

*Dipartimento di Scienze Politiche*

*Cattedra di Politica Economica Europea*

**Verso l'Unione bancaria europea: strumenti,  
prospettive e criticità**

RELATORE

Prof. Luciano Monti

CANDIDATO

Maristella Palattella

Matr. 067812

ANNO ACCADEMICO 2013 / 2014

# Indice

<b>Introduzione</b> .....	3
<b>CAPITOLO I</b>	
<b>L'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA ALLA PROVA DELLA CRISI: IL PROGETTO DI UNIONE BANCARIA</b>	
1. La crisi economica e finanziaria e la necessità di una <i>governance</i> rafforzata.....	6
1.1 La situazione europea.....	6
1.2 Le nuove sfide della <i>governance</i> economica .....	8
2. Verso l'Unione bancaria .....	12
2.1 Il progetto .....	12
2.2 Progressi ed obiettivi.....	16
<b>CAPITOLO II</b>	
<b>LA <i>BANKING UNION</i>: FRA UNITÀ E DIVERGENZE</b>	
1. Le proposte europee e i sistemi bancari nazionali .....	19
1.1 La riforma bancaria europea .....	19
1.2 Stati membri e sistemi bancari .....	24
1.2.1 Un quadro variegato.....	25
1.2.2 L'universo bancario europeo: alcuni dati.....	26
1.2.3 La riforma dei sistemi bancari nazionali: progetti di legge in Germania, Francia e Spagna.....	32
1.3 Il sistema bancario ombra.....	35
2. Elementi di criticità .....	36
2.1 La questione della rappresentanza ed i modelli bancari nazionali .....	36
2.2 Le nuove procedure di risoluzione degli enti creditizi e la mutualizzazione del rischio....	40
<b>Conclusioni</b> .....	46
<b>Riferimenti bibliografici</b> .....	48



## Introduzione

A partire dallo scoppio della crisi dei mutui *subprime* nel 2007, gli attori dello scenario finanziario ed economico globale hanno dovuto misurarsi con le nuove sfide imposte dagli sconvolgimenti prodotti da questo evento. Quello che è venuto a delinearsi è un quadro complesso, in cui l'interazione di elementi di criticità pregressi e di nuove problematiche ha posto gli Stati dinanzi all'urgenza di un intervento che fosse in grado di ristabilire una situazione di equilibrio e stabilità.

Gli effetti della crisi si sono propagati con grande rapidità a causa del dato, ormai innegabile, dell'interconnessione dei mercati finanziari globali. All'interno di un contesto come quello dell'Unione economica e monetaria, le difficoltà da fronteggiare si sono rivelate di maggiore portata. Difatti, la penetrazione nell'Eurozona di prodotti finanziari derivati e la diffusione di titoli tossici è stata accompagnata dall'acuirsi delle criticità presenti nel quadro macroeconomico degli Stati membri, i quali hanno riscontrato sempre maggiori difficoltà nel finanziamento del proprio debito sovrano. Ciò ha determinato un ulteriore peggioramento delle condizioni degli istituti di credito, specialmente di quelli che avevano cospicuamente investito in titoli di Stato. È venuto così ad istituirsi un pericoloso legame fra lo stato di salute di banche ed emittenti sovrani, con inevitabili ripercussioni sull'economia reale.

La partecipazione degli Stati al mercato unico e la condivisione della medesima moneta hanno fatto in modo che gli effetti generati dall'innescarsi di tale meccanismo si ripercuotessero al livello sistemico, rivelando l'inadeguatezza dei sistemi di vigilanza e di prevenzione esistenti rispetto alle dimensioni assunte dagli intermediari e al modello di *business* adottato da questi ultimi. L'elevato grado d'interdipendenza fra i sistemi economici e finanziari dei singoli Paesi facenti parte dell'unione monetaria ha mostrato le sue implicazioni negative ed ha dettato la necessità di ragionare in termini nuovi per giungere all'elaborazione di un percorso condiviso di riforma.

Partendo da queste premesse, l'obiettivo del presente lavoro è quello di comprendere in che modo il progetto di Unione bancaria europea possa contribuire al raggiungimento di quelli che sono i traguardi fondamentali posti dal programma di riforma del settore finanziario elaborato in risposta alla crisi. Allo scopo di meglio

assolvere a questa finalità, si è proceduto ad una presentazione di quelli che saranno gli strumenti adoperati nell'ambito di realizzazione del progetto; alla descrizione degli scenari all'interno dei quali tali strumenti si troveranno ad operare; alla costruzione di prospettive d'interazione con altre importanti iniziative europee; all'individuazione degli elementi di criticità. In modo particolare, nel primo capitolo, tracciando un quadro di sintesi di quelle che sono le principali sfide e ragioni che hanno dettato l'esigenza di provvedere al rafforzamento della *governance* europea, si analizzano i pilastri su cui si fonda l'architettura dell'Unione bancaria – il Meccanismo di vigilanza unico, il Meccanismo unico di risoluzione delle crisi ed il Sistema unico di garanzia dei depositi – e si fornisce un resoconto di quello che è lo stato di avanzamento del contesto regolamentare posto alla base della loro costruzione.

Nel secondo capitolo, la possibilità di realizzazione del progetto di Unione bancaria viene studiata partendo dalla sua contestualizzazione all'interno del più ampio processo di riforma del settore finanziario, promosso al livello europeo e nazionale. Affrontando la questione della riforma strutturale del settore bancario, i cui caratteri essenziali sono tracciati nel “Rapporto Liikanen”, è possibile evidenziare numerosi punti di contatto fra i due progetti e delineare prospettive di sviluppo congiunte e complementari.

L'ambizioso progetto di unificare i sistemi di sorveglianza, prevenzione e garanzia dell'Unione e di minimizzare il rischio di contagio sistemico, inoltre, viene posto in relazione con i caratteri peculiari del tessuto finanziario europeo. Dall'analisi di alcuni dati, riguardanti la dimensione degli intermediari, i modelli bancari di riferimento al livello nazionale e la tipologia di *assets* detenuti, emerge il ritratto di un universo popolato da soggetti profondamente diversi fra loro. Tale eterogeneità si riscontra sia al livello europeo, con importanti differenze fra gli Stati membri, sia all'interno delle stesse realtà nazionali. Avere ben presente l'importanza del ruolo che la caratteristica della diversità ricopre nel progetto di Unione bancaria è funzionale ad una migliore comprensione degli aspetti problematici, la cui trattazione è affidata alla parte finale dell'elaborato. Il primo elemento di criticità preso in considerazione, infatti, è costituito dalle sfide che la *Banking Union* porrà nell'ambito della rappresentanza del settore bancario e delle imprese finanziarie ed assicurative. Lo sforzo che dovrà essere compiuto per dar voce e ricondurre ad unità gli interessi della

molteplicità dei soggetti che saranno protagonisti dei cambiamenti introdotti dal progetto è considerevole. Infine, viene affrontato il problema della mutualizzazione del rischio legato alle nuove procedure di risoluzione degli enti creditizi nell'ambito del funzionamento del *Single Resolution Mechanism*. Tuttora, l'impossibilità di conciliare la diversità di vedute e di condizioni imposte a riguardo dagli Stati membri impedisce di pervenire ad una chiara definizione di quelli che saranno gli strumenti a disposizione in quest'ambito.

# CAPITOLO I

## L'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA ALLA PROVA DELLA CRISI: IL PROGETTO DI UNIONE BANCARIA

### 1. La crisi economica e finanziaria e la necessità di una *governance* rafforzata

#### 1.1. La situazione europea

La crisi economica e finanziaria, scatenata dallo scoppio della bolla dei crediti *subprime* negli Stati Uniti, ha segnato e sconvolto profondamente la compagine istituzionale europea. Le difficoltà che si sono presentate dinanzi all'Unione Europea e agli Stati membri hanno messo in evidenza i limiti degli strumenti a loro disposizione, dei progetti politici e dell'assetto normativo esistente. Ciò ha imposto la necessità di creare uno spazio di riflessione da cui potessero scaturire un'analisi e delle soluzioni adeguate a far fronte alle esigenze dei cittadini europei e a ritrovare un equilibrio che già da tempo risultava compromesso. La trasmissione della crisi finanziaria globale, infatti, è stata agevolata dalla presenza di numerosi squilibri preesistenti nella zona euro. Le finanze pubbliche di molti Paesi non risultavano essere "sane", in quanto presentavano debiti pubblici eccessivi e disavanzi. A ciò deve essere aggiunta la presenza di elementi di criticità nel quadro macroeconomico, responsabili di aver contribuito in modo significativo all'aumento dei differenziali di competitività fra i vari Stati. Questa situazione è stata esasperata nei Paesi più fragili dagli effetti prodotti sui sistemi bancari nazionali dalla crisi finanziaria. Si è innescato un pericoloso meccanismo d'interazione fra mancanza di fiducia tra banche e ridotta possibilità di avere accesso al credito, determinando la necessità dell'intervento degli Stati. Difatti, molte delle più importanti banche europee in grave difficoltà hanno beneficiato di significativi aiuti da parte dei governi nazionali.

L'interazione fra la situazione di squilibrio negli attivi delle banche e le difficoltà di finanziamento del debito, legate a tensioni sui titoli sovrani di alcuni Paesi,

hanno permesso che si instaurasse un circolo vizioso “banche-sovrani”<sup>1</sup>. Se da una parte, quindi, la sempre maggiore esposizione degli intermediari in settori a rischio e l’inadeguatezza dei sistemi di supervisione hanno richiesto un notevole impegno da parte degli Stati; dall’altra, la delicata situazione di molti Paesi e l’accresciuto rischio del debito sovrano hanno reso ancora più oneroso il collocamento dei titoli di Stato, con la conseguente penalizzazione delle banche che li detenevano in portafoglio. Il più alto rischio associato a tali obbligazioni ha indotto le agenzie di *rating* ad esprimere una valutazione negativa sugli intermediari con investimenti maggiori in questo settore, determinando un mutamento significativo delle condizioni di accesso al credito. Il concatenarsi di tutti questi effetti, pertanto, ha generato un clima di sfiducia sempre maggiore, sia al livello dei mercati finanziari sia nell’economia reale.

Risulta essere necessario, al fine di meglio comprendere la portata degli effetti della crisi, riflettere su altri due dati che sono fra loro strettamente interrelati. In primo luogo, il ruolo giocato dalle divergenze fra gli Stati membri; in secondo luogo, il carattere sistemico della crisi nell’Eurozona e nell’Unione Europea in generale.

L’adozione della moneta unica è stata interpretata da molti Stati come un elemento in grado di assicurare i loro debiti, capace di nascondere le difficoltà e liberarli dai vincoli preesistenti<sup>2</sup>. Tale convinzione si è però rivelata erronea. Le difficoltà finanziarie al livello globale hanno determinato un’accresciuta percezione del rischio e ne hanno rivoluzionato la struttura. Tutto ciò ha reso ancora più evidenti le differenze esistenti fra i Paesi dell’area euro, fra il gruppo dei ‘creditori permanenti’ e quello dei ‘debitori permanenti’<sup>3</sup>. La crisi, tuttavia, esplicando i suoi effetti in un contesto di unione economica e monetaria, non ha potuto non assumere portata sistemica. La debolezza finanziaria di uno Stato membro ha avuto effetti pro-ciclici anche sugli altri Paesi. La stabilità della moneta unica è stata messa a repentaglio, esponendo l’Eurozona al cosiddetto rischio “ridenominazione”<sup>4</sup>. Esso è legato al

---

<sup>1</sup>BARBAGALLO C., “L’Unione Bancaria Europea” intervento alla Tavola Rotonda “Verso l’Europa Unita-Gli obiettivi raggiunti, gli ostacoli da superare, le nuove sfide” organizzata dalla NIFA, Roma, 6 maggio 2014.

<sup>2</sup> Vincoli imposti dal Patto di stabilità e crescita.

<sup>3</sup>DRAGHI M., *Lectio Magistralis* presso la LUISS Guido Carli in occasione della cerimonia di conferimento della *Laurea Honoris Causa* in Scienze Politiche, Roma, 6 maggio 2013.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

timore che alcuni degli Stati in maggiore difficoltà abbandonino l'euro o che possa verificarsi il collasso dell'intero sistema basato sulla moneta unica <sup>5</sup>.

## **1.2. Le nuove sfide della *governance* economica**

La situazione appena descritta ha messo – e mette tuttora – a dura prova gli Stati membri e l'intero sistema europeo. I provvedimenti e le strategie finora adottate in ambito di politica monetaria e politica economica sono stati di difficile elaborazione in quanto non sempre la sponda giuridica offerta dai trattati è risultata adeguata. Un ulteriore elemento di criticità è rappresentato dal fatto che l'attività della *governance* dell'area euro si svolge in assenza di una vera e propria unione politica<sup>6</sup>, nonostante numerosi progressi siano stati compiuti rispetto al periodo in cui il progetto di Unione politica e monetaria è stato elaborato<sup>7</sup>.

L'azione delle istituzioni europee, affinché si possa giungere ad una ripresa duratura ed eventuali crisi future possano essere scongiurate, si è concentrata sull'obiettivo di una crescita stabile e a lungo termine. Inoltre, risulta indispensabile dotare l'Unione Europea di meccanismi di sorveglianza e reazione agli squilibri finanziari ed economici più efficaci e solidali, affinché l'identificazione fra la situazione delle banche e lo stato di salute del debito sovrano di un Paese venga interrotta e possa essere creata fiducia negli investitori.

Dal 2011 – momento a partire dal quale è iniziato ad essere percepito il rischio “ridenominazione” – l'attività dell'UE si è intensificata al fine predisporre gli strumenti idonei a far fronte alla critica situazione dell'area dell'euro e alla crisi del debito sovrano di molti Paesi. Sul fronte della politica di bilancio e delle politiche economiche, viene posta in evidenza la necessità di iniziare un cammino verso un'autentica “unione di stabilità fiscale nella zona euro”, basata su un maggiore coordinamento e sulla traduzione dell'impegno politico in un nuovo quadro giuridico<sup>8</sup>. Fra i provvedimenti adottati vi è il rafforzamento del Patto di stabilità e la conclusione di accordi come il Patto Europlus e il Trattato intergovernativo sulla stabilità, sul

---

<sup>5</sup> DI TARANTO G., *L'Europa tradita- lezioni dalla moneta unica*, LUISS University Press, Roma, 2013.

<sup>6</sup> VISCO I., “La crisi dei debiti sovrani e il processo d'integrazione europea” intervento al seminario “Il federalismo in Europa e nel mondo- Trentaduesima edizione” organizzato dall'Istituto di studi federalisti “Altiero Spinelli”, Ventotene, 1 settembre 2013.

<sup>7</sup> Il “Rapporto Delors” del 1989 rilanciò il progetto di UEM e prevedeva la sua realizzazione progressiva in tre fasi distinte.

<sup>8</sup> Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo della zona euro, Bruxelles, 9 dicembre 2011.

coordinamento e sulla *governance* nell'Unione Economica e Monetaria. Inoltre, per rispondere alle più ampie esigenze di sorveglianza e coordinamento delle politiche macroeconomiche è stata predisposta una nuova procedura per gli squilibri macroeconomici che permette alla Commissione di effettuare una diagnosi anticipata di casi potenzialmente a rischio. Tutto ciò si svolge nell'ambito del "semestre europeo"<sup>9</sup>, il ciclo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio dell'Unione Europea.

