie, centralizzandone la definizione e l'implementazione a livello sovranazionale. Ne sono elementi fondanti riferimenti univoci in materia di regolamentazione, vigilanza, assicurazione dei depositi e risoluzione<sup>1</sup>.

Nel caso dell'Unione Europea, il progresso del lungo processo di integrazione economica ha subito una importante accelerazione a seguito del manifestarsi della crisi finanziaria. Il termine "*banking union*" è stato inizialmente formulato a fine 2011<sup>2</sup>, con un intensificarsi delle dichiarazioni pubbliche e di rapporti di studio a partire dall'anno seguente<sup>3</sup>. Tuttavia, la ricerca di una maggiore integrazione nel Mercato Unico e il fatto che tale processo dovesse necessariamente coinvolgere i sistemi finanziari sono fenomeni di più lungo corso, risalenti quantomeno agli Anni Sessanta e Settanta<sup>4</sup>.

Inoltre, la creazione della moneta unica aveva ulteriormente rafforzato l'idea, anche con il contributo italiano<sup>5</sup>, che fosse necessario un livello superiore di regolamentazione e di vigilanza sul settore bancario. Purtroppo, significative resistenze nel raggiungere un accordo politico fra Paesi Membri su questa complessa tematica ha consentito di ottenere passi avanti di portata limitata<sup>6</sup>. Il contesto economico positivo degli anni immediatamente successivi, infine, ne ha ulteriormente limitato la rilevanza nell'agenda europea.

---

<sup>1</sup> Pisani-Ferry *et al.*, 2012.

<sup>2</sup> Pisani-Ferry *et al.*, 2012; De Rynck, 2016.

<sup>3</sup> Si vedano i contributi del Presidente del Consiglio Europeo, Van Rompuy (2012) e del Presidente della Commissione Europea, Barroso (2012).

<sup>4</sup> Murlon-Druol, 2016.

<sup>5</sup> Padoa-Schioppa, 1999.

<sup>6</sup> De Rynck, 2016.

Il contesto è sostanzialmente mutato con gli effetti della crisi finanziaria<sup>7</sup>. Soprattutto a partire dal 2012, deve essere sottolineata anche l'evoluzione del metodo con il quale raggiungere l'obiettivo della maggiore integrazione: da una pluridecennale tradizione di regolamentazione e vigilanza decentrate ma coordinate superiormente, per le quali le regole comuni subivano gli effetti di significative divergenze derivanti dalla normativa nazionale, si è passati ad una soluzione centralizzata.

Tentativi nella medesima direzione erano già stati compiuti in precedenza, ma in assenza di un aggravamento comune del quadro economico-finanziario erano prevalsi i timori in merito alle ricadute redistributive del nuovo regime, privilegiando in tal modo il mantenimento di modalità di intervento delocalizzate<sup>8</sup>. Tale elemento è in parte sorprendente, considerando la necessità, più volte ribadita, di superare la frammentazione nazionale e alcuni significativi tentativi di misurarne i costi<sup>9</sup>.

L'importanza di un approccio unitario alla regolamentazione e alla vigilanza bancaria dovrebbe infatti essere maggiore laddove il medesimo territorio persegua, a livello sovranazionale, una progressiva unione economica e, anche se in un suo sottoinsieme, monetaria. Soprattutto nel caso in cui l'obiettivo della stabilità finanziaria e dell'integrazione sia perseguito mediante strumenti di intervento su base nazionale<sup>10</sup>.

Pur trattandosi di processi necessariamente lenti e complessi, basti pensare alle conseguenze per l'area Euro di decisioni prese dalla Banca Centrale Europea laddove la loro implementazione si basi sull'operato di sistemi bancari fra loro molto frammentati<sup>11</sup>. Leggendo a ritroso la storia del sistema finanziario europeo, il superamento di tale condizione ha già richiesto alcuni decenni e non può considerarsi concluso.

### *2.1.1 Dai primi interventi sul sistema bancario alla crisi finanziaria*

Senza pretesa di esaustività, ma privilegiando l'emergere dei temi e la frequenza degli interventi normativi, risale alla fine degli Anni '70 la prima direttiva europea sull'attività

---

<sup>7</sup> Tuttavia, le principali reazioni agli eventi collegati si orientarono alla risoluzione dei problemi contingenti, ad esempio mediante interventi di salvataggio o di garanzia dei depositi, e non ebbero immediato seguito.

<sup>8</sup> Hennessy, 2014.

<sup>9</sup> Schüler ed Heinemann, 2005.

<sup>10</sup> Schoenmaker, 2011.

<sup>11</sup> In tema di alcune dimensioni della frammentazione dei sistemi bancari europei, si veda Howarth e Quaglia, 2013.

bancaria. Oggetto principale fu la progressiva introduzione della libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, nonché l'armonizzazione delle procedure di rilascio delle licenze bancarie. Tale normativa ha raccolto i frutti dell'intensa attività di studio e di preparazione svolta in seno alle istituzioni europee nel decennio precedente<sup>12</sup>.

Alla fine degli Anni '80 si compì un ulteriore passo con la seconda direttiva bancaria (preceduta dalla direttiva che liberalizzò i flussi di capitali fra Paesi). In essa, in particolare, una pietra miliare del successivo processo di integrazione è costituita dal principio della licenza unica e dalla definizione delle attività ammesse al mutuo riconoscimento per l'esercizio dell'attività bancaria in Europa. Nel nuovo sistema, perno della vigilanza era costituito dal meccanismo del controllo del Paese d'origine (*home country*). Contemporaneamente, furono introdotti anche in Europa i contenuti dell'Accordo sul Capitale Minimo delle Banche ("Basilea 1").

Nel corso degli Anni '90 il corpus normativo europeo si arricchì in modo ancora più intenso, giungendo ad armonizzare il tema della concentrazione dei "grandi rischi" (*large exposures*), il "passaporto unico" per la prestazione di servizi d'investimento, i requisiti minimi dei meccanismi di assicurazione dei depositi, nonché l'implementazione della cornice legislativa per la costruzione del Mercato Unico per i servizi finanziari, tuttavia con un orizzonte temporale più lungo ("*Financial Services Action Plan*").

Anche il decennio successivo vide l'intensificazione dell'attività normativa, a partire dal consolidamento della regolamentazione precedente compiuto nel 2000 (*Consolidated Banking Directive*). Nel biennio successivo giunsero ulteriori interventi, molto incisivi, in tema di riorganizzazione e liquidazione delle banche, di vigilanza sui conglomerati, nonché di tutela degli investitori e dell'integrità dei mercati finanziari (MIFID). Infine, nella seconda metà degli Anni 2000, divenne parte della normativa europea il rivoluzionario aggiornamento della normativa prudenziale internazionale sulle aziende di credito (Basilea 2). Tuttavia, le contraddizioni interne all'Unione Europea rispetto al livello di integrazione del proprio sistema finanziario erano già oggetto di critiche ben prima degli eventi scatenati dalla più recente crisi<sup>13</sup>.

Il rapido deterioramento delle condizioni macroeconomiche generato dalla crisi finanziaria sorprese l'Europa nel corso del processo di integrazione, con un quadro di

---

<sup>12</sup> Mourlon-Druol, 2016.

<sup>13</sup> Čihák e Decressin, 2007.

intervento sostanzialmente incompleto. Questo ha determinato l'emergere, soprattutto all'aggravarsi della crisi e agli effetti prodotti sui debiti sovrani dell'Area Euro, della problematica gestione delle relazioni finanziarie *cross-border* (ad esempio, nel caso dell'Irlanda rispetto ai depositi esteri), alla divergenza nell'intensità e nella scelta degli strumenti di intervento nel settore bancario dei singoli Paesi (quali il diverso livello di intervento con fondi pubblici nelle procedure di risoluzione).

L'incertezza in merito alla direzione da privilegiare non si dissipò nemmeno con il Rapporto De Larosièrè<sup>14</sup>, che giunse alla conclusione che fossero le misure macroprudenziali a dover essere preferite nell'architettura europea, mentre quelle microprudenziali potessero permanere in capo ai singoli Paesi Membri. Tale incertezza sembra essere soprattutto il risultato di ragionevoli timori rispetto all'indipendenza della Banca Centrale Europea.