In aggiunta a queste misure, con l'obiettivo di tentare di porre rimedio alle difficoltà derivanti dalla crisi del debito sovrano in molti Paesi, sono stati creati dei "firewalls" o "muri di protezione". Tali dispositivi di stabilizzazione possono avere carattere temporaneo, come l'EFSF (*European Financial Stability Facility*) o l'ESFM (*European Financial Stabilisation Mechanism*), oppure avere carattere permanente come l'ESM (*European Stability Mechanism*)<sup>10</sup>. Esso è un istituto finanziario internazionale creato nel 2011 attraverso la modifica dell'articolo 136 del TFUE. La sua funzione è quella di garantire la stabilità dell'Eurozona, fornendo agli Stati membri che si trovino o rischiano di trovarsi dinanzi a gravi problemi finanziari strumenti di sostegno. Difatti, esso prende anche il nome di "Fondo Salva-Stati". L'accesso alle risorse del ESM è condizionato alla firma da parte dei Paesi aderenti al Patto di bilancio europeo. I fondi a disposizione del ESM sono costituiti da quote versate dagli Stati in percentuale differente o possono essere raccolte attraverso la conclusione di intese o accordi finanziari o di altro tipo con i propri membri, istituzioni finanziarie o terzi. Inoltre, è prevista per l'ESM anche la possibilità di emettere dei titoli propri.

Per quanto concerne le sfide da affrontare nell'ambito della politica monetaria, la Banca Centrale Europea si è impegnata a fornire risposte repentine e non sempre da tutti condivise, tenendo conto dei limiti e delle lacune presenti nei trattati e nello Statuto del SEBC. Gli Stati membri in difficoltà hanno, infatti, dovuto fare i conti con quanto prescritto dall'articolo 123 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea

---

<sup>9</sup>Il "semestre europeo" è stato istituito nel 2010 ed il primo ciclo si è svolto nel 2011.

<sup>10</sup> Per l'istituzione di quest'ultimo si è resa necessaria una modifica dell'articolo 136 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, con l'aggiunta del seguente paragrafo: «Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità.».

– relativo al divieto per le banche centrali nazionali e per la BCE di acquisto diretto di titoli del debito pubblico – e con le possibili implicazioni nell’ipotesi di ristrutturazione del debito sovrano dell’articolo 125 del medesimo trattato, contenente la cosiddetta “*no bail-out clause*”<sup>11</sup>.

Dinanzi alla crisi del debito sovrano in diversi Stati membri, la BCE ha compiuto una serie di interventi volti ad alleviare la situazione di illiquidità delle banche dell’eurozona, fra cui il “*Securities Markets Programme*” del maggio 2010 e due LTRO (*long-term refinancing operations*)<sup>12</sup>. Con la nascita del rischio “ridenominazione”, è stato lanciato il dibattuto programma OMT (*Outright Monetary Transactions*). Tale iniziativa di politica monetaria, volta ad eliminare il particolare premio finanziario collegato al rischio ridenominazione, consiste nell’acquisto da parte della BCE di titoli di debito pubblico sul mercato secondario per la durata di tre anni. Tuttavia, la sua attivazione è subordinata al rispetto di determinate condizioni da parte dei governi emittenti<sup>13</sup>. Nel luglio 2014, inoltre, la BCE ha annunciato nuove misure finalizzate ad iniettare liquidità nel sistema economico e a combattere la deflazione. La principale è rappresentata dalla riduzione del tasso d’interesse allo 0,15%, seguita dalla proposta dell’applicazione di un tasso negativo sui depositi detenuti dagli istituti di credito presso la BCE e dal rilancio di due nuove LTRO del valore complessivo di 400 miliardi di euro. Inoltre, è stato presentato un lavoro preparatorio concernente un programma di acquisto di titoli cartolarizzati (ABS), il cui avvio è previsto per la metà di ottobre.

Infine, il manifestarsi della crisi ha fatto sì che venissero alla luce numerose problematiche legate alla vigilanza finanziaria dell’UE. Per pervenire ad una soluzione definitiva e soprattutto per evitare che crisi future sopraggiungano, è di vitale importanza istituire un sistema di sorveglianza integrato, potenziato ed efficiente. È

---

<sup>11</sup> Ex art. 125 TFUE, paragrafo 1: «L’Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico. Gli Stati membri non sono responsabili né subentrano agli impegni dell’amministrazione statale, degli enti regionali, locali o degli altri enti pubblici, di altri organismi di diritto pubblico o di imprese pubbliche di un altro Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto specifico.».

<sup>12</sup> SARCINELLI M., “L’Unione bancaria europea e la stabilizzazione dell’Eurozona”, *Moneta e Credito*, volume 66, numero 261, 2013, pp.7-43.

<sup>13</sup> DRAGHI M., *Lectio Magistralis* presso la LUISS Guido Carli in occasione della cerimonia di conferimento della Laurea Honoris Causa in Scienze Politiche, Roma, 6 maggio 2013.

necessario, inoltre, adottare provvedimenti che rendano possibile una corretta valutazione e gestione del rischio.

Queste considerazioni sono alla base del rapporto elaborato nel 2009 dal gruppo di saggi presieduto da Jacques de Larosière<sup>14</sup>. Esso contiene le indicazioni che nel 2010 sono state alla base della creazione del Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF). Il SEVIF è un sistema decentrato plurilivello basato sull'attività di autorità di vigilanza micro e macro prudenziali.

Al livello micro-prudenziale sono state istituite tre autorità di vigilanza settoriali: l'ABE (Autorità bancaria europea); l'EIOPA (Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali) e l'ESMA (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati). La loro attività viene integrata attraverso la vigilanza quotidiana svolta al livello nazionale.

Al livello macro-prudenziale, invece, è stato istituito il Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS) e, attraverso l'approvazione di uno specifico regolamento<sup>15</sup>, sono state attribuiti alla BCE compiti specifici riguardanti il funzionamento del Comitato stesso. In aggiunta, per garantire coordinamento e un'attività di vigilanza intersettoriale, è stato istituito un Comitato congiunto delle autorità europee di vigilanza.

Il sistema europeo di vigilanza nel settore bancario, dei mercati finanziari e delle assicurazioni risulta essere uno strumento chiave nella prevenzione di squilibri futuri e nel progetto di costruzione di un'autentica Unione economica e monetaria europea. Esso, pertanto, continua ad essere oggetto di riflessione e revisione. Importanti cambiamenti, infatti, sono destinati ad essere introdotti dal concretizzarsi del progetto di Unione bancaria e, nel settore assicurativo, dall'applicazione della cosiddetta direttiva “*Solvency II*”<sup>16</sup> così come emendata dalla direttiva “*Omnibus II*”<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> THE HIGH- LEVEL GROUP ON FINANCIAL SUPERVISION IN THE EU, *Report*, Bruxelles, 25 febbraio 2009.

<sup>15</sup> CONSIGLIO EUROPEO, *Regolamento(UE) N. 1096/2010* del 17 novembre 2010 (GU L331/162).

<sup>16</sup> L'entrata in vigore della direttiva è prevista per il 1° gennaio 2016.

<sup>17</sup> La direttiva modifica le direttive 2003/71/CE e 2009/138/CE per quanto riguarda i poteri dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA) e dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA).

## 2. Verso l'Unione bancaria

### 2.1 Il progetto

L'Unione bancaria europea rappresenta, alla luce di quanto detto finora, un progetto la cui realizzazione sarebbe in grado di imprimere una svolta decisiva al completamento del processo d'integrazione economica e politica. Difatti, essa fornirebbe la possibilità di avere a disposizione una serie di strumenti indispensabili per la gestione degli shock economici e finanziari cui può essere soggetto il mercato unico e l'area dell'euro e contribuendo a spezzare il legame fra banche e debito sovrano.

I primi impulsi all'elaborazione di questo progetto di vigilanza integrata dell'Eurozona sono contenuti all'interno della comunicazione della Commissione europea del 30 maggio 2012, intitolata "Azione per la stabilità, la crescita e l'occupazione". Il documento riporta fra le misure da adottare per il ripristino della fiducia nell'area euro il rafforzamento del sistema bancario, una maggiore trasparenza nella comunicazione dell'esposizione debitoria degli intermediari al pubblico ed un'attività di gestione più responsabile. È contemplata, pertanto, la transizione verso un'unione bancaria, caratterizzata da una vigilanza finanziaria integrata e da un regime unico di garanzia dei depositi. L'auspicio è quello di pervenire nel modo più democratico possibile a questa importante svolta, creando maggiore partecipazione e consenso fra cittadini europei e rafforzando l'attività del Parlamento europeo<sup>18</sup>. L'invito contenuto nella comunicazione della Commissione viene accolto dal Presidente del Consiglio europeo, Herman Van Rompuy e dai presidenti di Commissione, Eurogruppo e BCE, i quali presentano nella relazione del 26 giugno 2012- "Verso un'autentica Unione economica e monetaria"- quelli che dovrebbero essere i quattro elementi portanti di una più forte architettura dell'UEM. Fra questi figura la realizzazione di un quadro finanziario integrato, con opportune differenziazioni fra gli Stati membri che appartengono all'area euro e quelli che non ne fanno parte. La relazione contiene delle specifiche ulteriori rispetto a quanto riportato nella comunicazione della Commissione in quanto vengono fornite delle indicazioni più dettagliate relativamente agli elementi che costituiscono i pilastri del progetto di

---

<sup>18</sup>COMMISSIONE EUROPEA, *Azione per la stabilità, la crescita e l'occupazione*, Bruxelles, 30 maggio 2012 .

Unione bancaria. In primo luogo, per quanto concerne il Meccanismo di vigilanza unico (MVU), vengono individuati due livelli d'azione, nazionale ed europeo<sup>19</sup>. Ad essere direttamente sottoposti alla vigilanza europea – nella fattispecie della BCE – saranno i gruppi bancari dell'area euro che, sulla base della regolamentazione<sup>20</sup>, verranno classificati come significativi. I parametri in base ai quali avverrà tale classificazione degli enti creditizi riguardano il valore totale degli *assets* (valore superiore ai 30 miliardi di euro), l'importanza che essi rivestono per l'economia del Paese nel quale operano o all'interno della stessa UE, la portata delle attività *cross-border* svolte e l'aver o meno ricevuto in passato aiuti da parte dell'ESM o dell'EFSF. L'attività svolta dalle autorità di vigilanza nazionali riguarderà tutti gli altri intermediari e andrà a raccordarsi con quella svolta dalla Banca centrale europea. Al fine di garantire una maggiore omogeneità nelle prassi di vigilanza, è infatti auspicabile che si instauri una proficua collaborazione fra BCE ed autorità nazionali<sup>21</sup>. Inoltre, a garanzia dell'uniformità nella vigilanza, è stato elaborato dalla Commissione un *corpus* unico di regole da applicarsi in tutto il mercato unico e che fornirà al settore finanziario un quadro giuridico di riferimento.

Sulla base di quanto prescritto dall'articolo 127, paragrafo 6 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea – in cui viene riconosciuta alla BCE la possibilità di esercitare dei compiti nell'ambito dell'attività di vigilanza prudenziale degli enti creditizi e di delle altre istituzioni finanziarie – la proposta di assegnare il ruolo di autorità unica di vigilanza alla BCE appare legittima. È indispensabile, tuttavia, che essa separi questa attività dalla gestione della politica monetaria, affidando tale funzione ad un consiglio di vigilanza interno<sup>22</sup>. Sotto il profilo della garanzia della legittimità democratica, invece, la BCE dovrà rispondere del suo operato dinanzi a Commissione e Parlamento<sup>23</sup>.

Nell'ambito del potenziamento della vigilanza nel settore finanziario e del rafforzamento del settore bancario, oltre all'istituzione del MVU, l'Unione Europea

---

<sup>19</sup> VAN ROMPUY H., *Verso un'autentica Unione economica e monetaria*, Bruxelles, 26 giugno 2012.

<sup>20</sup> Si veda l'articolo 49 del Regolamento(UE) N. 468/2014 della BCE.

<sup>21</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Una tabella di marcia verso l'Unione bancaria*, Bruxelles, 12 settembre 2012.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

prevede l'adozione del cosiddetto pacchetto legislativo "CDR4"<sup>24</sup> relativo ai requisiti patrimoniali delle banche e la modifica di alcune delle disposizioni del regolamento istitutivo dell'Autorità bancaria europea, allo scopo di assegnarle nuovi compiti e di conferirle maggiori poteri. Essa si occuperà principalmente dell'attività regolamentare e svolgerà la funzione di garante dell'integrità del mercato unico, rappresentando il punto di congiunzione fra Paesi dell'Eurozona e gli altri Stati membri <sup>25</sup>.

L'elemento che fa da *pendant* al MVU è il Meccanismo unico di risoluzione delle crisi (o *Single Resolution Mechanism*). Il suo funzionamento sarà regolato facendo riferimento al contenuto della direttiva "*Bank Recovery and Resolution Directive*" (BRRD)<sup>26</sup>, che verrà applicata a partire dal 1° gennaio 2015. Secondo quanto prescritto da quest'ultima, il quadro di risoluzione delle crisi bancarie determinerebbe per le banche l'obbligo di stilare dei piani di risanamento e dei piani di risoluzione che diano alle autorità di vigilanza la possibilità di agire tempestivamente qualora si presentassero delle difficoltà. Gli strumenti potenzialmente attivabili nell'ipotesi di risoluzione devono essere contenuti all'interno dei medesimi piani e possono essere di diverso tipo. Fra essi figura il *bail-in*, principio che prevede lo spostamento dell'onere dei costi di fallimento dal pubblico al privato. Ad essere colpiti dall'utilizzo di questo principio sarebbero gli investitori della banca, attraverso la decurtazione dei loro crediti o la loro trasformazione in capitale<sup>27</sup>, sino ad una copertura dell'8% degli attivi. È prevista una precisa gerarchia dei soggetti chiamati a sopportare i costi del fallimento bancario: in prima battuta, saranno coinvolti gli azionisti, seguiti da obbligazionisti e correntisti per giacenze che superano i centomila euro. La finalità di questo meccanismo è quella di limitare la componente dell'azzardo morale nei mercati finanziari e di tutelare i piccoli risparmiatori.

La copertura delle perdite che superano il limite dell'8% degli *assets* sarà di competenza del Fondo di risoluzione unico previsto dal SRM. Tale fondo, con una dotazione finanziaria di circa 55 miliardi di euro da raggiungere in otto anni, sarà

---

<sup>24</sup> Il pacchetto legislativo sostituisce le due direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, le *Capital Requirements Directives*.

<sup>25</sup> BARBAGALLO C., "L'Unione Bancaria Europea" intervento alla Tavola Rotonda "Verso l'Europa Unita-Gli obiettivi raggiunti, gli ostacoli da superare, le nuove sfide" organizzata dalla NIFA, Roma, 6 maggio 2014.

<sup>26</sup> PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, *Direttiva 2014/59/UE* del 15 maggio 2014 (GU L 173/190).

<sup>27</sup> SARCINELLI M., "L'Unione bancaria europea e la stabilizzazione dell'Eurozona", *Moneta e Credito*, volume 66, numero 261, 2013, pp.7-43.

finanziato direttamente dalle banche ed inizialmente suddiviso in comparti nazionali, i quali saranno progressivamente mutualizzati.

Il SRM prevede, inoltre, la presenza di un Comitato di risoluzione unico (*Single Resolution Board*) che si occuperà dei procedimenti di risoluzione delle banche e, conseguentemente, dell'attivazione del fondo nei casi che gli verranno segnalati dalla BCE. Il Comitato svolgerà la sua attività congiuntamente alle autorità competenti nazionali, le quali dovranno essere indicate dagli Stati secondo quanto prescritto dalla BRRD. Il SRB, attraverso procedure decisionali più snelle e la collaborazione di Commissione, Consiglio e BCE, consentirà, durante il processo di risoluzione degli intermediari, di fornire delle risposte in tempi più brevi rispetto al passato.

Nonostante la predisposizione di questo schema per la risoluzione delle crisi, in taluni casi le risorse stanziato attraverso il fondo di risoluzione potrebbero non essere sufficienti. È necessario, pertanto, pensare alla creazione di un eventuale meccanismo di risoluzione (*backstop*) garantito da risorse pubbliche ed in grado di consentire la rifinanziarizzazione del fondo, il quale dovrà in seguito rimborsare i prestiti ricevuti attraverso prelievi a carico delle banche. Per dotare il SRM di questa copertura finanziaria è stata profilata la possibilità di un coinvolgimento del MES<sup>28</sup>, che ha acuito le divergenze degli Stati membri su questo delicato punto.

Infine, oltre alla creazione di un sistema di vigilanza e di un meccanismo di risoluzione delle crisi bancarie integrato, il completamento dell'Unione bancaria include anche un sistema unico di garanzia dei depositi. La realizzazione di questo pilastro prevede un'armonizzazione della disciplina per quanto riguarda i sistemi di garanzia nazionali e un rafforzamento della tutela dei depositanti in caso di fallimento bancario, tramite l'approvazione della direttiva 2014/49/UE sul sistema di garanzia dei depositi (DGS), che entrerà in vigore il 3 luglio 2015<sup>29</sup>. È previsto, in caso di default, un livello di copertura armonizzato definito nell'importo di 100.000 euro per depositante. Questo importo sarà garantito dalla banca mediante l'istituzione di un fondo che verrà finanziato ex-ante, le cui risorse dovranno essere immediatamente disponibili e non stanziato solo in seguito al verificarsi di crisi patrimoniali. Esso dovrà disporre di risorse per un valore corrispondente allo 0,8% dei depositi coperti. Inoltre,

---

<sup>28</sup> Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo della zona euro, Bruxelles, 9 dicembre 2011.

<sup>29</sup> PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, *Direttiva 2014/49/UE* del 16 aprile 2014 (GU L 173/149).

sarà possibile l'attivazione di un sistema volontario di mutua concessione di prestiti tra fondi di garanzia di diversi Paesi. Per quanto riguarda i tempi di recupero del denaro da parte dei depositanti, essi saranno ridotti a sette giorni lavorativi.

Un'ulteriore forma di tutela dei depositanti è la cosiddetta "preferenza per i depositanti assicurati". Essa consiste nell'accordare un trattamento preferenziale a piccole imprese e privati assicurati con depositi superiori a 100.000 euro, facendo in modo che essi siano gli ultimi ad essere colpiti nell'ipotesi di applicazione del meccanismo di *bail-in*<sup>30</sup>.

## 2.2 Progressi ed obiettivi

L'Unione bancaria europea rappresenta un elemento indispensabile per ristabilire la stabilità finanziaria e portare ad uno stato di avanzamento sempre maggiore il processo d'integrazione europea da un punto di vista politico ed economico. Questo progetto, tuttavia, si contraddistingue per un elevato grado di complessità e per l'elevato numero di soggetti interessati dai cambiamenti da introdurre. È spesso difficoltoso pervenire a soluzioni condivise, capaci di sposare le necessità degli Stati membri e la diversità dei loro sistemi istituzionali e finanziari. Per queste ragioni, il processo di realizzazione della *Banking Union* ha visto molto spesso i tempi predefiniti per il raggiungimento di alcuni obiettivi dilatarsi e sfumare i contorni di elementi che in fase iniziale sembravano avere una fisionomia ben definita.

Dalla fase di presentazione del progetto ad oggi, però, sono stati fatti numerosi passi avanti in diverse direzioni. L'obiettivo più prossimo ad essere raggiunto è l'assunzione da parte della BCE delle competenze che le sono state attribuite nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico. Ciò avverrà il 4 novembre 2014, esattamente dodici mesi dopo l'entrata in vigore del regolamento sul MVU. Esso è stato adottato dal Consiglio il 15 ottobre 2013, dopo il raggiungimento di un accordo con le altre istituzioni europee, ed attribuisce alla BCE compiti specifici in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi dell'Eurozona ed ,eventualmente, degli altri Stati membri<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, *Direttiva 2014/59/UE* del 15 maggio 2014 (GU L 173/190).

<sup>31</sup> CONSIGLIO EUROPEO, *Regolamento (UE) N. 1024/2013* del 15 ottobre 2013 (GU L 287/63).

La decisione di istituire il MVU e attribuire alla BCE compiti di vigilanza specifici è stata assunta il 29 giugno 2012, tramite una Dichiarazione del vertice della zona euro. Per far fronte agli oneri derivanti dalle nuove attribuzioni, la BCE ha svolto numerosi lavori preparatori a cui si sono aggiunte le misure adottate per predisporre l'avvio del MVU. Si è provveduto all'istituzione delle strutture di *governance* del MVU e alla definizione di funzioni e rapporti fra i diversi soggetti coinvolti, partendo dalla designazione dei rappresentanti delle ANC (Autorità nazionali competenti) e dalla nomina del Presidente<sup>32</sup> e del Vice-presidente del Comitato di vigilanza<sup>33</sup>. Altra attività indispensabile è stata quella di definizione, in un apposito manuale di vigilanza, delle caratteristiche del modello operativo di vigilanza del MVU<sup>34</sup>. Inoltre, è stato adottato il “regolamento quadro” sul MVU – entrato in vigore il 15 maggio 2014 – in quanto atto giuridico indispensabile per il suo funzionamento. Esso definisce le modalità di attuazione dell'articolo 6 del regolamento sul MVU, occupandosi della cooperazione fra ANC e BCE e indicando i criteri di valutazione per gli istituti di credito<sup>35</sup>.

Un'altra operazione indispensabile affinché il Meccanismo di vigilanza possa entrare in funzione è quella di valutazione degli enti creditizi. Essa ha preso avvio nel novembre 2013 e si concluderà presumibilmente nell'ottobre 2014. Gli obiettivi dell'attività di valutazione – svolta congiuntamente da BCE e ANC – sono quelli di garantire una maggiore trasparenza e qualità delle informazioni disponibili sugli enti creditizi, individuare eventuali situazioni di squilibrio ed intraprendere azioni correttive e conseguentemente cercare di infondere maggiore fiducia nei confronti del sistema bancario<sup>36</sup>.

Gli strumenti utilizzati per sottoporre ad analisi le banche coinvolte nel MVU sono costituiti da un esame qualitativo degli attivi e dalla conduzione di *stress test*. Essi consisteranno in un esercizio che viene svolto dalle banche in due scenari macroeconomici differenti, rispettivamente uno di base ed uno avverso. La conduzione delle prove di stress avviene in collaborazione con Autorità Bancaria Europea ed il

<sup>32</sup> Danièle Nouy è nominata Presidente del Consiglio di vigilanza il 16 dicembre 2013.

<sup>33</sup> Sabine Lautenschläger è nominata Vicepresidente del Consiglio di vigilanza l'11 febbraio 2014 ed è stata scelta fra i membri del Comitato esecutivo della BCE.

<sup>34</sup> BANCA CENTRALE EUROPEA, *Rapporto trimestrale sul MVU*, 2014  
<http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ssmqr20141it.pdf?da2da9cd374b29780b19c31c67009a85> .

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

Comitato europeo per il rischio sistemico. La possibilità di confrontare i risultati, infatti, è garantita mediante la metodologia elaborata dall'ABE e l'utilizzo nell'esercizio di scenari comuni predisposti dalla Commissione europea e dal Comitato<sup>37</sup>.

Nel periodo compreso tra il 20 settembre ed il 10 ottobre 2014 si svolgerà la fase del “*supervisory dialogue*”, consistente in una serie di incontri fra BCE e singole banche finalizzati a verificare la veridicità delle informazioni raccolte e a fornire una prima valutazione preliminare, cui seguiranno eventualmente le richieste di ricapitalizzazione<sup>38</sup>.

Per quanto riguarda l'Italia, gli istituti di credito che sono stati sottoposti al *comprehensive assessment* da parte della BCE sono quindici: Carige, Monte dei Paschi di Siena, Piccolo Credito Valtellinese, Banca Popolare di Milano, Intesa San Paolo, Mediobanca, Unicredit, Banca popolare dell'Emilia Romagna, Banca Popolare di Sondrio, Banca popolare di Vicenza, Banco Popolare, Credito Emiliano, Iccrea Holding, Unione Banche Italiane e Veneto Banca.

Per quanto riguarda il Meccanismo unico di risoluzione delle crisi, una proposta di regolamento è stata avanzata nel luglio 2013 dalla Commissione sulla base delle indicazioni fornite dalla BRRD. Gli strumenti di risoluzione contenuti dalla direttiva saranno attivi a partire dal 1° gennaio 2015, ad eccezione del meccanismo del *bail-in* che verrà utilizzato a partire dal 1° gennaio 2016. Relativamente al sistema di garanzia dei depositi, invece, la direttiva 2014/49/UE entrerà in vigore il 3 luglio 2015, con recepimento di tutte le disposizioni da parte degli Stati membri fissato entro la data del 31 maggio 2016.

---

<sup>37</sup> BARBAGALLO C., “L'Unione Bancaria Europea” intervento alla Tavola Rotonda “Verso l'Europa Unita-Gli obiettivi raggiunti, gli ostacoli da superare, le nuove sfide” organizzata dalla NIFA, Roma, 6 maggio 2014.

<sup>38</sup> DAVI L., “Stress test: banche a rapporto in BCE”, *Il Sole 24 Ore*, 24 agosto 2014  
<http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2014-08-24/stress-test-banche-rapporto-bce-081242.shtml?uuid=ABDboumB> (consultato il 10 settembre 2014).

## CAPITOLO II

### LA BANKING UNION: FRA UNITÀ E DIVERGENZE

#### 1. Le proposte europee e i sistemi bancari nazionali

##### 1.1 La riforma bancaria europea

Il 2014 rappresenta un anno cruciale per quanto riguarda il lavoro svolto dall'Unione Europea e dagli Stati membri nell'ambito della riforma dell'UEM e del settore finanziario. Difatti, oltre ai significativi passi in avanti che sono stati mossi verso la realizzazione dell'Unione bancaria, nel gennaio di quest'anno la Commissione ha proposto nuove norme che si inseriscono nel progetto di riforma strutturale del settore bancario europeo. La prima proposta<sup>39</sup> è quella di imporre il divieto alle maggiori banche europee<sup>40</sup> di condurre per conto proprio attività speculative potenzialmente rischiose<sup>41</sup>. Tali attività di negoziazione in strumenti finanziari e in merci vengono condotte dagli intermediari al fine di realizzare un utile proprio, senza alcun apparente beneficio per il cliente. Risulta essere strettamente connessa a questa prima previsione normativa la proposta di attribuire alle autorità di vigilanza il compito di richiedere che, sempre all'interno dei gruppi bancari più "rilevanti", venga attuata una separazione fra le attività di *trading* più rischiose e l'attività di raccolta dei depositi, mediante il trasferimento ad entità giuridiche distinte. L'autorità di vigilanza potrà verificare l'eventuale presenza di elementi capaci di attenuare il rischio connesso alla conduzione di attività classificate come pericolose, esentando in questo modo la banca dall'obbligo di separazione<sup>42</sup>. A tali misure si aggiunge la proposta di un secondo regolamento, elaborata per imporre alle banche degli obblighi di trasparenza, con l'obiettivo di prevenire una possibile elusione dei divieti contenuti nelle proposte normative attraverso il ricorso ad attività di

---

<sup>39</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulle misure strutturali volte ad accrescere la resilienza degli enti creditizi dell'UE*, Bruxelles, 29 gennaio 2014.

<sup>40</sup> Ex. articolo 3 della proposta di regolamento, le disposizioni in esso contenute si applicano anche alle banche che superano le seguenti soglie per tre anni consecutivi: a) le attività totali della banca superano i 30 miliardi di euro; b) le attività e passività per la negoziazione totali della banca superano i 70 miliardi di euro oppure il 10% delle sue attività totali.

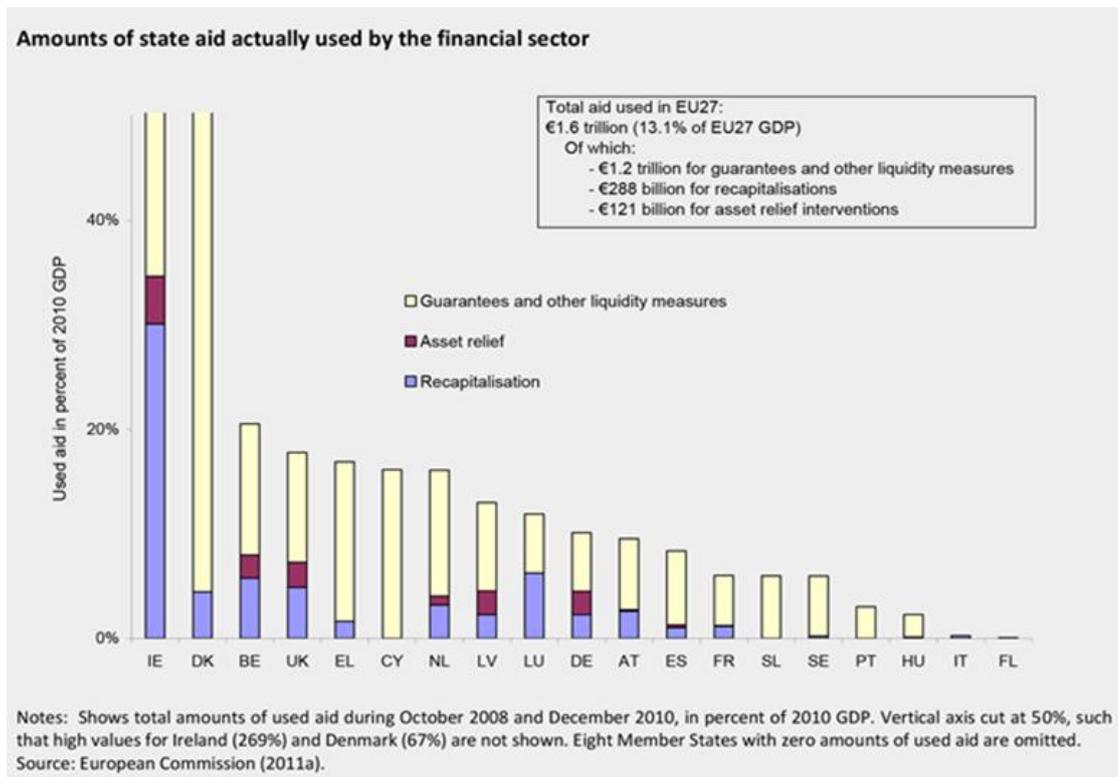
<sup>41</sup> L'attività di negoziazione del debito sovrano rappresenta un'eccezione.