Nell'esaminare quanto emerso dalla crisi finanziaria, infatti, gli elementi di maggiore attenzione che furono richiamati si concentrarono sui seguenti punti:

- l'eccessiva attenzione alla dimensione individuale delle imprese;
- l'inefficacia dei sistemi di *early warning*;
- i conflitti di competenza fra autorità e le difficoltà di incidere o presentare reclami sulle loro decisioni;
- la mancanza di cooperazione e di strumenti di vigilanza *cross-border*.

La ricerca di armonizzazione e di una rafforzata centralità delle istituzioni europee nell'intervenire in merito alla stabilità finanziaria incontrò nuovamente significative resistenze da singoli Paesi europei, per un articolato insieme di ragioni: ne risultò un modello di intervento per le nuove funzioni europee sostanzialmente limitato<sup>15</sup>. Oltre al tema della sovranità sul sistema finanziario, infatti, non secondario fu il ruolo svolto dai timori che l'integrazione procedesse anche in direzione della dimensione fiscale<sup>16</sup>. In retrospettiva, però, fu proprio grazie ai primi passi compiuti a partire dal 2009, in direzione di un maggior coordinamento sovranazionale, che divenne possibile la successiva implementazione dell'Unione Bancaria, in tempi sorprendentemente brevi.

---

<sup>14</sup> De Larosièrè *et al.*, 2009.

<sup>15</sup> De Rynck, 2016.

<sup>16</sup> Hennessy, 2014.

Fra il 2009 e il 2010, infatti, vennero istituiti l'*European Systemic Risk Board* (ESRB) e l'*European System of Financial Supervisors* (ESFS), le due principali pietre miliari dell'Unione Bancaria.

Nel primo caso, spetta al nuovo soggetto la vigilanza, operata in senso macroprudenziale, sul sistema finanziario europeo inteso in senso decisamente allargato (tutte le istituzioni finanziarie, incluse le infrastrutture dei mercati e lo *shadow banking*), al fine di prevenire e mitigare i rischi sistemici. Il secondo soggetto, invece, ricomprende l'operato del *Committee of European Banking Supervisors* (CEBS), fondato nel 2004 ma rinnovato nei compiti e nei poteri. Poco dopo, nel 2011, evolverà ulteriormente nell'*European Banking Authority* (EBA), assumendo la responsabilità di vigilare sull'attività delle autorità nazionali in ambito bancario, eventualmente sostituendole.

### *2.1.2 Dalla crisi del debito sovrano all'Unione Bancaria*

Anche nel caso delle iniziative intraprese a seguito del 2008, sfortunatamente, il processo di integrazione europeo è ancora in fase di transizione quando viene interessato da una nuova crisi, in questo caso collegata al circolo vizioso fra debito privato e sovrano di alcuni Paesi europei. Ancora una volta, però, furono proprio tali difficoltà a consentire di raggiungere rapidamente un nuovo consenso e di inaugurare una nuova fase del processo di integrazione.

Se fra 2010 e 2011 emerge con crescente gravità il deterioramento delle condizioni di diversi Paesi dell'UE "periferici" (Grecia, Spagna, Irlanda, Portogallo, Italia), nel Giugno 2011 viene istituita l'*European Financial Stability Facility* (EFSF)<sup>17</sup>, nel Marzo 2012 è il turno dell'*European Stability Mechanism* (ESM) – che sostituirà il precedente a partire dal 2013. Nel frattempo, risale al 29 Giugno del 2012 l'annuncio definitivo di creazione dell'Unione Bancaria Europea, a chiusura dell'*Euro Area Summit*.

Il dibattito, per la parte riferibile alle aziende di credito, si è sviluppato soprattutto secondo due direttrici. Da un lato, le diversità nel grado di fragilità dei sistemi bancari domestici e nelle reazioni dei Paesi al mutare delle condizioni ambientali, ritenendo non marginali gli effetti prodotti dalla frammentazione regolamentare e di vigilanza nel

---

<sup>17</sup> L'acronimo è molto simile a quello del precedente Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria (ESFS), ma non si tratta della medesima istituzione. In questo caso, l'EFSF è stato lo strumento attraverso il quale l'Europa è intervenuta in Irlanda, Portogallo e Grecia offrendo assistenza finanziaria.

mercato unico<sup>18</sup>. In secondo luogo, la più generale esposizione a possibili meccanismi di contagio fra aziende di credito e bilancio pubblico, in particolare per l'area Euro<sup>19</sup>.

Le tappe principali dell'Unione Bancaria Europea possono pertanto essere riassunte nel modo seguente, a seguito dell'annuncio ufficiale.

La prima proposta in merito ai contenuti del modello di vigilanza unica vede la luce a Settembre 2012. Per quanto l'adozione da parte del Consiglio sia rapida, l'effettiva promulgazione, dopo aver superato alcune resistenze del Parlamento Europeo, giungerà ad Ottobre 2013. Sempre a fine 2012 viene reso pubblico anche il *Liikanen Report*, nel quale è contenuto un insieme di proposte di riforma strutturale del sistema bancario europeo. Fra i punti sollevati, insisterà soprattutto sul rafforzamento dei requisiti di capitale e di *governance*, ma anche sulla necessità di revisione degli strumenti di risoluzione delle crisi bancarie, in continuità con il dibattito compiuto negli anni precedenti.

Sempre nel corso del 2013, giungeranno a compimento le procedure legislative che stabiliranno i requisiti di capitale e articoleranno i loro contenuti da recepire nei singoli ordinamenti nazionali. Nel frattempo, la crisi scoppiata a Cipro e la richiesta di intervento esterno da parte delle istituzioni europee ed internazionali giunge ad un punto di svolta. In tale occasione, si decide di far gravare una parte rilevante delle perdite delle principali banche cipriote in difficoltà sui creditori delle stesse (salvataggio interno, o *bail-in*).

Questo evento anticipa la seguente approvazione, nel Giugno 2013, dei primi contenuti dei nuovi meccanismi europei di risoluzione delle crisi bancarie, inclusive di procedure armonizzate di *bail-in*, al fine di interrompere il circolo vizioso fra insolvenze nel sistema bancario e fragilità del bilancio dello Stato, chiamato ad intervenire in operazioni di salvataggio pubblico (*bail-out*). Il provvedimento definitivo giungerà a compimento nel 2014, con entrata in vigore posticipata al 2015 e, per il salvataggio interno, al 2016.

Ancora nel corso del 2014 l'accelerazione dell'Unione Bancaria sarà notevole. Precondizione alla nuova fase è stata una profonda verifica quantitativa e qualitativa sulle condizioni delle maggiori banche europee. Denominato *Comprehensive Assessment*, il processo di valutazione è stato diviso fra Banca Centrale Europea (responsabile della

---

<sup>18</sup> In tema degli effetti della progressiva integrazione del sistema bancario europeo nel plasmare tale settore nel periodo pre-crisi, si veda l'analisi della letteratura contenuta in Goddard *et al.*, 2007.

<sup>19</sup> Fra i numerosi contributi sul tema, si veda ad esempio Gerlach *et al.*, 2010.

valutazione della qualità degli attivi bancari, o *Asset Quality Review – AQR*) ed *European Banking Authority* (con il ruolo di curare gli *stress test* sulle aziende di credito). L'analisi ha consentito di individuare e quantificare non solo le differenze fra sistemi bancari nazionali, ma altresì di evidenziare le istituzioni più fragili sulle quali intervenire, oltre che costituire un primo corposo patrimonio informativo sulle condizioni di salute delle aziende di credito. Alla base di tale oneroso ma necessario passaggio, infatti, vi era la consapevolezza che fosse necessario ripristinare la fiducia dei cittadini sulle banche europee prima del passaggio all'Unione Bancaria.

I risultati di questa attività, pubblicati ad Ottobre, hanno evidenziato fra tutte le banche esaminate<sup>20</sup>:

- la necessità di svalutazioni per quasi 50 miliardi di Euro complessivi;
- un incremento delle posizioni deteriorate totale di quasi 136 miliardi di Euro;
- un fabbisogno aggiuntivo di capitale, in caso di manifestarsi di uno scenario avverso simulato fino al 2016 per oltre 200 miliardi di Euro (superiore ad un quinto del capitale complessivamente detenuto dal settore);
- profonde differenze in termini assoluti e relativi dei diversi Paesi e delle diverse istituzioni bancarie sia della revisione della qualità degli attivi, sia delle risposte agli *stress test*;
- una carenza di capitale da colmare di quasi 25 miliardi di Euro concentrato in sole 25 aziende di credito, per la maggior parte riferibili ai sistemi bancari di Grecia ed Italia (in valore assoluto), oltre che Cipro e Portogallo (in termini relativi).

Il 4 Novembre 2014 l'Unione Bancaria entrò nella sua piena, per quanto incompleta, operatività.

Tale data, tuttavia, rappresenta probabilmente un nuovo punto di partenza. Nel corso del 2015 l'Unione Bancaria si troverà immediatamente a dover gestire la crisi delle aziende di credito greche. L'anno successivo, l'emergere della problematica gestione dei crediti deteriorati in Italia aggiungerà ulteriore pressione al nuovo istituto. Infine, per quanto il giudizio ad oggi più condivisibile su efficacia, rigore ed equità, rimangono non risolti, per quanto non ancora materializzati, i pericoli derivanti dalla fragilità dell'Unione

---

<sup>20</sup> ECB, 2014.

Monetaria in un contesto nel quale l'Unione Bancaria non è ancora stata completata, nonché il permanere di potenziali fonti di contagio fra rischio sovrano e rischio bancario<sup>21</sup>.

Il risultato finale di tale evoluzione, ancora mutevole ma delineata nelle sue componenti essenziali, vede l'Unione Bancaria Europea fondarsi su tre pilastri, richiamati con riferimento ad un corpo normativo unitario (*Single Rulebook*<sup>22</sup>):

- Meccanismo Unico di Vigilanza – o *Single Supervisory Mechanism* (SSM), con riferimenti normativi principali nel Regolamento 575/2013 e in quattro direttive derivate, soprattutto la Direttiva 2013/36/EU (CRD IV), in materia di requisiti di capitale;
- Meccanismo Unico di Risoluzione – o *Single Resolution Mechanism* (SRM), riferito alla Direttiva 2014/59/EU sulla gestione delle crisi bancarie (*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD) e al Regolamento 804/2014 (*Single Resolution Mechanism Regulation*, SRMR);
- Schema Europeo di Assicurazione dei Depositi – o *European Deposit Insurance Scheme* (EDIS), riferibile alla Direttiva 2014/49/EU.

Preme sottolineare, come considerazione finale, che per quanto possa apparire lungo il processo di integrazione qui descritto, per quanto incompleto, esso ha richiesto tempi più brevi se confrontati con quelli, ad esempio, degli Stati Uniti<sup>23</sup>.

Nei paragrafi seguenti<sup>24</sup> saranno analizzati i principali contenuti di ciascuna di queste componenti, unitamente ad un approfondimento che, a partire dal funzionamento del salvataggio interno (*bail-in*) quale strumento di risoluzione delle crisi bancarie, ne illustra le conseguenze sugli obblighi informativi collegati agli strumenti finanziari emessi da aziende di credito.

---

<sup>21</sup> Schoenmaker e Véron, 2016.

<sup>22</sup> Per completezza, il riferimento completo è inoltre inclusivo della *Payments Services Directive* (PSD2), nonché degli standard tecnici di implementazione della normativa, delle linee guida e dei documenti di ulteriore chiarimento o specificazione prodotti dall'EBA.

<sup>23</sup> Gelpern e Véron, 2018.

<sup>24</sup> Per ragioni editoriali, si è preferito omettere il più possibile i numerosi e articolati riferimenti normativi ai quali è riferita l'Unione Bancaria, avendo privilegiato un esame né esaustivo né giuridico di questa tematica. Per ulteriori approfondimenti si rimanda ai collegamenti puntuali presenti sul sito *web* del Consiglio Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea: [www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/](http://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/)

## 2.2 Il Single Supervisory Mechanism (SSM)

Il primo pilastro dell'Unione Bancaria Europea è costituito dal *Single Supervisory Mechanism* (SSM), al momento il più sviluppato e approfondito. Sia il Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea (art. 127, c. 6), sia lo Statuto della Banca Centrale Europea (art. 25, c. 2), contengono le basi legali per l'attribuzione di compiti di vigilanza prudenziale specifici a quest'ultima istituzione sulle aziende di credito e su altre istituzioni finanziarie (ad esclusione del settore assicurativo).

Tralasciando le difficoltà tecniche e giuridiche iniziali di costruzione di un sistema così complesso all'interno di una cornice normativa e di mercato molto articolata e non pienamente armonizzata<sup>25</sup>, rispetto ad un totale trasferimento di competenze alla BCE, si è optato per una struttura di compromesso. A seguito della nuova attribuzione di funzioni la BCE è divenuta una delle autorità di vigilanza più grandi a livello mondiale.

La *governance* del nuovo meccanismo prevede al vertice la BCE, con strutture separate da quelle deputate alla gestione della politica monetaria, con compiti di vigilanza diretta sulle istituzioni considerate “significative” mediante collegi cui partecipano le autorità di vigilanza nazionali.

In tale categoria rientrano i soggetti che, al massimo livello di consolidamento interno fra Paesi partecipanti o individualmente nel caso di succursali di istituzioni provenienti da Paesi non partecipanti, rispettano:

- criteri dimensionali (valore totale delle attività superiore a 30 miliardi di Euro);
- di “rilevanza nazionale” (le prime tre banche di ciascun Paese partecipante);
- di importanza per il Paese di provenienza o per l'Unione Europea (rapporto fra attività e PIL maggiore del 20%, se le prime superano i 5 miliardi di Euro o comunque in caso l'autorità nazionale notifichi in merito all'importanza di una istituzione per il Paese);
- di complessità (su iniziativa della BCE, se l'attività transfrontaliera è rilevante e sono presenti filiazioni in più Stati Membri);
- di “fragilità” (oggetto di assistenza finanziaria pubblica dal Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria o dal Meccanismo Europeo di Stabilità).

---

<sup>25</sup> In tema di inquadramento giuridico del SSM, si vedano in particolare Ferran e Babis (2013) e Alexander (2015).

I Paesi partecipanti sono quelli dell'Area Euro, mentre per i restanti vi è la possibilità di richiedere la partecipazione e di negoziarne gli estremi con la BCE. Complessivamente, rientrano fra le istituzioni oggetto di vigilanza diretta 114 soggetti<sup>26</sup>, ai quali è complessivamente riconducibile oltre l'80% degli attivi bancari europei. L'attività della BCE è invece indiretta, pertanto mediata dall'intervento delle singole autorità di vigilanza nazionali (NCA, *National Competent Authorities*), sulle restanti istituzioni che, attualmente, contano circa 3.200 soggetti. Complessivamente, la vigilanza è esercitata su attivi totali superiori a 26.000 miliardi di Euro.

I principali obiettivi del SSM sono la costruzione di istituzioni bancarie caratterizzate da una sana e prudente gestione, che siano pertanto "resilienti" a livello di sistema, identificando e quantificando i rischi rilevanti in ottica prospettica in modo da predisporre sistemi di intervento tempestivi.

In secondo luogo, l'SSM ricerca un maggiore livello di integrazione finanziaria mediante una vigilanza armonizzata nei metodi, negli approcci e nell'applicazione.

I compiti ascrivibili alla BCE possono essere riassunti nel modo seguente<sup>27</sup>:

- rilascio e revoca delle autorizzazioni, inclusa la gestione dei rapporti transfrontalieri fra Paesi partecipanti e non partecipanti;
- valutazione delle notifiche riguardanti acquisizione e cessione di partecipazioni qualificate in enti creditizi;
- assicurazione del rispetto della normativa in tema di vigilanza prudenziale (requisiti patrimoniali, di liquidità, di leva finanziaria, in tema di grandi rischi e di cartolarizzazioni, di segnalazione all'autorità, di informativa al pubblico e di *governance*);
- valutazione, di concerto con l'EBA, degli *stress test* al fine di individuare eventuali carenze che comportino, eventualmente, obblighi specifici aggiuntivi alle singole istituzioni;
- esercizio della vigilanza su base consolidata sulle imprese madri degli enti creditizi, nonché partecipazione alla vigilanza supplementare sui conglomerati finanziari;

---

<sup>26</sup> Dato riferito al 1 Giugno 2019 ([www.bankingsupervision.europa.eu](http://www.bankingsupervision.europa.eu)).