<sup>42</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulle misure strutturali volte ad accrescere la resilienza degli enti creditizi dell'UE*, Bruxelles, 29 gennaio 2014.

negoziante nel settore dello *shadow banking*, essendo quest'ultimo un sistema di intermediazione creditizia che coinvolge soggetti non operanti all'interno del sistema bancario tradizionale e, pertanto, non sottoposti alle restrizioni normalmente imposte mediante la normale regolamentazione e vigilanza bancaria.

Il regolamento contenente la proposta di riforma del sistema bancario si inserisce a pieno titolo nel quadro di misure elaborate al livello europeo per fronteggiare le problematiche emerse in seguito alla crisi e per completare il percorso intrapreso verso l'obiettivo della stabilità e della sicurezza del settore finanziario.

Gli sforzi profusi nel predisporre un efficace sistema di *risk management* e di vigilanza unificata determinano la presenza di un punto di contatto rilevante fra questo percorso di riforma ed il progetto di Unione bancaria. La creazione di un meccanismo di vigilanza unico e di un sistema di gestione delle crisi metterà a disposizione dell'UE e dei singoli Stati membri degli strumenti importanti per prevenire e combattere eventuali dissesti bancari futuri, aumentando la resilienza del sistema. Inoltre, l'introduzione del principio del *bail-in* costituirà, come detto in precedenza, un valido elemento di responsabilizzazione di banche ed investitori, punendone l'azzardo morale. Affinché i benefici prodotti da queste misure siano massimi, risulta indispensabile non solo un'attività di vigilanza sugli istituti di credito "rilevanti", ma è necessario – traendo insegnamento da quanto avvenuto durante la recente crisi finanziaria – inibire la capacità dei grandi conglomerati finanziari europei di assumere rischi tali da esporre al pericolo di contagio sistemico. Il grafico riportato di seguito (fig.2.1) fornisce alcune informazioni riguardanti la quantità e la destinazione degli aiuti forniti dagli Stati membri al settore finanziario durante la crisi, precisamente nel periodo compreso fra ottobre 2008 e dicembre 2010.



• **Figura 2.1, Fonte: "Liikanen Report".**

In questa direzione agiscono le misure oggetto di proposta normativa della Commissione in quanto l'obiettivo che si prefiggono di raggiungere è quello – citando le parole del commissario al mercato unico Michel Barnier – di «evitare la presenza di banche che siano troppo grandi per fallire, troppo costose da salvare, troppo complesse per essere ristrutturate.»<sup>43</sup>.

In entrambi i progetti presi in considerazione – Unione bancaria e riforma bancaria – le autorità di vigilanza nazionali rivestono un ruolo fondamentale poiché costituiscono l'elemento di raccordo fra le peculiarità delle esperienze nazionali e la dimensione comune dell'Unione. È essenziale, tuttavia, che tali differenze vengano incanalate, attraverso l'attività svolta dalla BCE ed dall'ABE, in un processo di crescita comune degli Stati membri e non diventino, invece, semplice espressione di incomunicabilità e frammentazione. Difatti, la base giuridica della proposta di

<sup>43</sup> ROMANO B., "Michel Barnier: stop alla speculazione delle banche", *Il Sole 24 Ore*, 29 gennaio 2014 <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-01-29/stop-speculazione-banche-064447.shtml?uuid=ABB6cys> (consultato il 10 settembre 2014).

regolamento presa in esame è costituita dal paragrafo 1 dell'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, il quale prevede la possibilità di operare un riavvicinamento delle disposizioni nazionali qualora esso risulti necessario per garantire un migliore funzionamento del mercato unico, eliminando i pericoli derivanti da un'eccessiva disomogeneità e frammentazione<sup>44</sup>.

Le proposte avanzate dalla Commissione europea, le quali dovranno tradursi in percorso di riforma strutturale delle realtà bancarie nazionali, sono state elaborate sulla base della relazione presentata nel 2012 dall'*High-level Expert Group* presieduto da Erkki Liikanen<sup>45</sup>.

Il rapporto presenta un insieme di raccomandazioni volte ad implementare e completare il quadro legislativo e le proposte delle istituzioni europee, dei governi nazionali e del Comitato di Basilea. Nella fattispecie, i provvedimenti che a giudizio del gruppo risultano essere necessari sono cinque:

- la separazione delle attività *retail* da quelle di *proprietary trading* o da altre attività di negoziazione significative che superino la soglia dei 100 miliardi di euro o rappresentino più del 15-25% degli attivi. Le attività soggette a separazione dovranno essere affidate ad entità giuridiche distinte, seppur all'interno del medesimo gruppo bancario. Nel rispetto della diversità del sistema bancario europeo, questa disposizione trova possibilità di applicazione in tutte le banche, indipendentemente dal *business model* di ciascuna. È da rilevare, inoltre, che l'obbligo di separazione non si traduce sistematicamente in una minaccia di estinzione per il modello di banca globale poiché esso consente di affidare le attività di *trading* ad un'entità distinta ma non disgiunta dal gruppo bancario stesso<sup>46</sup>. La banca, infatti, continuerà a poter offrire un'ampia gamma di servizi ai propri clienti in quanto la separazione non è di tipo proprietario, vale a dire non comporta la cessione o liquidazione di determinate attività. L'obbligo che ne deriva è, invece, quello di adeguamento dei requisiti economici e della *governance* ai parametri previsti dal grado di separazione giuridica imposta.

---

<sup>44</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulle misure strutturali volte ad accrescere la resilienza degli enti creditizi dell'UE*, Bruxelles, 29 gennaio 2014.

<sup>45</sup> L' *High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector* è stato istituito nel novembre 2011.

<sup>46</sup> HIGH-LEVEL EXPERT GROUP ON REFORMING THE STRUCTURE OF EU BANKING SECTOR, *Final Report*, Bruxelles, 2 ottobre 2012.

- l'indispensabile predisposizione e rispetto da parte delle banche di piani di risoluzione, tenendo conto del contenuto della “*Bank Recovery and Resolution Directive*” (BRRD)<sup>47</sup>.
- l'utilizzo degli strumenti di *bail-in* per migliorare la capacità di assorbimento delle perdite da parte delle banche, per incentivare una più attenta valutazione del rischio e una più stringente azione di monitoraggio da parte dei creditori<sup>48</sup>.
- l'applicazione di parametri più rigidi nella definizione dei requisiti minimi di capitale e di più efficaci modelli interni di trattamento del rischio. Sempre relativamente alla definizione dei requisiti minimi, bisogna riconsiderare il peso assunto dall'attività di *real estate lending*, attraverso la crescente concessione di mutui ipotecari, includendo fra gli strumenti di vigilanza micro e macro prudenziale anche indici come il rapporto fra il valore del finanziamento e quello dell'immobile che viene ipotecato (*loan-to-value ratio*)<sup>49</sup>.
- un'azione di riforma sulla *corporate governance* dei gruppi bancari, mediante provvedimenti che agiscano sul *management* e sulle modalità di gestione del rischio<sup>50</sup>. Molto utile in questo senso potrebbe risultare l'applicazione del principio dello strumento del *bail-in* allo schema di remunerazione dei *managers*. Inoltre, dovrebbero essere rafforzati i poteri sanzionatori e la *disclosure* sui rischi, al fine di fornire maggiore trasparenza relativamente all'esposizione a danni ed azzardo morale da parte dei clienti.

La proposta di regolamento per la riforma strutturale del settore bancario è stata discussa con gli Stati membri ed è stata sottoposta a consultazione pubblica delle parti interessate. Soprattutto riguardo all'obbligo di separazione fra *deposit-taking bank* e *trading entity*, è stata evidenziata una netta contrapposizione tra il parere sfavorevole delle banche e quello positivo di soggetti finanziari diversi da queste ultime e dei consumatori. Risultati simili sono stati riscontrati relativamente al giudizio espresso sull'utilità dell'azione dell'Unione in quest'ambito<sup>51</sup>.

<sup>47</sup> La direttiva è stata proposta dalla Commissione nel 2012 ed adottata nel 2014.

<sup>48</sup> HIGH-LEVEL EXPERT GROUP ON REFORMING THE STRUCTURE OF EU BANKING SECTOR, *Final Report*, Bruxelles, 2 ottobre 2012.

<sup>49</sup> *Ibidem*

<sup>50</sup> *Ibidem*

<sup>51</sup> COMMISSIONE EUROPEA, “Summary of stakeholders consultation on structural reform on banking sector”, Consultation By the Commission on the Structural Reform of the Banking Sector,

Le raccomandazioni contenute nel “*Liikanen Report*” e alla base della formulazione della proposta di regolamento dell’UE si pongono sulla scia dei provvedimenti elaborati negli ultimi anni al livello internazionale. Nel 2010, infatti, è stata proposta negli Stati Uniti la cosiddetta “*Volcker rule*”<sup>52</sup> che sancisce il divieto per le banche commerciali di effettuare operazioni di *proprietary trading*. La possibilità di condurre tale attività è limitata al comparto delle banche d’investimento o ad altri intermediari finanziari che non siano banche, imponendo in tal modo una netta separazione strutturale<sup>53</sup>. Oltre alla proposta statunitense, in questo contesto si inserisce quella contenuta nel “Rapporto Vickers” dell’*Independent Commission on Banking* del Regno Unito. In questo caso l’opzione presa in considerazione è quella del “*ring-fencing*”, consistente nell’isolamento dell’attività *retail* dalle altre attività, attraverso una maggiore protezione dell’entità che la svolge. Si tratta di una separazione meno netta rispetto a quella imposta dalla regola di Volcker, in quanto i provvedimenti possono essere applicati anche all’interno dello stesso gruppo bancario<sup>54</sup>.

## 1.2 Stati membri e sistemi bancari

La possibilità di realizzazione di una riforma del settore bancario europeo passa necessariamente per un’analisi di quelle che sono le caratteristiche principali degli enti creditizi e dei soggetti finanziari degli Stati membri. È necessario, pertanto, tenere in considerazione la dimensione dei principali istituti di credito e la tipologia di attività svolta, oltre a riflettere sulla presenza di differenti tipologie di *business model* all’interno del panorama finanziario dell’Unione.

La comprensione del valore che l’elemento della diversità riveste nel funzionamento del panorama finanziario europeo rappresenta, inoltre, anche un parametro di riferimento essenziale per valutare quali siano le modalità di realizzazione migliore dei pilastri dell’Unione bancaria europea. Le perplessità e la disponibilità dei singoli Paesi relativamente all’intraprendere un percorso d’impegno e

---

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/2013/banking-structural-reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2013/banking-structural-reform/index_en.htm) (consultato il 17 settembre 2014).

<sup>52</sup> Essa è contenuta nel “Dodd-Frank Act”.

<sup>53</sup> ABETE L., “Le riforme per la trasparenza del mercato finanziario” intervento al Convegno Nazionale Cavalieri del Lavoro “Competere per crescere, le sfide dell’Europa, le opportunità per l’Italia”, Napoli, 13 ottobre 2012.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

responsabilità condivisa non può prescindere da un'adeguata ponderazione dei potenziali fattori di instabilità e degli interessi in gioco.

### 1.2.1 Un quadro variegato

L'analisi condotta dal “*Liikanen Group*” sul settore bancario europeo ha evidenziato l'impossibilità di rintracciare un nesso di causalità sempre valido fra la portata degli effetti prodotti dalla crisi ed un particolare tipo di *business model*<sup>55</sup>. Di conseguenza, la riforma europea – non essendovi un modello in grado di fornire risposte ottimali dinanzi agli squilibri del sistema finanziario – è basata sull'adozione di misure che hanno come obiettivo primario quello di limitare l'esposizione al rischio da parte degli intermediari e non, in prima istanza, quello di uno sconvolgimento radicale del loro assetto giuridico ed organizzativo. Sebbene fra le proposte avanzate dalle istituzioni europee figure quella della separazione fra attività di *trading* proprietario ed attività *retail*, la possibilità di sussistenza nell'Unione del modello di banca universale – che tale disposizione sembra colpire – continua ad esistere. La separazione strutturale, infatti, determina un trasferimento delle attività rischiose a *trading entity* facenti parte del medesimo gruppo bancario, senza ledere la possibilità da parte delle banche universali di offrire servizi diversificati ai propri clienti<sup>56</sup>. La proposta, tuttavia, non è stata accolta favorevolmente da parte dell'universo bancario europeo. Numerose sono, ad esempio, le preoccupazioni provenienti dal sistema bancario riguardo i potenziali effetti sull'economia reale e sulla profittabilità del sistema finanziario<sup>57</sup>.

L'importanza assegnata dall'UE all'esistenza di un sistema bancario variegato è testimoniata da quanto riportato dal “*Liikanen Report*”:

---

<sup>55</sup> HIGH-LEVEL EXPERT GROUP ON REFORMING THE STRUCTURE OF EU BANKING SECTOR, *Final Report*, Bruxelles, 2 ottobre 2012.

<sup>56</sup> SALIMBENI A.P., “Banche, doppia stretta dalla Ue sulle attività speculative”, *Il Sole 24 Ore*, 29 gennaio 2014  
<http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-01-29/stop-speculazione-banche-064447.shtml?uuid=ABB6cys>  
(consultato il 16 settembre 2014).

<sup>57</sup> IL SOLE 24 ORE RADIOCOR, “Banche: Febaf contraria proposte Ue che "scardinano modello banca universale"”, 7 aprile 2014  
[http://www.europarlamento24.eu/banche-febaf-contraria-proposte-ue-che-scardinano-modello-banca-universale/0,1254,106\\_ART\\_6596,00.html](http://www.europarlamento24.eu/banche-febaf-contraria-proposte-ue-che-scardinano-modello-banca-universale/0,1254,106_ART_6596,00.html) (consultato il 16 settembre 2014).

« *Diversity strengthens the resilience of the banking system as it mitigates vulnerability to systemic interconnections and promotes effective competition. Diversity is explicitly protected by the EU treaty.* »

Difatti, la presenza di istituzioni finanziarie simili, che si trovano contemporaneamente a dover far fronte alla medesima situazione di difficoltà nel mercato globale, determina conseguentemente modalità di risposta omogenee. Ne deriva un'amplificazione degli effetti dello shock cui sono sottoposte e la necessità di sforzi maggiori per pervenire ad una soluzione<sup>58</sup>.