<sup>27</sup> I dettagli delle misure sono illustrati nelle altre parti del presente volume, alle quali si rimanda.

- assolvimento dei compiti riguardanti piani di risanamento e misure di *early warning*, qualora implementati.

Per quanto concerne i poteri attribuiti coerentemente con obiettivi e compiti precedenti, in breve, alla BCE spettano i seguenti:

- Poteri di indagine: può richiedere informazioni necessarie per svolgere i propri compiti, periodiche o contingenti, a tutti i soggetti coinvolti anche indirettamente negli enti creditizi, nonché esaminare libri e registri contabili, ottenere documenti, richiedere spiegazioni scritte oppure orali, richiedere audizioni.
- Poteri ispettivi: può svolgere tutte le necessarie ispezioni presso i locali commerciali dei soggetti coinvolti direttamente o indirettamente negli enti creditizi, notificando la NCA interessata che può partecipare all'attività, anche senza preventivo preavviso e potendo, dove necessario, richiedere l'autorizzazione dell'autorità giudiziaria in base al diritto nazionale.
- Poteri autorizzativi: autorizza, in base al criterio del silenzio-assenso, l'accesso all'attività degli enti creditizi in base al progetto di decisione proposto dall'NCA, sul quale può sollevare obiezioni motivate. Parimenti, può revocare l'autorizzazione consultando l'NCA o su proposta di quest'ultima.
- Poteri concernenti le partecipazioni qualificate: la BCE viene notificata dall'NCA in merito alla proposta di decisione conseguente alla comunicazione di acquisizione di partecipazioni qualificate in enti creditizi, potendo decidere di vietare l'operazione.
- Poteri di vigilanza: può imporre agli enti vigilati di adottare le misure necessarie per affrontare violazioni dei requisiti della normativa comunitaria (anche in caso sia stata declinata a livello nazionale), anche prospettiche nei successivi dodici mesi, ovvero quando processi, meccanismi, fondi propri e liquidità non siano conformi con una gestione solida e una copertura adeguata dei rischi. Inoltre, la BCE ha potere:
  - di esigere requisiti aggiuntivi di capitale ove necessario;
  - di chiedere il rafforzamento di dispositivi, processi, meccanismi e strategie;

- di chiedere la presentazione di un piano di ripristino della conformità ai requisiti di vigilanza;
  - di esigere politiche di accantonamenti determinate (anche con riferimento al reinvestimento di utili netti o a limiti alla loro distribuzione) o trattamenti specifici di voci dell'attivo, inclusi requisiti aggiuntivi di liquidità o limitazioni al disallineamento di durata fra attivo e passivo;
  - di restringere o limitare attività, operazioni, la rete degli enti;
  - di esigere la cessione di attività che espongono a rischi eccessivi o la riduzione del rischio connesso a prodotti o sistemi;
  - di limitare la componente variabile della remunerazione se incompatibile con la solidità della base patrimoniale;
  - di imporre obblighi di segnalazione supplementari o un incremento nella loro frequenza;
  - di rimuovere membri dell'organo di amministrazione in caso non siano soddisfatti i requisiti normativi da parte dell'ente.
- Poteri sanzionatori: può imporre sanzioni amministrative pecuniarie, assicurandone efficacia, proporzionalità e dissuasività, limitate superiormente al doppio dei profitti ricavati o delle perdite evitate dalla violazione degli obblighi normativi, o entro il 10% del fatturato annuo. In alternativa, per violazioni non di propria diretta competenza, la BCE può coinvolgere la NCA perché siano avviate procedure nazionali mirate all'imposizione di sanzioni. Infine, può applicare sanzioni anche in relazione alla violazione di propri regolamenti, come previsto dalla normativa precedente all'Unione Bancaria Europea (Regolamento 2532/98/CE)

Infine, il SSM prevede un insieme articolato di norme deputate al coordinamento e alla cooperazione fra BCE e NCA in materia di vigilanza consolidata.

Fin dall'annuncio dell'Unione Bancaria, il SSM ha comportato effetti positivi sui soggetti vigilati, in particolare dei Paesi con l'ambiente legale ed economico-finanziario più debole<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Loipersberger, 2018.

Complessivamente, a quasi cinque anni dalla sua entrata in vigore, il giudizio sul funzionamento del SSM è positivo, sia in termini di efficacia e di rapidità nel conseguire un pieno funzionamento, pervasivo e severo nei suoi requisiti, ma capace di ottenere quel progressivo processo di integrazione che è fra i suoi principali compiti.

Tuttavia, in qualità di processo non completato, sono presenti alcune criticità nascenti dal doppio binario di vigilanza (ad esempio, una maggiore contrazione nell'attività creditizia delle banche significative<sup>29</sup>) e una valutazione definitiva è, con ogni probabilità, ancora prematura.

I confini del SSM, in conclusione, sono ancora oggetto di allargamento, revisione e consolidamento, in un processo di apprendimento collegato prevalentemente al rapporto instaurato nell'ambito del SREP (*Supervisory Review and Evaluation Process*). In particolare, la principale critica intorno alla quale prosegue il miglioramento di questo pilastro consiste nell'esistenza sostanziale di un doppio binario di vigilanza, laddove la maggiore efficacia è ottenuta quando l'attività è svolta direttamente dall'ECB (*significant institutions*), mentre permangono differenziazioni nazionali e diversità di applicazione quando a prevalere è l'operato delle autorità nazionali (*less significant institutions*)<sup>30</sup>. A questa si aggiungono le posizioni di alcuni rappresentanti del mercato in merito alla discrezionalità e alla pervasività presenti nel SREP<sup>31</sup>.

### **2.3 Il Single Resolution Mechanism (SRM)**

Il secondo pilastro dell'Unione Bancaria Europea è costituito dal *Single Resolution Mechanism* (SRM). L'armonizzazione e il rafforzamento dell'autorità di vigilanza, infatti, non sono in grado da soli di assicurare che non vi siano effetti deleteri sulla stabilità finanziaria a fronte di difficoltà di singole aziende di credito, che ne determinino l'insolvenza o un'accresciuta probabilità di *default*.

Le interconnessioni esistenti fra banche e sistemi bancari possono determinare sia la necessità di una gestione oculata dei processi di uscita dal mercato, sia il bisogno di limitare gli effetti distorsivi prodotti da normative nazionali che coinvolgano in modo

---

<sup>29</sup> Fiordelisi *et al.*, 2017.

<sup>30</sup> Si veda, ad esempio, Bart *et al.*, 2018.

<sup>31</sup> Schoemaker e Véron, 2016.

differenziato i creditori, ed eventualmente i contribuenti, nella risoluzione di istituzioni in dissesto.

Inoltre, la frammentazione dei sistemi di gestione delle crisi bancarie è in grado di produrre effetti indesiderati sulle attività transfrontaliere, a seconda della normativa applicabile, nonché sul costo del capitale delle entità nel corso della loro normale operatività.

Infine, gli eventi collegati alla crisi finanziaria hanno sottolineato nuovamente la centralità che possono assumere istituzioni che accumulano ingenti volumi di rischio e con forti interconnessioni con l'esterno, in caso siano colpite da situazioni di difficoltà. Si tratta, oltre che di gestire adeguatamente le situazioni di dissesto in generale, di porre particolare attenzione alle istituzioni '*too-big-to-fail*', con il fine ultimo di limitare i possibili effetti a catena su altri intermediari e di generare necessità di intervento difficilmente sopportabili dal bilancio pubblico.

Nonostante tali conclusioni presentino una condivisibile coerenza interna, la definizione delle modalità puntuali di funzionamento di un sistema di risoluzione delle crisi ha comportato non poche difficoltà, determinando in ultima analisi un discreto ritardo nella piena entrata in vigore delle nuove norme.

Ad oggi, il SRM presenta un grado di sviluppo e di maturità inferiore al SSM, sia in termini di risorse, sia di effettive circostanze in cui l'intervento su aziende di credito in dissesto ha seguito la nuova impostazione<sup>32</sup>. Da quando la normativa è entrata pienamente in vigore, vi è stato un solo caso di effettiva applicazione (Banco Popular, Giugno 2017), con cessione ad un soggetto terzo (Banco Santander), senza intervento del SRF e una procedura di *bail-in* limitata al capitale proprio e alle passività subordinate<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> European Commission, 2019a.

<sup>33</sup> In precedenza la normativa era stata parzialmente applicata a quattro banche italiane nel corso del 2015. Si tratta di Banca delle Marche, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, Cassa di Risparmio di Ferrara e Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti. Tuttavia, ciò è avvenuto al di fuori della normativa sul *bail-in* e ha visto la sola applicazione dei limiti agli aiuti di Stato e al meccanismo di *burden sharing* (abbattimento del valore di azioni e passività subordinate, oppure conversione di queste ultime in azioni). Sempre a ridosso dell'entrata in vigore della nuova disciplina, alcuni istituti in crisi hanno ricevuto linee di liquidità o ricapitalizzazioni precauzionali: si tratta di due banche greche nel 2015 (National Bank of Greece e Piraeus Bank) e di altre tre banche italiane fra 2016 (Monte dei Paschi di Siena) e 2017 (Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca). Per queste ultime due, l'azione di risoluzione non è stata intrapresa, in assenza di interesse pubblico: sono state poste in liquidazione coatta amministrativa secondo il diritto italiano. Infine, nel 2018, una banca lettone (ABLV Bank) e una controllata

I principi ispiratori del nuovo sistema possono essere ricondotti prevalentemente ai seguenti punti:

- divieto di discriminazione nelle procedure di risoluzione basate su cittadinanza, nazionalità o sede dei soggetti coinvolti;
- ispirazione degli interventi al rispetto dell'unità e dell'integrità del mercato interno e degli obblighi di diligenza collegati;
- gli interessi degli Stati membri coinvolti, le condizioni specifiche di ciascuno di essi, nonché l'esclusione di ingiuste penalizzazioni o tutele di uno solo di essi, riducendo al minimo gli impatti negativi delle decisioni e gli effetti di queste a livello di mercato unico;
- esclusione di sostegni finanziari pubblici straordinari o di ingerenze con la sovranità nazionale.

Il SRM si compone di due nuovi istituti. Da un lato, il *Single Resolution Board* (SRB), autorità centrale indipendente di gestione dei processi di risoluzione che, insieme alle autorità nazionali responsabili negli Stati Membri dei medesimi compiti, costituisce il SRM. I membri del SRB sono nominati dal Consiglio dell'Unione Europea.

I compiti del Comitato risiedono nell'assicurare la minimizzazione degli impatti sull'economia reale e sul bilancio pubblico derivanti dalle procedure di risoluzione. Pertanto, spetta a tale organo il compito di elaborare e approvare i piani di risoluzione, sottoponendoli all'approvazione della Commissione Europea. Inoltre, esso gestisce il secondo istituto, il *Single Resolution Fund* (SRF), finanziato dai sistemi bancari fino al raggiungimento della soglia dell'1% dei depositi oggetto di assicurazione dei Paesi partecipanti (circa 55 miliardi di Euro previsti entro il 2024), che a determinate condizioni fornisce copertura finanziaria ai suddetti piani, senza che vi sia il coinvolgimento dei bilanci pubblici o della banca centrale.

Essendo impossibile giungere immediatamente alla dotazione patrimoniale finale del fondo, è stato previsto un sistema transitorio graduale della durata di otto anni (2016-2024) durante il quale, progressivamente, le somme raccolte da ciascun Paese e accumulate in comparti nazionali saranno centralizzate. Nel frattempo, sempre con

---

lussemburghese (ABLV Bank Luxembourg), sono state poste in liquidazione secondo la normativa nazionale.

gradualità, si ridurrà la quota disponibile dei singoli Paesi e aumenterà quella della consistenza cumulata trasferita al fondo.

Per garantire comunque la funzionalità del nuovo istituto anche in assenza di una piena dotazione patrimoniale, è stata prevista la possibilità durante il periodo transitorio di ricorrere a meccanismi di finanziamento addizionali gravanti su fonti dei singoli Paesi e costituiti da prelievi applicati alle aziende di credito o con la partecipazione del Meccanismo Europeo di Stabilità (*European Stability Mechanism*, ESM). Tale previsione si è concretizzata, a partire dal 2016, con la costituzione da parte di ciascun Paese di una linea di credito individuale a vantaggio del fondo, che assicuri la disponibilità di risorse adeguate in caso sia necessario un intervento nel periodo transitorio. Tali linee di credito possono essere attivate solo a seguito dell'esaurimento delle restanti fonti di finanziamento ed è comunque previsto che in caso di utilizzo debbano essere rifinanziate mediante il ricorso a prelievi sulle aziende di credito nazionali.

L'operato del SRB prevede una differenziazione dimensionale: qualora l'intervento del SRF previsto sia inferiore ai 5 miliardi di Euro, le riunioni avvengono in seduta ristretta ("esecutiva"), costituita dal Presidente, dal Vicepresidente, dai quattro membri indipendenti a tempo pieno, eventualmente "estese" alle autorità nazionali degli Stati Membri coinvolti in una decisione diretta. Alternativamente, per interventi superiori, la sessione "plenaria" prevede la partecipazione di tutte le autorità di risoluzione nazionali. Sono osservatori permanenti delle attività del SRB la Commissione Europea e la BCE.

Anche nel caso del SRB, la responsabilità è diretta nei confronti delle istituzioni vigilate direttamente dalla BCE ("significant"), nonché dalle banche con rilevanti attività transfrontaliere. Pur restando oggetto di competenza delle autorità di risoluzione nazionali, le restanti istituzioni possono prevedere l'intervento del SRB in caso i piani di risoluzione richiedano la partecipazione del SRF. Pertanto, le autorità nazionali sono coinvolte attivamente in seno al SRB, mantengono la responsabilità di gestire i piani di risoluzione per le aziende di credito non rientranti nei compiti del Comitato e sono chiamate ad attuare le istruzioni impartite da quest'ultimo nei casi ad esso riconducibili.

In ragione delle finalità istitutive di SRB e SRF, l'intervento è subordinato all'applicazione delle procedure e dei principi previsti dalla struttura della nuova cornice di risanamento e risoluzione delle banche, in particolare le norme sul *bail-in*.

La procedura di intervento dei nuovi istituti prevede inizialmente, su istanza della BCE (o su iniziativa del SRB in caso di inerzia della BCE), la notifica dell'eventuale presenza di un'azienda di credito in dissesto o a rischio di dissesto.

In seguito, il SRB:

- valuta la possibilità di individuare soluzioni adeguate al dissesto provenienti dal solo settore privato;
- in caso di assenza o insufficienza delle stesse, valuta se l'interesse pubblico possa essere protetto mediante un intervento di risoluzione;
- valuta la presenza delle condizioni necessarie ad attivare la procedura di risoluzione o, in mancanza di queste, pone l'azienda di credito in liquidazione;
- se la risoluzione è opportuna e le sue condizioni sono soddisfatte, predisporre il programma di risoluzione, efficace entro 24 ore dall'approvazione, evidenziando gli strumenti previsti e l'intervento del SRF;
- nel ristretto periodo fra approvazione ed entrata in vigore, la Commissione può eventualmente obiettare su specifici contenuti del programma, proporre al Consiglio di obiettare in merito alla necessità dell'intervento rispetto alla protezione dell'interesse pubblico (nel qual caso è attivata nuovamente la procedura di liquidazione nazionale), o ancora proporre al Consiglio di modificare l'importo dell'intervento del SRF. L'intervento della Commissione è concentrato nelle 12 ore successive all'approvazione, quello del Consiglio in quelle successive.

Per quanto attiene i contenuti del piano di risoluzione, l'intervento del SRF è da considerarsi subordinato all'utilizzo di quattro strumenti che devono essere valutati ed utilizzati a seconda delle condizioni espresse dalla singola istituzione in dissesto:

- la vendita dell'attività;
- l'ente-ponte;
- la separazione delle attività;
- il salvataggio interno (*bail-in*).

La vendita dell'attività consiste nella cessione ad un soggetto diverso dall'ente-ponte di titoli, attività, diritti o passività, individualmente o meno, di proprietà dell'istituto oggetto di risoluzione. Tale cessione viene effettuata in base alle condizioni stabilite nel piano di risoluzione.