Un sistema bancario orientato alla diversità nelle dimensioni degli istituti finanziari, dei servizi proposti e dei modelli strutturali ed organizzativi può costituire, pertanto, un punto di forza anche in un contesto di unione economica e monetaria. Ciò può avvenire a patto che, nonostante l'inevitabile interrelazione che si stabilisce fra i vari elementi, venga elaborato un valido sistema in grado di garantire, nel rispetto delle differenze, che ciascuna componente sia sufficientemente forte e possa responsabilmente contribuire al raggiungimento di obiettivi comuni.

### **1.2.2 L'universo bancario europeo: alcuni dati**

Le modalità d'incidenza negli Stati membri degli ultimi provvedimenti proposti al livello europeo per il settore bancario dipenderanno da diversi fattori, quali la localizzazione in un Paese di una banca d'importanza sistemica, la dimensione e le caratteristiche degli istituti che compongono il settore bancario, la tipologia di attività condotte e la qualità degli *assets* detenuti in portafoglio.

Per quanto riguarda l'universo bancario europeo, è possibile suddividere gli istituti bancari in tre gruppi, basandosi sulla loro dimensione<sup>59</sup>. Il primo gruppo è quello delle piccole banche ed include banche cooperative e casse di risparmio. La loro attività, che si concentra nel settore dei prestiti<sup>60</sup> e dei depositi, è di fondamentale importanza per il finanziamento dell'economia reale. La presenza di questa tipologia d'istituto di credito è più maggiore in quei contesti dove il sistema bancario è

---

<sup>58</sup> HIGH-LEVEL EXPERT GROUP ON REFORMING THE STRUCTURE OF EU BANKING SECTOR, *Final Report*, Bruxelles, 2 ottobre 2012.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> Secondo la *European Association of Cooperative Banks*, i prestiti coprono fra il 25% e il 45% del mercato delle banche cooperative europee (dati disponibili su <http://www.eacb.coop/en/home.html>).

fortemente radicato sul territorio. Un tipico esempio è quello della Germania, dove la capillarità della rete degli intermediari è una delle principali caratteristiche del sistema bancario<sup>61</sup>.

Questa prima categoria di banche, considerando il tipo di rapporto che viene ad instaurarsi con il cliente e la tipologia di attività prevalentemente condotta, si attesta su posizioni favorevoli relativamente all'adozione di misure in grado di limitare il rischio ed apportare miglioramenti sotto il profilo della responsabilità. Tuttavia, l'obbligo di separazione strutturale, contenuto nella proposta di regolamento UE, fa sorgere dei dubbi in merito alla sostenibilità dei potenziali effetti del provvedimento, specie se associati ad una significativo potenziamento delle disposizioni in materia di vigilanza e di requisiti prudenziali, così come previsto dal progetto di Unione bancaria<sup>62</sup>.

Il secondo gruppo è costituito da banche aventi medie dimensioni e che operano principalmente su scala nazionale. Il valore degli *assets* da esse detenuti varia da 1 a 100 miliardi di euro. Infine, l'ultima categoria è quella degli istituti bancari più grandi, i quali detengono una percentuale rilevante degli *assets* bancari, per un valore che supera i 100 miliardi di euro<sup>63</sup> (fig.2.2).

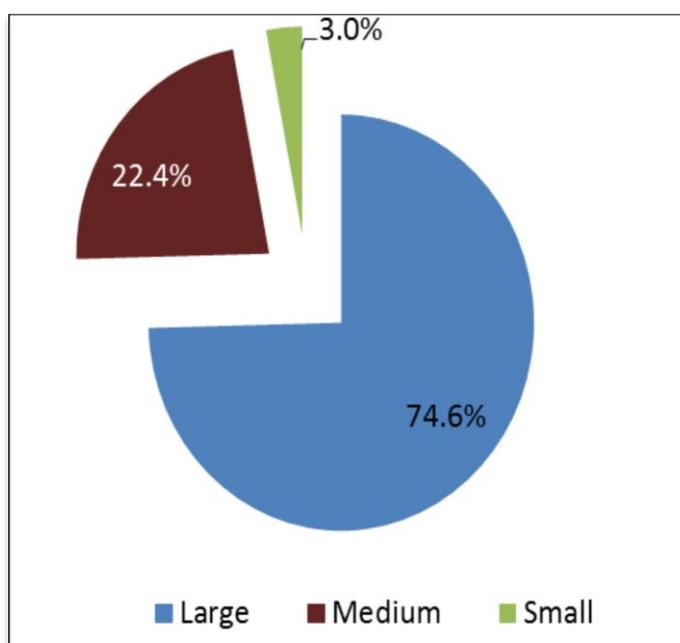


Fig.2.2  
Il grafico illustra la distribuzione degli assets totali fra le differenti categorie di banche europee nel 2011.

Fonte: "Liikanen Report"-ECB data

<sup>61</sup> DI CAPUA C., "Il sistema bancario tedesco –Verso un sistema bancario e finanziario europeo?", *Quaderni di Ricerche*, n°56, 2003, Ente per gli Studi Monetari, Bancari e Finanziari Luigi Einaudi.

<sup>62</sup> EUROPEAN ASSOCIATION OF COOPERATIVE BANKS, *Annual Report*, Bruxelles, 2013.

<sup>63</sup> HIGH-LEVEL EXPERT GROUP ON REFORMING THE STRUCTURE OF EU BANKING SECTOR, *Final Report*, Bruxelles, 2 ottobre 2012.

All'interno dell'ultimo gruppo si collocano le trenta banche europee che rivestono maggiore importanza al livello sistemico e che rappresentano da sole circa il 65% degli *assets* bancari dell'Unione<sup>64</sup>. Questo dato è indicativo del fatto che tali soggetti finanziari giocano un ruolo chiave nel panorama economico e politico europeo e che, pertanto, la presenza di eventuali fattori di disequilibrio deve essere precocemente rilevata ed affrontata al fine di evitare che le conseguenze diventino incontrollabili e suscettibili di produrre effetti troppo estesi. Di conseguenza, la conduzione di attività di *trading* ad alto rischio da parte delle banche europee, seppur potenzialmente molto remunerativa, deve essere attentamente valutata e monitorata all'interno di un quadro di riferimento comune.

Prendendo in considerazione alcuni dati relativi ai principali gruppi bancari europei<sup>65</sup>, è possibile affermare che nel 2012 le attività di *trading* rappresentavano l'8,9% dei ricavi totali, con una maggiore incidenza in Germania (15,7%), in Francia (12,3%) e nel Regno Unito (8%). Tuttavia, per ottenere delle informazioni utili al fine di valutare lo stato di salute di un istituto e la qualità delle attività condotte è necessario riflettere anche su altri dati, come ad esempio quelli relativi alla tipologia e alla quantità degli attivi rischiosi delle banche. Questi ultimi sono rappresentati dai titoli del debito sovrano dei GIIPS (Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo e Spagna), dai cosiddetti attivi di "livello 3"<sup>66</sup>, dai derivati e dai crediti dubbi. Essi sono oggetto dell'attività di *Asset Quality Review* svolta per rendere operativo il Meccanismo di vigilanza unico nel novembre 2014.

Sul fronte del debito GIIPS, alla fine del giugno 2013 gli istituti di credito maggiormente esposti risultano essere quelli italiani (150.935 miliardi di euro di cui 149.510 miliardi corrispondono a titoli italiani) seguiti da quelli spagnoli (86.353 miliardi di euro) e francesi (40.005 miliardi di euro)<sup>67</sup>. Per quanto riguarda gli "attivi

---

<sup>64</sup> SALIMBENI A.P., "Banche, doppia stretta dalla Ue sulle attività speculative", *Il Sole 24 Ore*, 29 gennaio 2014

<http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2014-01-29/banche-doppia-stretta-ue-attivita-speculative-120348.shtml?uuid=ABFwp2s> (consultato il 16 settembre 2014).

<sup>65</sup> MBRES, "Le maggiori banche europee nel 1° semestre 2013" [http://www.mbres.it/sites/default/files/resources/download\\_it/rs\\_bancheuropaGiugno13.pdf](http://www.mbres.it/sites/default/files/resources/download_it/rs_bancheuropaGiugno13.pdf) (consultato il 18 settembre 2014).

<sup>66</sup> Si tratta di attivi illiquidi e valutati secondo criteri discrezionali.

<sup>67</sup> MBRES, "Le maggiori banche europee nel 1° semestre 2013" [http://www.mbres.it/sites/default/files/resources/download\\_it/rs\\_bancheuropaGiugno13.pdf](http://www.mbres.it/sites/default/files/resources/download_it/rs_bancheuropaGiugno13.pdf) (consultato il 18 settembre 2014).

di livello 3” ed i derivati, invece, il primato spetta ai principali gruppi bancari di Germania, Francia, Regno Unito e Nord Europa. In questo caso, Italia e Spagna si collocano alle ultime posizioni<sup>68</sup>. Infine, le banche in cui si concentra una maggior percentuale di crediti dubbi sono quelle di Italia, Regno Unito e Nord Europa<sup>69</sup>.

Il lavoro svolto dall’UE al fine di garantire una migliore solvibilità del sistema e, più in generale, un panorama finanziario maggiormente stabile prevede l’adozione di provvedimenti che impongano la definizione di requisiti minimi di capitale più rigorosi. Questo elemento rappresenta uno dei principali punti di convergenza dei progetti di riforma strutturale del settore bancario e di quello di Unione bancaria. Infatti, la necessità di ridefinire tali requisiti è oggetto di una delle cinque raccomandazioni contenute nel *Liikanen Report* e costituisce un elemento di fondamentale importanza per il buon funzionamento del Meccanismo unico di risoluzione in quanto assicura l’uniformità di condizioni nel mercato interno e maggiore facilità ed ordine nel caso in cui si attivi la procedura di risoluzione per una banca in difficoltà.

Le nuove indicazioni europee per la definizione dei requisiti minimi di capitale sono contenute all’interno del pacchetto legislativo “CDR4”. Attraverso l’adozione di tale pacchetto, avvenuta nel 2014, l’Unione europea adegua la propria legislazione ai provvedimenti definiti nell’ambito dell’accordo internazionale “Basilea III”.

Il pacchetto legislativo è composto dal Regolamento n°575/2013 sui requisiti patrimoniali (CRR) e dalla Quarta Direttiva<sup>70</sup>.

Con l’adozione della nuova disciplina europea, i parametri di riferimento per valutare la solidità di un istituto bancario e per definire i requisiti minimi di capitale sono essenzialmente due: il *Common Equity Tier 1* (Cet1) – che individua la componente primaria del capitale di una banca – e le attività ponderate per il rischio o RWA(*Risk-weighted asset*). Il rapporto fra Cet1 e RWA prende il nome di *Common Equity Tier ratio* e costituisce l’indice di riferimento per valutare il rispetto da parte delle banche delle indicazioni fornite in materia di requisiti patrimoniali.

Il requisito minimo fissato dal regolamento per il patrimonio di vigilanza delle banche è al 4,5% del Cet1 *ratio* cui si aggiunge l’imposizione di una riserva di

---

<sup>68</sup> *Ibidem.*

<sup>69</sup> *Ibidem.*

<sup>70</sup> Direttiva 2013/36/UE.

conservazione del capitale, avente come scopo quello di assorbire le perdite subite nei periodi di shock. Essa deve avere un valore pari al 2,5% delle RWA<sup>71</sup>.

Il *Cet1 ratio* svolge una funzione importante anche nell'attività di valutazione degli enti creditizi condotta dalla BCE attraverso gli *stress test*, i cui risultati saranno disponibili entro la fine di ottobre 2014. Per le 130 banche della zona euro oggetto di analisi è previsto lo svolgimento di un esercizio in due differenti scenari macroeconomici: uno di base ed uno avverso. I requisiti che gli intermediari dovranno soddisfare per non dover attuare interventi di ricapitalizzazione sono quelli di presentare un *Cet1 ratio* all'8% nel primo scenario e al 5,5% nel secondo<sup>72</sup>.

Il seguente grafico (fig.2.3) fornisce dati in merito al rischio di credito e alla percentuale di attività ponderate per il rischio sugli attivi totali degli istituti di credito dei paesi europei. Nella tabella (fig.2.4), invece, sono contenuti i dati relativi al *Common Equity Tier 1* dei principali gruppi bancari europei rispettivamente nei mesi di giugno e dicembre 2012 e di marzo e giugno 2013.

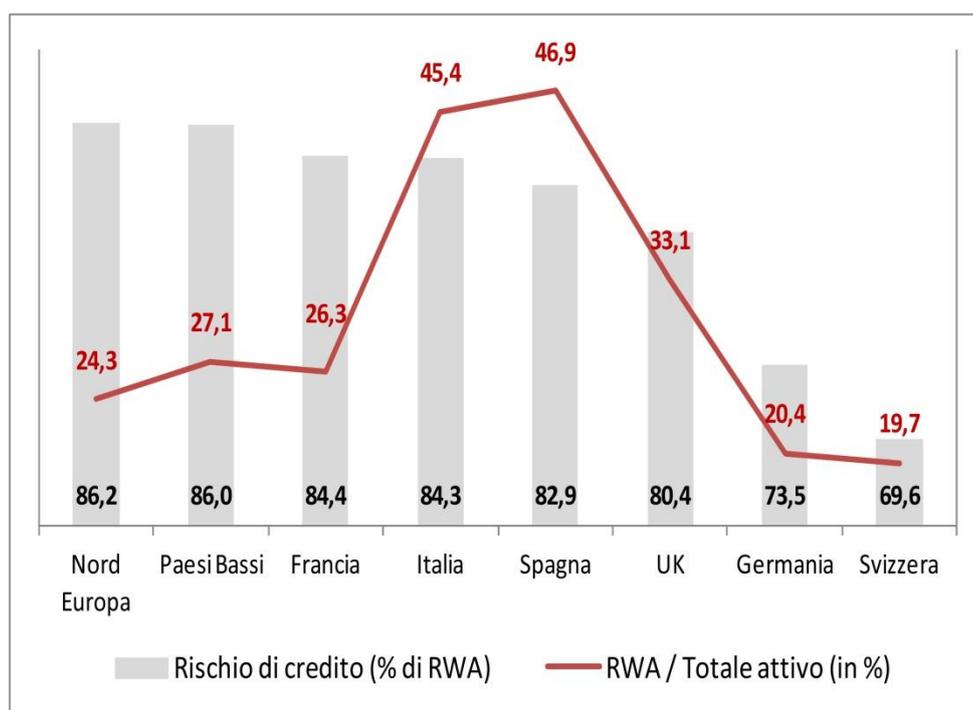


Fig.2.3, Fonte: R&S-MBRES, 2013.

<sup>71</sup> SIMONETTI G., "Il punto sulle risposte al rischio sistemico", *FinRiskAlert.it*, 15 luglio 2014 <https://www.finriskalert.it/?p=1412> (consultato il 18 settembre 2014).

<sup>72</sup> BARBAGALLO C., "L'Unione Bancaria Europea" intervento alla Tavola Rotonda "Verso l'Europa Unita-Gli obiettivi raggiunti, gli ostacoli da superare, le nuove sfide" organizzata dalla NIFA, Roma, 6 maggio 2014.