Nel caso dell'ente-ponte, la cessione dei medesimi elementi patrimoniali avviene nei confronti di un'istituzione *ad-hoc* per la quale il piano di risoluzione prevede le modalità di costituzione, funzionamento, commercializzazione e cessazione da parte dell'autorità nazionale. Tuttavia, l'ammontare di passività così cedute non può superare quello dei diritti e delle attività.

Il terzo strumento contempla la possibilità di separare parte dell'attività, mediante cessione degli stessi elementi patrimoniali o dell'ente-ponte ad una o più società veicolo dietro pagamento di un corrispettivo, al fine di consentirne la gestione.

Infine, il salvataggio interno si presenta non solo con contenuti più corposi rispetto ai precedenti, ma anche come l'elemento attualmente più controverso dell'intera procedura. Si sostanzia, in breve, nella ripartizione delle perdite sostenute dall'azienda di credito in dissesto fra i creditori, in ragione di un articolato ordine gerarchico (si veda il successivo Approfondimento).

L'intervento del Fondo è limitato al 5% del totale delle passività e subordinato all'applicazione di un salvataggio interno per un minimo dell'8% del medesimo ammontare.

---

### ***Approfondimento***

#### ***La procedura di bail-in e gli obblighi informativi sugli strumenti finanziari***

Una delle novità più rilevanti e discusse che ha accompagnato l'Unione Bancaria è costituita dal meccanismo di salvataggio interno. Si tratta dell'istituzionalizzazione di una procedura armonizzata finalizzata ad arginare la possibile spirale negativa, già sperimentata nella crisi finanziaria prima e del debito sovrano poi, fra difficoltà del sistema bancario e bilancio pubblico.

L'istituto, salvo i contenuti normativi, è innovativo solo nel contesto bancario. Pur con la necessità di definire puntualmente gli aspetti tecnici e le tempistiche nella complessità tipica del sistema finanziario e della sua dimensione internazionale, si tratta di applicare quanto già avviene a seguito di insolvenza nella generalità delle imprese. Gli impatti, infatti, gravano sui creditori in ragione del loro grado di privilegio o di subordinazione.

Nel caso bancario il quadro si complica, e la disciplina appare innovativa, per almeno tre ragioni.

Da un lato, richiedono maggiori cautele i possibili effetti a catena prodotti da un dissesto su altre aziende di credito per effetto delle loro interconnessioni, ad esempio quelle veicolate dal mercato interbancario o dai contratti in essere, unitamente alle ricadute prodotte sui sistemi economici.

A tale elemento si aggiunge la necessità di protezione dei depositanti, già oggetto di specifiche discipline nazionali istitutrici di meccanismi e procedure di tutela. Non si tratta unicamente di scongiurare il pericolo della “corsa agli sportelli” della clientela al dettaglio, ma anche di garantire una ragionevole antergazione alle posizioni di tesoreria di importo rilevante, alla luce del ruolo da queste svolto nella gestione della liquidità.

Infine, il passaggio ad una disciplina armonizzata di salvataggio interno comporta, essendo stata scelta la strada della piena retroattività sugli strumenti già collocati, la necessità di adeguati interventi informativi. Ciò, pur imperfettamente, dovrebbe poter consentire agli investitori una consapevole valutazione del grado di rischio del proprio portafoglio qualora includa esposizioni nei confronti di aziende di credito.

L’insieme di queste considerazioni è presente nelle scelte compiute dal legislatore europeo e da quello nazionale nella definizione della procedura. Il risultato è stato una disciplina molto articolata, entrata in vigore in Italia dal 1° Gennaio 2016 e contenuta nei d.lgs. 180 e 181 del 2015. Si tratta di una delle “misure di risoluzione” che intervengono dopo la riduzione o la conversione di azioni, di altre partecipazioni e di strumenti di capitale, a seguito della decisione dell’autorità di vigilanza in merito alla loro insufficienza, prima del possibile intervento del SRF o dello Stato.

Nonostante la procedura sia applicabile a tutte le passività, incluse quelle derivanti da contratti derivati, sono previste alcune tipologie di strumenti esplicitamente esclusi dall’ambito di applicazione, in ragione delle finalità perseguite:

- i depositi rientranti nei sistemi di garanzia (entro l’importo di 100.000 Euro);
- le passività garantite, quali i *covered bond* o strumenti analoghi;
- le passività derivanti dalla detenzione di beni o di disponibilità della clientela o in virtù di una relazione fiduciaria (ad esempio cassette di sicurezza e conti di deposito amministrato);
- le passività interbancarie verso terze parti di durata originaria inferiore ai 7 giorni;

- le passività derivanti dalla partecipazione a sistemi di pagamento con durata residua inferiore a 7 giorni;
- le passività nei confronti di dipendenti, di natura commerciale e fiscale o relative a sistemi di garanzia dei depositanti, se privilegiati dalla normativa fallimentare;
- in via eccezionale, nel rispetto di appositi criteri (quali la rilevanza per la stabilità finanziaria) e a seguito di approvazione della Commissione Europea, passività diverse dalle precedenti e comunque nel rispetto dell'impostazione della disciplina e della gerarchia fra creditori.

A ulteriore precisazione, possono rientrare nell'applicazione del *bail-in*, nonostante siano formalmente esclusi dall'elenco precedente, le porzioni di esposizioni garantite eccedenti l'insieme delle garanzie collegate. Infine, circostanze eccezionali possono consentire ulteriori esclusioni di passività in caso la procedura non sia attivabile in tempi utili, oppure potrebbe inficiare la continuità di funzioni essenziali e linee di *business* principali, per evitare meccanismi di contagio tali da minare gravemente il funzionamento dei mercati finanziari, o ancora in caso possano prodursi su altri creditori perdite superiori.

Le finalità specifiche del *bail-in*, coerentemente con le altre misure fra le quali si inserisce, sono innanzitutto riconducibili al mantenimento della continuità dell'attività del soggetto e della fiducia sul mercato. L'obiettivo è perseguito mediante una ricapitalizzazione che consenta il mantenimento dei requisiti minimi che soddisfano l'autorizzazione all'operatività, anche per effetto della conversione in capitale o della riduzione del valore nominale di crediti e titoli di debito ceduti a terzi o in caso di cessione o separazione dell'attività. La ricapitalizzazione, in particolare, dovrebbe essere limitata ai casi in cui lo strumento assicura, anche congiuntamente alle altre forme di risoluzione (vendita, separazione, ente-ponte), la sostenibilità a lungo termine del soggetto della procedura.

La ricerca di un adeguato livello di trasparenza è rinvenibile, nei suoi estremi, nella Comunicazione CONSOB n. 0090430 del 24 Novembre 2015. Richiamando i doveri di diligenza, correttezza e trasparenza, l'autorità chiede agli intermediari di informare la clientela sulle novità della procedura, nonché di rivedere le procedure interne finalizzate

ai giudizi di adeguatezza e appropriatezza quando sono prestati servizi di investimento alla clientela.

Pur non prescrivendo forme e contenuti specifici per ottenere l'obiettivo informativo, l'autorità richiama la necessità di comunicare esplicitamente:

- il diverso ruolo assunto dalle risorse del settore pubblico in caso di crisi di un soggetto rientrante nell'ambito di applicazione della nuova disciplina;
- la specifica gerarchia in base alla quale gli strumenti sono esclusi o inclusi con diverso grado di partecipazione all'applicazione del *bail-in*;
- i potenziali effetti prodotti sulla posizione a seguito di una eventuale attivazione della procedura.

Anche l'Associazione Bancaria Italiana ha promosso tale attività informativa, con la produzione di materiale divulgativo proprio in aggiunta a Banca d'Italia e CONSOB, oltre a condurre un'indagine sull'operato in tal senso delle aziende di credito italiane<sup>34</sup>. Con riferimento all'85% del settore, ABI ha censito, in particolare, tre canali di trasparenza: descrizione scritta sugli estratti conto della clientela o su riviste/*newsletter* interne, materiale informativo e multimediale sui propri siti *web*, materiale cartaceo distribuito nelle filiali. Infine, ABI sottolinea come le aziende di credito abbiano erogato formazione specifica al personale direttamente a contatto con il pubblico.

---

#### **2.4 L'European Deposit Insurance Scheme (EDIS)**

Il terzo pilastro dell'Unione Bancaria è rappresentato dal Sistema Europeo di Assicurazione dei Depositi (*European Deposit Insurance Scheme – EDIS*) e ne costituisce la porzione che ha incontrato più difficoltà e ritardi nell'istituzione: a cinque anni dall'ufficializzazione dell'Unione Bancaria, nonostante alcuni passi avanti, non si è superata la fase propositiva.

Apparentemente, gravano su questa componente le preoccupazioni residue in merito al possibile trasferimento degli effetti del deterioramento significativo dei sistemi bancari di alcuni Paesi Membri sugli altri partecipanti al sistema. Ciò significa, pur essendo intervenuta nel corso del 2014 una prima armonizzazione degli schemi nazionali

---

<sup>34</sup> I contenuti sono riportati, con data 26 gennaio 2016, fra le *News* del sito *web* di ABI.

preesistenti, lasciarli esposti alle vulnerabilità indotte da situazioni avverse interne a singoli Paesi Membri. Inoltre, l'armonizzazione compiuta ad oggi presenta alcune criticità che potrebbero aver influito negativamente sulla possibilità di procedere celermente alla completa mutualizzazione del sistema di garanzia dei depositi<sup>35</sup>. Per comprendere il grado di complessità da gestire, a fine 2018 l'EBA ha censito complessivamente, nell'Unione Europea, 43 diversi schemi nazionali, caratterizzati da differenze anche marcate in termini di modelli, fonti e livelli di finanziamento, dotazioni patrimoniali, ammontare e numerosità degli interventi effettuati<sup>36</sup>.

La proposta originale prevede un obiettivo di copertura pari allo 0,8% dei depositi garantiti, pari ad una dotazione di poco inferiore a 40 miliardi di Euro in base ai volumi attuali. Tale risultato dovrebbe essere ottenuto con un'implementazione graduale articolata su tre fasi, la cui cadenza temporale ha però già subito significativi ritardi:

- prima fase (2017-2020): schema di riassicurazione a copertura di un massimo del 20% delle carenze di liquidità (in forma di anticipazione soggetta a rimborso) e del 20% delle perdite residue post-insolvenza (non rimborsabili) dei sistemi nazionali in caso di incapienza di questi ultimi, finanziato con contribuzioni calcolate in base alla rischiosità del sistema bancario di ciascun Paese, da ripartire poi sulle singole banche;
- seconda fase (2020-2024): schema di co-assicurazione crescente che porti la soglia di intervento dal 20% all'80%, che intervenga immediatamente (non, come nella fase precedente, a seguito dell'incapienza dei fondi nazionali inclusivi di tutte le forme di raccolta e finanziamento disponibili) e che sia finanziato in base alla rischiosità del sistema bancario europeo nel suo insieme;
- terza fase (dal 2024): mutualizzazione completa a livello europeo dell'assicurazione dei depositi, con requisiti di conformità per l'accesso alle prestazioni gravanti sui sistemi nazionali e modalità di finanziamento analoghe alla fase precedente.

Al fine di procedere con la proposta, tuttavia, dal 2017 sono state avanzate ipotesi di revisione di questo impianto, che prevedono:

---

<sup>35</sup> Howarth e Quaglia, 2017.

<sup>36</sup> Ulteriori informazioni e dati sono disponibili sul sito *web* dell'EBA ([eba.europa.eu](http://eba.europa.eu)).

- un incremento dell'anticipo in termini di liquidità e la rimozione dell'intervento sulle perdite nella prima fase;
- uno schema che sia limitato al solo meccanismo riassicurativo<sup>37</sup>;
- un passaggio dalla prima alla seconda fase che sia effettuato solo a seguito di verifiche sul miglioramento delle condizioni di rischio dei singoli sistemi bancari aderenti;
- l'intervento dell'EDIS limitato strutturalmente come secondo livello, lasciando ai sistemi nazionali l'onere dell'intervento principale e del relativo finanziamento.

Unitamente alle resistenze in merito alla mutualizzazione fra Paesi Membri, un'ulteriore complicazione al progredire del progetto di garanzia comune dei depositi è rinvenibile nelle più recenti innovazioni in tema di capitalizzazione delle banche. Si tratta, in particolare:

- del requisito gravante sulle banche di rilevanza sistemica a livello globale (G-SIB) identificate dal *Financial Stability Board* e denominato TLAC (*Total Loss Absorbing Capacity*);
- del requisito gravante su tutte le banche europee denominato MREL (*Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities*).

Pur avendo finalità analoghe, i due strumenti presentano numerose differenze di natura tecnica, oltre a quelle di ambito di applicazione. Il TLAC prevede una copertura minima da effettuarsi mediante strumenti di capitale e passività subordinate di una percentuale prefissata calcolata sugli attivi ponderati per il rischio e sulle perdite attese. Il MREL, invece, è frutto di un calcolo specifico di ciascuna banca operato sul totale delle passività, al quale dare copertura con strumenti di capitale, passività subordinate, obbligazioni *senior* e depositi esclusi dall'assicurazione sui depositi. In entrambi i casi, pur ottenendo una possibile ulteriore linea di difesa in caso di insolvenza di una banca aumentando l'ammontare di fonti di capitale assoggettate al *bail-in*, non necessariamente comporta una riduzione dell'onere potenzialmente gravante sull'assicurazione dei depositi, essendo subordinato alle scelte compiute in sede di risoluzione<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Gros, 2015.

<sup>38</sup> Carmassi *et al.*, 2018.

Infine, non deve essere sottovalutata la possibile interazione esistente con due ulteriori temi di lavoro del SSM, ancora in fase di elaborazione o solo di recente attuazione. Si tratta della proposta di assorbimenti patrimoniali derivanti dalla detenzione di titoli di Stato (*sovereign concentration charges - SCCR*)<sup>39</sup> e di nuove modalità di gestione dei NPL<sup>40</sup>.

Nel primo caso, è ancora in fase di discussione una possibile introduzione di requisiti di capitale aggiuntivi, diversificati per Paese e per scaglioni di incidenza sul portafoglio, per esposizioni concentrate nei confronti di debitori sovrani. Nel secondo caso, una recente modifica (Regolamento 2019/630) della normativa sui requisiti patrimoniali delle banche ha determinato una maggiore uniformità in merito all'entità degli accantonamenti sul portafoglio deteriorato, nonché un'accresciuta certezza in merito a più brevi tempistiche richieste per l'accantonamento di coperture totalitarie.

Si è già sottolineato in precedenza come la crisi del debito sovrano europeo abbia evidenziato i pericoli insiti nello stretto legame esistente fra debito pubblico e attività del sistema bancario. In aggiunta, permangono sostanziali differenze fra Paesi nei tempi di recupero e nei volumi dei crediti deteriorati, nonché nella quantità di esposizioni verso debitori sovrani, prevalentemente domestici. Entrambi questi fattori costituiscono elementi di rischio che, nell'ottica della realizzazione dell'EDIS, minano la possibilità di ottenere il necessario consenso politico per la realizzazione di questo pilastro. Soprattutto, è presente il timore che la mutualizzazione della garanzia dei depositi possa costituire una fonte di *moral hazard* per alcuni Paesi Membri.

In tale ottica, la convergenza in merito alla gestione degli NPL e il disincentivo all'accumulazione di eccessive quote di titoli del debito pubblico potrebbero costituire misure di mitigazione del rischio necessarie per dare nuovo slancio alla formazione dell'assicurazione dei depositi comune.

## ***2.5 Considerazioni finali***

Difficilmente, quando il percorso di creazione del mercato unico ha iniziato a coinvolgere il sistema bancario europeo, sarebbe stato possibile immaginare che nell'arco di quattro

---

<sup>39</sup> Véron, 2017. In precedenza, il legame fra Unione Bancaria e necessità di affrontare il problema del debito sovrano è stato discusso, fra gli altri, da Acharya V.V. in Beck, 2012.

<sup>40</sup> European Commission, 2019b.

decenni sarebbe stata inaugurata un'Unione Bancaria. Altresì è preoccupante considerare come le maggiori spinte che hanno portato alla sua realizzazione siano dovute alle nefaste conseguenze di due crisi finanziarie succedutesi in rapida successione.