### Common equity tier 1

	<i>giu-12</i>	<i>dic-12</i>	<i>mar-13</i>	<i>giu-13</i>
	%			
Crédit Suisse	6,3	8,0	8,6	9,3
UBS	8,8	9,8	10,1	11,0
Barclays	8,6	8,2	8,4	8,1
HSBC	....	9,5	10,1	10,1
Lloyds Banking	7,7	8,1	8,1	9,6
RBS	....	7,7	8,2	8,7
BNP Paribas	8,9	9,9	10,0	10,4
Crédit	....	9,3	9,6	10,0 <sup>(2)</sup>
Groupe BPCE	....	9,1	9,3	9,5
Soc. Générale	....	....	8,7	9,4
ING Group	9,4	10,4	10,4	10,2
Rabobank	....	12,0	....	11,7
Danske	9,7	12,5		12,0
Nordea	....	11,7	12,1	13,1
Commerzbank	....	7,6	7,5	8,4
Deutsche Bank	7,2	8,0	8,8	10
BBVA	....	....	....	8,4 <sup>(4)</sup>
Banco Santander	....	....	....	9,0
Intesa	0,4	10,6	10,7	11,0
UniCredit	9,2	9,2	9,6	9,7
<b>Totale</b>	....	....	....	....

Fig.2.4, Fonte: R&S-MBRES, 2013.

### **1.2.3 La riforma dei sistemi bancari nazionali: progetti di legge in Germania, Francia e Spagna**

Negli ultimi anni, alla luce degli effetti prodotti dalla crisi finanziaria e del debito sovrano, alcuni fra i Paesi europei hanno provveduto a presentare delle proposte di legge aventi come obiettivo la riforma dei sistemi bancari nazionali. Dall'analisi di quelli che sono gli elementi cardine di tali proposte, è possibile notare come esse siano caratterizzate dal recepimento delle principali indicazioni fornite dall'Unione Europea in seguito alla presentazione del Rapporto del Gruppo Liikanen. Di seguito verranno prese in analisi le proposte di legge avanzate in Germania, in Francia ed in Spagna per comprendere come le misure delineate a livello europeo per far fronte alle criticità sorte nel settore bancario troveranno applicazione.

In Germania, il Governo federale ha approvato, in data 6 febbraio 2013, un progetto di testo legislativo presentato dal Ministro federale delle finanze Schäuble. Il progetto di riforma fa propria la raccomandazione europea della separazione legale fra le attività bancarie tradizionali e quelle d'investimento con l'obiettivo di proteggere i risparmiatori ed evitare che, qualora vi fossero delle perdite consistenti, l'onere di copertura venga spostato a carico del bilancio statale. Tuttavia, l'applicabilità del provvedimento sarà limitata alle banche aventi attività d'investimento che superano il valore-soglia assoluto dei 100 miliardi di euro o quello relativo del 20% del bilancio complessivo. Il numero di componenti stimati per tale gruppo è di 10-12 istituti<sup>73</sup>. Essi, a garanzia di una migliore sostenibilità in caso di shock finanziario, inoltre, dovranno predisporre dei piani di risoluzione.

La ristrettezza del gruppo di banche soggette a tali obblighi, però, potrebbe rappresentare un punto di debolezza per il sistema di garanzia e controllo messo a punto con la proposta di riforma. Difatti, alla base del sistema bancario tedesco, oltre ai maggiori intermediari, vi sono le banche pubbliche locali<sup>74</sup> che operano secondo il diffusissimo modello di banca universale<sup>75</sup>. Esse rappresentano il punto debole dell'economia tedesca ed uno dei centri di maggiore opacità al livello finanziario e politico.

---

<sup>73</sup> ECONOMY 2050, "La Riforma bancaria tedesca", 15 aprile 2013  
<http://www.economy2050.it/riforma-bancaria-tesca/> (consultato il 20 settembre 2014).

<sup>74</sup> *Ibidem*.

<sup>75</sup> Secondo i dati della Bundesbank, le banche universali rappresentano il 92,3% del totale.

La proposta di legge, inoltre, prevede l'introduzione di disposizioni volte a sanzionare condotte irresponsabili di dirigenti bancari ed assicurativi. L'importanza di intervenire sotto questo profilo è oggetto di una delle raccomandazioni contenute nel *Liikanen Report*.

Sulla scia del recepimento delle indicazioni europee si colloca anche il “*Projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires*” del governo francese. Anche in questo caso, l'obiettivo fondamentale del progetto di legge presentato il 19 dicembre 2012 è quello di separare le «attività speculative» dalle «attività utili al finanziamento dell'economia»<sup>76</sup>. In virtù di questa separazione, viene imposta la creazione di filiali *ad hoc* ed autofinanziate in cui isolare le attività di *proprietary trading*. Al fine di meglio tutelare i risparmiatori e di gestire in maniera più efficace eventuali crisi, è stata prevista un'implementazione dei poteri della *Autorité de contrôle prudentiel*, che diventerà *l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution*. Un elemento in comune con il progetto di riforma tedesco è l'obbligo per le banche di predisporre dei piani preventivi di risoluzione.

Inoltre, è prevista anche la creazione di una nuova istituzione – il *Conseil de stabilité financière* – che sarà dotato di poteri d'intervento per quanto concerne l'individuazione di un eventuale rischio sistemico, intervenendo sulla *governance* e sulle operazioni condotte o esercitando la facoltà di imporre la detenzione di riserve in fondi proprio superiore a quella fissata dagli standard.

Altri provvedimenti sono costituiti dal divieto di condurre attività speculative per conto proprio sul mercato dei derivati delle materie prime agricole e dal divieto dell'attività di *high-frequency trading*. In realtà, quest'ultima disposizione è soggetta a delle specifiche in quanto il divieto si applica solo alle attività di *trading* proprietario e con più di un ordine per secondo per singolo titolo<sup>77</sup>.

La proposta di legge, tuttavia, è stata oggetto di numerose critiche in quanto giudicata una misura troppo blanda ed incapace di produrre effetti realmente incisivi sul sistema creditizio francese. Il maggior elemento di criticità è rappresentato dal fatto che fra le attività di *proprietary trading* che dovranno essere separate non sono incluse

---

<sup>76</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE, *Projet de loi n°566*, 19 dicembre 2012.

<sup>77</sup> ECONOMY 2055, “La Riforma bancaria francese”, 13 aprile 2013

<http://www.economy2050.it/riforma-bancaria-francese/> (consultato il 20 settembre 2014).

altre attività rischiose, quali quelle di *hedging* o quelle di *market-making*<sup>78</sup>. La separazione prevista da un punto di vista teorico fra banche commerciali – che continueranno comunque a restare attive sui mercati speculativi – e banche d’investimento è, invece, fittizia da un punto di vista pratico.

Per quanto concerne la Spagna, invece, una riforma del sistema bancario è stata varata nell’agosto del 2012 per tener fede agli impegni assunti con l’UE al fine di ricevere 100 miliardi di euro, stanziati per la ricapitalizzazione degli istituti finanziari iberici in difficoltà. L’elemento fondamentale della riforma è rappresentato dalla creazione di una *bad bank* di sistema, la *Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria* (Sareb), a cui spetta il compito di raccogliere e gestire gli attivi problematici delle banche, in particolar modo di quelle che durante la crisi si sono esposte maggiormente nel settore immobiliare. I crediti bancari in stato d’insolvenza che vi confluiscono dovranno essere liquidati in un periodo di tempo di quindici anni e possono essere utilizzati dalla Sareb stessa come base per l’emissione di obbligazioni. Esse sono garantite dallo Stato spagnolo e rappresentano un importante strumento per avere accesso ai prestiti da parte della BCE, la quale le accetta a titolo di garanzia collaterale<sup>79</sup>. L’istituzione della *bad bank* è stata prevista all’interno del *Memorandum* sottoscritto da Spagna ed autorità europee. All’osservanza di quanto previsto dal documento è stato subordinato l’accesso alle risorse stanziare dall’ESM per la ricapitalizzazione del sistema bancario del Paese. Un ulteriore vincolo imposto alla Spagna relativamente alla costituzione della Sareb è costituito dall’indicazione di una soglia massima per la quota di partecipazione pubblica al capitale della società, fissata entro il 50%<sup>80</sup>.

La riforma bancaria spagnola, inoltre, prevede l’adozione di altri provvedimenti aventi come obiettivo una maggiore responsabilizzazione degli enti creditizi ed il rafforzamento della resilienza del sistema. Difatti, le banche sono tenute a mettere da parte riserve sufficienti a coprire non più il 7% del valore complessivo dei loro crediti, bensì il 30%. Qualora lo sforzo imposto attraverso le nuove misure risulti impossibile da sostenere, le banche potranno accedere ad un meccanismo di conversione azionaria

---

<sup>78</sup> *Ibidem*.

<sup>79</sup> ECONOMY 2055, “Come funziona una *bad bank*: il caso spagnolo”, 2 gennaio 2014  
<http://www.economy2050.it/bad-bank-caso-spagnolo/> (consultato il 9 ottobre 2014).

<sup>80</sup> *Ibidem*.

e non direttamente a fondi pubblici stanziati *ad hoc*. Tale meccanismo prevede la concessione di prestiti mediante la sottoscrizione pubblica di obbligazioni convertibili, vale a dire suscettibili di essere trasformate in azioni nel caso in cui si verificassero difficoltà nel rimborso del credito concesso<sup>81</sup>.

### 1.3 Il sistema bancario ombra

L'azione di riforma del settore bancario europeo ed il raggiungimento degli obiettivi di stabilità e sicurezza – comuni anche al progetto di Unione Bancaria – trovano un necessario completamento nella proposta di un regolamento aggiuntivo che preveda l'imposizione di specifici obblighi di trasparenza per gli istituti di credito, con lo scopo di scongiurare eventuali pericoli derivanti dal sistema bancario ombra. Difatti, ad una più stringente regolamentazione del sistema bancario è correlato il pericolo che venga a crearsi una sempre maggiore interconnessione fra gli istituti di credito tradizionali ed il sistema di intermediazione creditizia operante al di fuori del contesto regolamentato<sup>82</sup>. Il divieto di *proprietary trading* e l'obbligo di separazione strutturale potrebbero indurre gli intermediari a spostare alcune delle loro attività in questo ambito, aggirando la regolamentazione ed esponendosi – direttamente o indirettamente – ad un'ulteriore fonte di rischio sistemico.

I maggiori aspetti di criticità legati alla *shadow banking* sono stati oggetto d'analisi di una risoluzione del Parlamento europeo del novembre 2012 e di una comunicazione della Commissione del settembre 2013, oltre che del Libro verde della Commissione sul sistema bancario ombra. Ciò che viene sottolineato è la necessità di monitorare il sistema bancario ombra «per la sua dimensione, per i suoi stretti legami con il settore finanziario regolamentato e per il rischio sistemico che esso comporta.»<sup>83</sup>. Esso, pertanto, in virtù dell'importante funzione che riveste per l'economia reale, non dovrebbe essere escluso dal sistema di vigilanza e si potrebbe valutare la possibilità di applicazione delle disposizioni riguardanti i requisiti patrimoniali anche alle entità non facenti parte della rete di istituti di credito

---

<sup>81</sup> ECONOMY 2055, “La Spagna nazionalizza *Bankia* e vara la seconda riforma bancaria in tre mesi”, 15 maggio 2012 <http://www.economy2050.it/spagna-crisi-bancaria-bankia/> (consultato il 9 ottobre 2014).

<sup>82</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Libro Verde-Sistema bancario ombra*, Bruxelles, 19 marzo 2012.

<sup>83</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Il sistema bancario ombra: affrontare le nuove fonti di rischio del settore finanziario*, Bruxelles, 4 settembre 2013.

tradizionali<sup>84</sup>. Inoltre, in virtù dell'eccessivo grado di interdipendenza fra istituti bancari e sistema bancario ombra, risulta essere necessario rendere meno opaca la natura delle relazioni e delle attività che li collegano. Su questo piano agiscono le proposte avanzate nella risoluzione del Parlamento europeo. Essa contiene indicazioni concernenti la necessità di raccogliere informazioni e di creare una banca dati dedicata alla *shadow banking* con lo scopo di rendere l'attività di monitoraggio più efficace e quella di registrare nel bilancio delle banche tutte le entità facenti parte del sistema bancario ombra che siano in qualche modo da esse sponsorizzate o ad esse collegate<sup>85</sup>.

In aggiunta, dovrebbero essere rafforzati i requisiti imposti alle banche e alle assicurazioni nei loro rapporti con il sistema bancario ombra, svolgendo così un'azione di vigilanza indiretta sulle operazioni concluse e sul grado di solvibilità<sup>86</sup>.

## **2. Elementi di criticità**

### **2.1 La questione della rappresentanza ed i modelli bancari nazionali**

Il progetto di Unione bancaria e l'attività di riforma europea del settore finanziario sono obiettivi che possono essere raggiunti solo intraprendendo un percorso complesso e non privo di difficoltà. La crisi finanziaria e quella del debito sovrano hanno portato a dover fare i conti con quello che è ormai un dato incontrovertibile all'interno dell'Unione: la profonda ed ineliminabile interconnessione dei destini, delle prospettive di crescita e di sviluppo ma soprattutto dei limiti dei suoi Stati membri. Ciò è acuito dalla presenza di un mercato finanziario ogni giorno più integrato a livello globale, che comporta il bisogno di soddisfare requisiti di informazione, trasparenza e sicurezza che si fanno sempre più elevati. All'interno dello scenario appena delineato, il progetto di Unione bancaria rappresenta una valida risposta a queste esigenze. Tuttavia, all'interno del suo processo di realizzazione – in virtù della portata delle sfide che si propone di fronteggiare e della numerosità dei soggetti da coinvolgere – si aprono diversi scenari problematici. Gli elementi di criticità scaturiscono soprattutto dal manifestarsi di volontà e vedute

---

<sup>84</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Sistema bancario ombra*, 20 novembre 2012.

<sup>85</sup> *Ibidem*.

<sup>86</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Il sistema bancario ombra: affrontare le nuove fonti di rischio del settore finanziario*, Bruxelles, 4 settembre 2013.

contrapposte degli Stati membri relativamente a quelle che debbano essere le modalità e le risorse – in termini politici ed economici – da impiegare allo scopo di raggiungere questo comune traguardo. Le implicazioni in termini di limitazioni di sovranità e di condivisione della responsabilità assumono nei contesti nazionali un peso differente. È indispensabile, inoltre, tener conto del fatto che la realizzazione della *Banking Union* impone sforzi di adeguamento e di collaborazione a diverse categorie di soggetti, che necessitano di validi strumenti per la composizione e la rappresentanza di interessi all'interno di un processo d'evoluzione verso un sistema istituzionale e procedurale integrato.

La questione della rappresentanza del settore finanziario costituisce uno degli aspetti critici con i quali l'operato dei governi nazionali e delle istituzioni europee deve necessariamente misurarsi. Al contempo, al fine di effettuare un'analisi completa, è necessario focalizzarsi anche su quelle che sono le caratteristiche, gli obiettivi e le sfide che si pongono dinanzi ai sistemi associativi nazionali che forniscono servizi di rappresentanza all'interno del settore bancario, assicurativo e delle imprese finanziarie.

La portata delle sfide cui far fronte è da calibrare sulla base della rilevanza delle imprese finanziarie ed assicurative e delle esigenze dettate dai diversi modelli bancari nazionali.