Da un ampio rafforzamento del sistema bancario, determinato anche dal miglioramento delle condizioni economiche complessive, tuttavia, è derivato un nuovo periodo di rallentamento nel completamento del nuovo assetto regolamentare e di vigilanza del sistema bancario europeo. La speranza è che non sia necessario attendere un nuovo periodo di incertezza e di crisi prima di riuscire a realizzare un sistema pienamente efficace.

Al contempo, la generalità dei giudizi sulla nuova vigilanza bancaria europea sono positivi. La riduzione della frammentazione, il contenimento delle azioni localizzate di alcuni Paesi in assenza di coordinamento sovranazionale e la condivisione dell'attività di monitoraggio e di vigilanza fra autorità hanno determinato un contesto severo, equo ed efficace.

Ciononostante, tale efficacia è soprattutto circoscritta alle attività svolte sotto il diretto contributo dell'ECB. In altri termini, la maggiore preoccupazione sulle possibili ricadute sistemiche delle istituzioni più significative ha lasciato maggiori flessibilità alle autorità nazionali in merito al trattamento delle realtà più piccole. Per quanto la loro dimensione complessiva sia limitata, non lo è la numerosità e la quantità di rapporti che intrattengono con la clientela, mentre permangono differenziazioni anche sostanziali nell'applicazione del quadro comune fra le diverse autorità nazionali sulle aziende di credito vigilate direttamente da queste ultime.

A cinque anni dalla piena efficacia dell'Unione Bancaria, questa si presenta ancora incompleta nelle sue componenti e aperta a regolari interventi di modifica, integrazione e miglioramento dei propri requisiti. Pertanto, trarre conclusioni definitive sulla sua capacità di creare un mercato unico per l'attività bancaria in Europa è molto prematuro.

Anche se i contenuti dell'Unione Bancaria fossero già completi, con l'introduzione dell'EDIS, difficilmente potrebbe dirsi compiuto l'ambizioso progetto inaugurato nel 2014 e frutto di decenni di lavoro. Permangono infatti elementi di differenziazione fra Paesi (esposizione al debito sovrano domestico, dimensione del mercato bancario, deterioramento del credito, condizioni economiche) che non sono destinati a convergere,

determinando una diversa operatività nell'ambito di regole e di vigilanza più affini ad un approccio "one size fits all".

Infine, esulano dalle responsabilità della vigilanza bancaria e permangono in capo alle istituzioni politiche dell'Unione Europea ulteriori livelli di differenziazione, quali i legami con i mercati finanziari non bancari, l'approccio nazionale all'operatività di aziende di credito internazionali, la gestione dei processi di aggregazione, i diversi approcci del diritto nazionale alla tutela del risparmio e, in ultima analisi, la dimensione fiscale.

L'auspicio è che si possa giungere presto a valutare l'attuale fase di costruzione del sistema bancario dell'Unione Europea in retrospettiva, attribuendole il ruolo di difficile ma proficuo periodo di transizione e avvicinamento ad un sistema radicalmente più forte dinnanzi alle crisi future.

### ***Bibliografia***

- Alexander K. (2015). European Banking Union: A Legal and Institutional Analysis of the Single Supervisory Mechanism and the Single Resolution Mechanism. *European Law Review*: **40**(2), pp. 154-187.
- Barroso J. (2012). Moving Europe Forward. *Speech ahead of the European Council*, SPEECH 12/494, 26<sup>th</sup> June.
- Bart J., Lamandini M., Lehmann M., Lieverse K. and Tirado I. (2018). Stability, Flexibility and Proportionality: Towards a Two-Tiered European Banking Law? *European Banking Institute WP Series 2018 - no. 20*, 21.2.2018.
- Beck T. (ed.) (2012). Banking Union for Europe. Risks and challenges. *CEPR*, London.
- Carmassi J., Dobkowitz S., Evrard J., Parisi L., Silva A., Wedow M. (2018). Completing the Banking Union with a European Deposit Insurance Scheme: who is afraid of cross-subsidisation?. *ECB Occasional Paper Series 208*, April.
- Čihák M., Decressin J. (2007). The Case for a European Banking Charter. *IMF Working Paper WP/07/173*.
- De Larosière J., Balcerowicz L., Issing O., Masera R., Mc Carthy C., Nyberg L., Pérez J., Ruding O. (2009). The High-Level Group on Financial Supervision in the EU Report. Brussels, 25<sup>th</sup> February.
- De Rynck S. (2016). Banking on a union: the politics of changing Eurozone banking supervision, *Journal of European Public Policy* **23**(1), pp. 119-135.

- European Central Bank (2014). Aggregate Report on the Comprehensive Assessment. 26<sup>th</sup> October.
- European Commission (2019a). Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application and review of Directive 2014/59/EU (Bank Recovery and Resolution Directive) and Regulation 896/2014 (Single Resolution Mechanism Regulation). *COM(2019)-213-final*, Brussels, 30.4.2019.
- European Commission (2019b). Fourth Progress Report on the reduction of non-performing loans and further risk reduction in the Banking Union. *COM(2019)-278-final*, Brussels, 12.6.2019.
- Ferran E., Babis V. S. G. (2013). The European Single Supervisory Mechanism, *Journal of Corporate Law Studies*: **13**(2), pp. 255-285.
- Fiordelisi F., Ricci O., Stentella Lopes F. S. (2017). The Unintended Consequences of the Launch of the Single Supervisory Mechanism in Europe. *Journal of Financial and Quantitative Analysis* **52**(6), pp. 2809-2836.
- Gelpern A., Véron N. (2018). The Long Road to a US Banking Union: Lessons for Europe. In: Kirkegaard J. F., Posen A. S. (eds.). Lessons for EU integration from US history. *Report to the European Commission*, Peterson Institute for International Economics, Washington, January.
- Gerlach S., Schulz A., Wolff G. B. (2010). Banking and Sovereign Risk in the Euro Area. *Deutsche Bundesbank, Discussion Paper, Series 1: Economic Studies, No. 09/2010*.
- Goddard J., Molyneux P., Wilson J. O. S., Tavakoli M. (2007). European banking: An overview. *Journal of Banking & Finance* **31**(7), pp. 1911-1935.
- Gros D. (2015). Completing the Banking Union: Deposit Insurance. *CEPS Policy Brief* 335, December.
- Hennessy A. (2014). Redesigning financial supervision in the European Union (2009-2013), *Journal of European Public Policy* **21**(2), pp. 151-168.
- Howarth D., Quaglia L. (2013). Banking Union ad Holy Grail: Rebuilding the Single Market in Financial Services, Stabilizing Europe's Banks and 'Completing' Economic and Monetary Union. *Journal of Common Market Studies* **51**: pp. 103-123.
- Howarth D., Quaglia L. (2017). The difficult construction of a European Deposit Insurance Scheme: a step too far in Banking Union? *Journal of Economic Policy Reform* **21**(3): pp. 190-209.
- Loipersberger F. (2018). The effect of supranational banking supervision on the financial sector: Event study evidence from Europe. *Journal of Banking & Finance* **91**: pp. 34-48.
- Mourlon-Druol E. (2016). Banking Union in historical perspective: the initiative of the European Commission in the 1960s-1970s. *Journal of Common Market Studies* **54**(4): pp. 913-927

- Padoa-Schioppa T. (1999). EMU and banking supervision. *Lecture at the London School of Economics - Financial Markets Group*, 24<sup>th</sup> February.
- Pisani-Ferry J., Sapir A., Véron N., Wolff G. B. (2012). What kind of European banking union? *Bruegel Policy Contribution No. 2012/12*, Bruegel, Brussels.
- Schoenmaker D. (2011). The financial trilemma. *Economics Letters* **111**(1); pp. 57-59.
- Schoenmaker D., Véron N. (ed.) (2016). European banking supervision: the first eighteen months. *Bruegel Blueprint Series XXV*, Brussels.
- Schüler M., Heinemann F. (2005). The cost of supervisory fragmentation in Europe. *Centre for European Economic Research (ZEW), Discussion Paper No. 05-01*, Mannheim.
- Van Rompuy H. (2012). Towards a genuine Economic and Monetary Union. *Report by President of the European Council*, EUCO 120/12, 26<sup>th</sup> June.
- Véron N. (2017). Sovereign concentration charges. A new regime for banks' sovereign exposures. *European Parliament's Economic and Monetary Affairs Committee*, PE 602-111, November.