Per quanto riguarda i modelli bancari e di rappresentanza, due esempi di riferimento emblematici della coesistenza all'interno dell'Unione di sistemi e tradizioni diverse sono quello tedesco e quello francese. Prendendo in considerazione il sistema bancario tedesco, esso è caratterizzato dalla presenza di una rete di imprese bancarie e finanziarie a forte vocazione locale che offrono un'ampia varietà di servizi secondo lo schema di organizzazione tipico della banca universale. In questa categoria rientrano le *Landesbanken*, istituti bancari di diritto pubblico aventi carattere regionale. La quota maggioritaria di questi istituti, infatti, appartiene ai governi dei rispettivi *Länder*.

Dalla numerosità degli intermediari afferenti a categorie differenti deriva un modello di rappresentanza che riflette la suddivisione in banche pubbliche, banche cooperative, casse di risparmio e banche commerciali private. Le associazioni di rappresentanza delle diverse categorie di banche trovano un centro di unificazione all'interno del *German Banking Industry Committee*. Esso, nonostante abbia la

funzione di rappresentare unitariamente il punto di vista degli istituti di credito tedeschi, non è una vera e propria istituzione<sup>87</sup>. Non prende parte al Comitato l'Associazione assicurativa tedesca, istituzione di rappresentanza per il settore.

In Francia, invece, il fenomeno del localismo bancario è meno accentuato rispetto alla Germania, in cui si rileva un numero elevato di banche commerciali regionali e di banche cooperative<sup>88</sup>. Difatti, alla presenza di istituti di credito strettamente legati alla dimensione territoriale e con un particolare legame con le esigenze di determinate comunità locali si sostituisce quella delle banche globali<sup>89</sup>, dotate di una struttura di controllo fortemente verticalizzata ed operanti su tutto il territorio nazionale. Si tratta di gruppi bancari di grandi dimensioni, che offrono ai propri clienti un vasto *range* di servizi, svolgendo tipologie di attività differenti.

La presenza di gruppi bancari di grandi dimensioni sul territorio francese è testimoniata anche da quanto riportato dallo studio del MBRES relativo alle maggiori banche europee nel primo semestre del 2013. Per quanto riguarda la Francia, infatti, il numero di gruppi creditizi considerati rilevanti ai fini dell'indagine è di quattro – BNP-Paribas, *Crédit Agricole SA*, *Groupe BPCE* e *Société Générale* – a fronte dei due tedeschi<sup>90</sup>.

Per quanto attiene ai soggetti che forniscono servizi di rappresentanza, la *Fédération Bancaire Française* (FBF) è la realtà associativa più significativa in quanto raccoglie l'adesione di tutte le banche aventi sede sul territorio nazionale<sup>91</sup>. La quasi totalità delle assicurazioni francesi è rappresentata dalla *Fédération française des sociétés d'assurances*<sup>92</sup> (FFSA). Un ulteriore dato da rilevare è l'adesione della Federazione bancaria francese e della Federazione delle società di assicurazione al Medef, la confederazione di rappresentanza delle imprese francesi. Ciò conferisce alle imprese finanziarie nel settore assicurativo e bancario un notevole vantaggio in termini

---

<sup>87</sup> MONTI L., *Le sfide della rappresentanza per il settore finanziario- Alla ricerca di nuovi paradigmi in Europa e in Italia*, LUISS University Press, Roma, 2014.

<sup>88</sup> DI CAPUA C., "Il sistema bancario tedesco –Verso un sistema bancario e finanziario europeo?", *Quaderni di Ricerche*, n°56, 2003, Ente per gli Studi Monetari, Bancari e Finanziari Luigi Einaudi.

<sup>89</sup> *Ibidem*.

<sup>90</sup> MBRES, "Le maggiori banche europee nel 1° semestre 2013" [http://www.mbres.it/sites/default/files/resources/download\\_it/rs\\_bancheeuropaGiugno13.pdf](http://www.mbres.it/sites/default/files/resources/download_it/rs_bancheeuropaGiugno13.pdf) (consultato il 18 settembre 2014).

<sup>91</sup> MONTI L., *Le sfide della rappresentanza per il settore finanziario- Alla ricerca di nuovi paradigmi in Europa e in Italia*, LUISS University Press, Roma, 2014.

<sup>92</sup> *Ibidem*.

di rappresentatività al livello europeo, grazie alla creazione di una rete che collega fra loro centri di rappresentanza locale, FBF, FFSA, Medef e le principali organizzazioni di rappresentanza al livello europeo, quali la *European Banking Federation*, la *Insurance Europe* e la *Business Europe*<sup>93</sup>.

Prendendo in considerazione l'indicatore di intensità rappresentativa europeo (IRE) – misurato tenendo conto dei dati riguardanti la patrimonializzazione del sistema bancario, le quote di mercato di raccolta premi del sistema assicurativo e il numero di lavoratori addetti al settore assicurativo, bancario e dei servizi ausiliari – è possibile notare come sia la Germania che la Francia si attestino fra i Paesi in questo senso più rilevanti. Gli operatori e le associazioni con un minor grado di rappresentatività, invece, appaiono quelli del Nord Europa<sup>94</sup>

La rilevazione di tali differenze è importante al fine di comprendere quali saranno le modalità d'incidenza dei provvedimenti adottati in vista del raggiungimento degli obiettivi posti dal progetto di Unione bancaria.

Il tessuto finanziario degli Stati membri deve confrontarsi con il contenuto dei numerosi provvedimenti europei – concernenti soprattutto l'imposizione di nuovi requisiti ed obblighi in materia di patrimonializzazione e vigilanza – e, al contempo, con i limiti e le criticità derivanti dall'adozione di modelli di funzionamento del sistema bancario peculiari. È proprio in questa delicata fase che il dialogo e la composizione di interessi al livello europeo riveste un'importanza cruciale, assegnando ai servizi di rappresentanza una funzione essenziale. Essi devono essere potenziati ove meno sviluppati per poter consentire una composizione di interessi che sia il meno parziale possibile. D'altra parte, è necessario combattere l'eccessiva parcellizzazione al livello interno e puntare, invece, ad una maggiore semplificazione che consenta di reagire rapidamente ed armonicamente dinanzi alle nuove sfide. È impossibile, pertanto, andare verso l'unicità dei meccanismi e dei parametri di riferimento senza risolvere le problematiche connesse agli strumenti attraverso i quali i soggetti facenti parte del settore finanziario nazionale si interfacciano alle istituzioni ed ai processi decisionali europei. Ciò deve avvenire al fine di garantire quella «necessaria legittimità e responsabilità democratica del processo decisionale nel

---

<sup>93</sup> *Ibidem.*

<sup>94</sup> *Ibidem.*

quadro dell'UEM, in base all'esercizio congiunto di sovranità in ordine alle politiche comuni e alla solidarietà.»<sup>95</sup>

## **2.2 Le nuove procedure di risoluzione degli enti creditizi e la mutualizzazione del rischio**

Fra i numerosi elementi di criticità che intervengono nel processo di costruzione della *Banking Union*, l'istituzione di un Meccanismo unico per la risoluzione delle crisi risulta essere senza dubbio l'elemento maggiormente discusso e capace di suscitare numerose riserve fra gli Stati dell'Eurozona poiché pone delle sfide importanti in termini di cessioni di sovranità e mutualizzazione del rischio.

Il *Single Resolution Mechanism* (SRM) rappresenta uno dei pilastri fondamentali nell'architettura dell'Unione bancaria in quanto costituisce uno strumento indispensabile per pervenire alla realizzazione di quello che è uno degli obiettivi principali del progetto: spezzare il legame fra banche ed emittenti sovrani per ripristinare nella realtà finanziaria ed economica europea una condizione di stabilità, fiducia e crescita. Attraverso gli strumenti predisposti al fine di garantire il funzionamento del SRM si vuole, infatti, combattere la frammentazione finanziaria e la condizione d'instabilità legata alla presenza di incentivi e prassi di risoluzione difformi negli Stati membri e, al contempo, evitare che i costi di possibili fallimenti futuri siano nuovamente posti a carico dello Stato e, conseguentemente, dei cittadini.

Dopo un lungo confronto fra le diverse posizioni e le remore degli Stati membri, il 15 luglio 2014 è stato adottato dal Consiglio il regolamento (UE) n. 206/2014 con il quale si istituisce il SRM. Nell'ambito di applicazione del regolamento rientrano le banche degli Stati dell'area euro sottoposte alla sorveglianza della BCE o delle autorità nazionali competenti e quelle degli Stati membri la cui moneta non è l'euro ma che abbiano instaurato una cooperazione stretta secondo quanto prescritto dall'articolo 7 del regolamento (UE) n. 1024/2013<sup>96</sup>.

Nel regolamento sono contenute le disposizioni relative all'istituzione ed al funzionamento del Comitato di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico, elementi essenziali per garantire l'operatività del Meccanismo.

---

<sup>95</sup> VAN ROMPUY H., *Verso un'autentica Unione economica e monetaria*, Bruxelles, 26 giugno 2012.

<sup>96</sup> PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, *Regolamento (UE) N. 806/2014 del 15 luglio 2014* (GU L225/1).

L'istituzione del Comitato di risoluzione risponde alle esigenze di armonizzazione delle procedure nazionali<sup>97</sup> attraverso l'utilizzo di processi decisionali destinati alla gestione dei fallimenti degli enti creditizi al livello europeo. Esso sarà composto da un presidente e da quattro membri nominati a tempo pieno sulla base di una procedura di selezione aperta<sup>98</sup> e da un rappresentante delle autorità di vigilanza nazionali nominato da ciascuno Stato membro. La BCE e la Commissione, inoltre, designeranno dei rappresentanti che potranno prendere parte alle riunioni del Comitato.

Dal punto di vista giuridico, al *Single Resolution Board* (SRB) viene assegnato lo *status* di agenzia dell'Unione Europea.

Esistono due distinte modalità di riunione del Comitato che variano in base ai compiti che quest'ultimo deve svolgere e alle decisioni da assumere<sup>99</sup>: in sessione esecutiva o in sessione plenaria.

Per quanto riguarda le nuove procedure di risoluzione degli enti creditizi, esse sono state predisposte in modo tale da poter consentire la massima rapidità decisionale. Nel caso in cui si ritenga necessario sottoporre a risoluzione un istituto finanziario in dissesto, la procedura sarà attivata dalla BCE mediante una prima valutazione delle condizioni e la notifica del caso in questione al Comitato, alla Commissione ed alle autorità nazionali competenti. È prevista, inoltre, la possibilità che il Comitato si sostituisca alla BCE nella valutazione di un ente creditizio in dissesto, qualora quest'ultima risulti inadempiente<sup>100</sup>. Una volta che la procedura è stata attivata, il Comitato può adottare un piano di risoluzione che viene immediatamente trasmesso alla Commissione. Quest'ultima, nell'arco di ventiquattro ore dall'avvenuta trasmissione, può approvare o obiettare al programma proposto. Nel caso in cui le obiezioni abbiano come oggetto una modifica sostanziale dell'utilizzo del Fondo di risoluzione unico o la mancanza d'interesse pubblico, esse vengono mosse dal

---

<sup>97</sup> *Ibidem.*

<sup>98</sup> Ex art.56 del Regolamento (UE) N.806/2014: « Il presidente, il vicepresidente e i membri di cui all'articolo 43, paragrafo 1, lettera b), sono designati in base ai meriti, alle competenze, alla conoscenza delle questioni bancarie e finanziarie, nonché all'esperienza in materia di vigilanza e regolamentazione finanziaria e di risoluzione bancaria. Il presidente, il vicepresidente e i membri di cui all'articolo 43, paragrafo 1, lettera b), sono scelti sulla base di una procedura di selezione aperta, che rispetta i principi di equilibrio di genere, esperienza e qualifica.».

<sup>99</sup> Il Comitato di risoluzione si riunisce in sessione plenaria nei casi in cui gli interventi siano quantificabili nella cifra di 5miliardi di capitale o in 10 miliardi di sostegno alla liquidità.

<sup>100</sup> Secondo quanto prescritto dall'articolo 18 del Regolamento (UE) N.806/2014.

Consiglio su proposta della Commissione. Sulla base delle indicazioni ricevute, il Comitato provvede nell'arco di otto ore alla modifica dei provvedimenti proposti<sup>101</sup>.

Relativamente alle procedure decisionali utilizzate per la risoluzione degli enti creditizi, una questione potenzialmente suscettibile di sollevare alcune difficoltà è quella relativa alla partecipazione alle votazioni del Consiglio degli Stati che non prendono parte al Meccanismo di risoluzione unica. Difatti, se da una parte essi sono a tutti gli effetti membri del Consiglio e godono a pieno titolo del diritto di voto, dall'altra, l'oggetto della decisione è costituito da provvedimenti riguardanti gli enti creditizi degli Stati aderenti al SRM. La criticità maggiore risiede nel fatto che i provvedimenti oggetto di decisione possono assumere un peso politico e colpire interessi che travalicano la sola area euro. La questione, tuttavia, è stata risolta mediante l'adozione di un accordo intergovernativo attraverso il quale gli Stati non aderenti al SRM hanno assunto l'impegno di non rovesciare la decisione adottata dalla maggioranza degli altri Stati<sup>102</sup>.

Il secondo elemento cardine per l'istituzione ed il funzionamento del SRM è costituito dal Fondo di risoluzione unico. Esso rappresenta uno strumento indispensabile per garantire maggiore efficacia ai provvedimenti assunti dal Comitato nell'ambito delle procedure di risoluzione, conferendo credibilità al SRM.

L'istituzione del Fondo di risoluzione e i provvedimenti da adottare per garantirne la piena operatività rappresentano il principale nodo critico alla base della realizzazione del secondo pilastro della *Banking Union*. La ragione di ciò risiede soprattutto nelle conseguenze prodotte in termini di mutualizzazione del rischio, punto sul quale gli Stati membri hanno espresso opinioni discordanti.

Il *Single Resolution Fund* dovrà arrivare a possedere nell'arco di otto anni una dotazione finanziaria complessiva di 55 miliardi. Tale somma verrà raggiunta mediante i versamenti effettuati al Fondo dalle banche nazionali per un importo sufficiente a fornire la copertura dell'1% dei loro attivi. Le risorse versate saranno, almeno inizialmente, suddivise per compartimenti nazionali. In seguito, esse saranno

---

<sup>101</sup> COMMISSIONE EUROPEA, "Unione bancaria: ripristinare la stabilità finanziaria nell'Eurozona", Bruxelles, 15 aprile 2014 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-294\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-294_it.htm) (consultato il 24 settembre 2014).

<sup>102</sup> ALBERTI J., "Adottato il Meccanismo di risoluzione unico, 'secondo pilastro' dell'Unione bancaria: prime considerazioni", *Eurojus.it*, 29 luglio 2014 <http://www.eurojus.it/adottato-il-meccanismo-di-risoluzione-unico-secondo-pilastro-dellunione-bancaria-prime-considerazioni/> (consultato il 24 settembre 2014).

soggette ad una progressiva mutualizzazione mediante una fusione del 40% per il primo anno, destinata a diventare del 60% durante il secondo e del 70% nel terzo<sup>103</sup>.

Il principio sulla base del quale si impone che il finanziamento del Fondo debba avvenire attraverso risorse degli istituti di credito nazionali è, ancora una volta, quello di rendere sempre più labile il nesso fra i costi di finanziamento delle banche e la posizione di bilancio percepita degli Stati membri<sup>104</sup>.

La definizione delle modalità di trasferimento e della progressiva mutualizzazione delle risorse del Fondo è stata affidata ad un accordo intergovernativo, concluso fra gli Stati il 21 maggio 2014. La scelta di affidare ad un accordo la disciplina di questi aspetti non è casuale. Essa, infatti, è legata alla pretesa tedesca di dare alle modalità d'impiego delle risorse nazionali in un intervento sovranazionale una formalizzazione giuridica tale da consentire al Parlamento nazionale di esercitare un'azione di controllo.

Un'altra questione la cui risoluzione si è rivelata particolarmente problematica è quella relativa alla creazione del cosiddetto “paracadute finanziario” o meccanismo di *backstop*. Si tratta di uno strumento la cui funzione sarà quella di supportare il SRF fino alla sua completa entrata a regime, prevista per il 2023. L'azione di supporto svolta da tale meccanismo consisterà nel fornire la possibilità di avere accesso a risorse supplementari qualora quelle versate nei compartimenti nazionali del Fondo risultassero insufficienti. L'approvvigionamento di risorse aggiuntive potrà avvenire attraverso l'imposizione da parte degli Stati membri di ulteriori prelievi sulle banche nazionali, mediante garanzie ed aiuti forniti dagli Stati o grazie alla concessione agli Stati di finanziamenti-ponte da parte dell'ESM. Si potrà, inoltre, ricorrere all'opzione della concessione di prestiti tra i diversi compartimenti nazionali<sup>105</sup>. Una volta terminato il periodo di transizione, è stata profilata la possibilità che il *backstop* continui a costituire un meccanismo comune di garanzia, complementare al SRF, allo scopo di conferire maggiore forza e credibilità al Meccanismo di risoluzione.

---

<sup>103</sup> Il Regolamento (UE) N.806/2014 rimanda all'accordo intergovernativo firmato il 21 maggio 2014 per quanto riguarda la disciplina del trasferimento e la progressiva messa in comune dei contributi.

<sup>104</sup> PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, *Regolamento (UE) N. 806/2014* del 15 luglio 2014 (GU L225/1).

<sup>105</sup> EUROGRUPPO E MINISTRI ECOFIN, “Statement of Eurogroup and ECOFIN Ministers on the SRM backstop”, 18 dicembre 2013 <http://www.eurozone.europa.eu/media/502738/20131218-SRM-backstop-statement.pdf> (consultato il 24 settembre 2014).

Relativamente alla necessità di creare un “paracadute finanziario” nell’ambito del SRM, gli Stati membri hanno assunto posizioni discordanti, determinando l’impossibilità di pervenire ad una definizione puntuale di taluni aspetti di questo meccanismo. In modo particolare, fortemente distanti fra loro sono risultati il punto di vista espresso dalla Germania e quello dell’Italia. La Germania, infatti, si è mostrata fortemente reticente rispetto alla possibilità di mutualizzazione del rischio posta attraverso la creazione di un *backstop* comune.

Durante la fase di conduzione dei negoziati per il raggiungimento dell’accordo relativo al SRM, il ministro delle Finanze tedesco Schäuble ha espresso, in una lettera inviata ai ministri dell’Eurogruppo il 12 dicembre 2013, le riserve tedesche relativamente all’attivazione del *backstop* durante la fase transitoria e alla funzione che verrà svolta dall’ESM nel ruolo di fondo salva-banche. La Germania, infatti, ha mostrato la propria contrarietà all’ipotesi di mutualizzazione delle risorse dei singoli compartimenti nazionali prima del raggiungimento da parte del Fondo della sua dotazione complessiva di 55 miliardi di euro. Ciò comporta che, qualora le risorse versate ex-ante dagli istituti di credito nazionali risultassero insufficienti alla copertura del dissesto bancario, spetterebbe comunque allo Stato fornire delle soluzioni. Questa condizione, inoltre, viene considerata indispensabile al fine di consentire all’ESM di svolgere la funzione di ‘*backstop case by case*’, vale a dire di prestatore di ultima istanza agli Stati. L’ipotetica istituzione di un “paracadute finanziario” viene rimandata al futuro, al momento in cui il fondo sarà pienamente operativo ed i contributi al livello nazionale mutualizzati<sup>106</sup>.

Risulta contrapposta alla posizione tedesca quella assunta dall’Italia, la quale si è dimostrata uno degli Stati che hanno maggiormente insistito sulla necessità di dotare il SRF di un *backstop* sin dall’entrata in vigore delle regole comuni di risoluzione, prevista per il 2016. L’ex-ministro dell’Economia e della Finanze Saccomanni, in una lettera di risposta a quella del ministro tedesco Schäuble, ha sottolineato l’estrema importanza di proseguire il percorso intrapreso sulla base di quelle che sono state le proposte della Commissione. La creazione di un *backstop* comune si configura come uno strumento essenziale per rendere effettivi gli sforzi compiuti per spezzare il

---

<sup>106</sup> SCHÄUBLE W., “ Lettera al Ministro delle Finanze lituano e Presidente dell’Ecofin Rimantas Šadzius”, 12 dicembre 2013 <http://online.wsj.com/public/resources/documents/rtb.pdf> (consultato il 24 settembre 2014).

circolo vizioso banche-sovrani e per ridurre il rischio di contagio sistemico. Al fine di portare a compimento questo obiettivo condiviso, risulta indispensabile poter fare affidamento su risorse finanziarie comuni per affrontare congiuntamente i rischi maggiori.

La mutualizzazione del rischio e delle risorse finanziarie viene giudicata un passo da cui non si può prescindere se si vuole evitare di dar vita ad un «Unione bancaria difettosa»<sup>107</sup>. A questa idea, si collega la proposta di fare in modo che il meccanismo di *backstop* rimanga operativo anche quando il Fondo avrà raggiunto la sua dotazione finanziaria complessiva.

La compresenza di posizioni così distanti fra loro su questo rilevante punto della *Banking Union* pone in evidenza come alla prossimità del raggiungimento di alcuni traguardi faccia da controparte la sussistenza di taluni limiti difficili da superare, i quali rendono la strada da percorrere per la definizione e la realizzazione di un progetto che risulti completo e soddisfacente per tutti ancora incerta. Difatti, nonostante si sia pervenuti nel maggio 2014 alla firma dell'accordo intergovernativo relativo al Fondo di risoluzione unico, numerose questioni – fra le quali quella del *backstop* – continuano a rimanere irrisolte.

La possibilità di elaborare delle soluzioni appropriate dipenderà in larga parte dalla misura in cui gli Stati membri si mostreranno disponibili ad operare i cambiamenti istituzionali e le cessioni di sovranità necessarie affinché possa essere compiuto questo ulteriore passo verso l'approfondimento del processo d'integrazione europea.

---

<sup>107</sup> SACCOMANNI F., “ Lettera al Ministro delle Finanze lituano e Presidente dell'Ecofin Rimantas Šadzius”, 13 dicembre 2013 [http://online.wsj.com/public/resources/documents/SACCOMANNI\\_LETTER.pdf](http://online.wsj.com/public/resources/documents/SACCOMANNI_LETTER.pdf) (consultato il 24 settembre 2014).

## Conclusioni

Il presente lavoro adotta come punto di partenza l'analisi degli elementi che hanno dettato la necessità di elaborazione del progetto di Unione bancaria. L'adozione della moneta unica e l'assunzione di una "dimensione europea" da parte del settore finanziario non è stata controbilanciata da un altrettanto significativo sforzo di unificazione nelle strutture di vigilanza al livello europeo. È importante rilevare come tale frammentazione non abbia consentito né una sufficiente azione di controllo preventivo per limitare la componente dell'azzardo morale nell'attività degli intermediari né un'adeguata gestione dei fallimenti bancari generati dallo scoppio della crisi.

Gli effetti prodotti da tale situazione hanno avuto, in ultima istanza, gravi ripercussioni sugli Stati membri e, conseguentemente, sui cittadini europei. Attraverso l'analisi di quelli che sono gli elementi essenziali della *Banking Union* e del complesso normativo sotteso alla loro istituzione e regolamentazione, si osserva come tale progetto si configuri come una risposta complessa dal punto di vista tecnico e politico. In primo luogo, come è stato possibile rilevare dall'analisi dei dati riguardanti i principali gruppi creditizi europei e dallo studio di alcune realtà bancarie nazionali, la complessità risiede nello sforzo di conciliare l'elemento della diversità con il bisogno di conferire uniformità nelle strutture di garanzia e vigilanza, al fine di non produrre pericolose distorsioni. In secondo luogo, il progetto risulta essere complesso anche dal punto di vista della rappresentazione d'interessi e posizioni diverse. Si impone, pertanto, il bisogno di operare uno sforzo di composizione democratica di questi elementi, indispensabile affinché le decisioni assunte possano essere largamente condivise. Uno degli elementi chiave per rispondere alle sfide del settore finanziario e per il proficuo funzionamento dell'Unione bancaria, infatti, è rappresentato dalla responsabilità e dalla legittimità democratica che devono sorreggerne l'architettura. L'importanza riconosciuta a questi elementi è motivata dal fatto che attraverso la realizzazione di tale progetto si andrà incontro ad una svolta che avrà un forte impatto sul processo d'integrazione europea e sulla vita dei cittadini. Mediante l'analisi delle iniziative di riforma e degli elementi di criticità, è possibile rilevare come il bisogno di una maggiore responsabilizzazione dei soggetti coinvolti si imponga a tutti i livelli, al

fine di offrire alla collettività un servizio corredato di adeguate garanzie di trasparenza e sicurezza. Per raggiungere questo obiettivo in un panorama vasto e composito, è essenziale operare un mutamento nel quadro istituzionale vigente. Gli Stati membri devono consentire alle cessioni di sovranità necessarie alla predisposizione di un sistema che sia dotato di poteri e risorse adeguate a svolgere a livello europeo i compiti che sinora sono stati di competenza nazionale. Il superamento di dissensi e particolarismi e la necessità di costruire dei meccanismi forti che godano di ampia legittimazione sono traguardi che per essere raggiunti richiedono un lavoro lungo ed impegnativo.

L'imminente divulgazione dei risultati degli stress test e dell'asset quality review condotta sul gruppo delle maggiori banche europee e l'avvio del Meccanismo di vigilanza unico – previsto per il novembre 2014 – rappresenteranno un primo banco di prova per il lavoro sinora svolto. Al contempo, è indispensabile, che le istituzioni europee e quelle degli Stati membri continuino a lavorare affinché il progetto possa prendere forma e concretizzarsi e si possa pervenire ad una definizione di quelli che sono ancora gli aspetti più nebulosi, cercando un equilibrio fra il rispetto dei valori comuni e delle identità nazionali.

## Riferimenti bibliografici

- DI CAPUA C., “Il sistema bancario tedesco –Verso un sistema bancario e finanziario europeo?”, *Quaderni di Ricerche*, n°56, 2003, Ente per gli Studi Monetari, Bancari e Finanziari Luigi Einaudi.
- DI TARANTO G., *L'Europa tradita- lezioni dalla moneta unica*, LUISS University Press, Roma, 2013.
- MONTI L., *Le sfide della rappresentanza per il settore finanziario- Alla ricerca di nuovi paradigmi in Europa e in Italia*, LUISS University Press, Roma, 2014.
- SARCINELLI M., “L’Unione bancaria europea e la stabilizzazione dell’Eurozona”, *Moneta e Credito*, volume 66, numero 261, 2013.

## Documenti e siti istituzionali

- ASSEMBLÉE NATIONALE, *Projet de loi n°566*, 19 dicembre 2012.
- BANCA CENTRALE EUROPEA, Rapporto trimestrale sul MVU, 2014, <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ssmqr20141it.pdf?da2da9cd374b29780b19c31c67009a85>.
- COMMISSIONE EUROPEA, “Summary of stakeholders consultation on structural reform on banking sector” ,Consultation By the Commission on the Structural Reform of the Banking Sector, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/2013/banking-structural-reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2013/banking-structural-reform/index_en.htm) .
- COMMISSIONE EUROPEA, “Unione bancaria: ripristinare la stabilità finanziaria nell’Eurozona”, Bruxelles, 15 aprile 2014, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-294\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-294_it.htm) ,consultato il 24 settembre 2014.

- COMMISSIONE EUROPEA, *Azione per la stabilità, la crescita e l'occupazione*, Bruxelles, 30 maggio 2012 .
- COMMISSIONE EUROPEA, *Il sistema bancario ombra: affrontare le nuove fonti di rischio del settore finanziario*, Bruxelles, 4 settembre 2013.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Libro Verde-Sistema bancario ombra*, Bruxelles, 19 marzo 2012.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulle misure strutturali volte ad accrescere la resilienza degli enti creditizi dell'UE*, Bruxelles, 29 gennaio 2014.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Una tabella di marcia verso l'Unione bancaria*, Bruxelles, 12 settembre 2012.
- CONSIGLIO EUROPEO, *Regolamento (UE) N. 1024/2013* del 15 ottobre 2013 (GU L 287/63).
- CONSIGLIO EUROPEO, *Regolamento(UE) N. 1096/2010* del 17 novembre 2010 (GU L331/162).
- Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo della zona euro, Bruxelles, 9 dicembre 2011.
- EUROGRUPPO E MINISTRI ECOFIN, “Statement of Eurogroup and ECOFIN Ministers on the SRM backstop”, 18 dicembre 2013, <http://www.eurozone.europa.eu/media/502738/20131218-SRM-backstop-statement.pdf> ,consultato il 24 settembre 2014.

- HIGH-LEVEL EXPERT GROUP ON REFORMING THE STRUCTURE OF EU BANKING SECTOR, *Final Report*, Bruxelles, 2 ottobre 2012.
- PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, *Direttiva 2014/49/UE* del 16 aprile 2014 (GU L 173/149).
- PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, *Direttiva 2014/59/UE* del 15 maggio 2014 (GU L 173/190).
- PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, Regolamento (UE) N. 806/2014 del 15 luglio 2014 (GU L225/1).
- PARLAMENTO EUROPEO, *Sistema bancario ombra*, 20 novembre 2012.
- THE HIGH- LEVEL GROUP ON FINANCIAL SUPERVISION IN THE EU, *Report*, Bruxelles, 25 febbraio 2009.
- VAN ROMPUY H., *Verso un'autentica Unione economica e monetaria*, Bruxelles, 26 giugno 2012.

## Siti

- ALBERTI J., “Adottato il Meccanismo di risoluzione unico, ‘secondo pilastro’ dell’Unione bancaria: prime considerazioni”, *Eurojus.it*, 29 luglio 2014, <http://www.eurojus.it/adottato-il-meccanismo-di-risoluzione-unico-secondo-pilastro-dellunione-bancaria-prime-considerazioni/> ,consultato il 24 settembre 2014.
- DAVI L., “Stress test: banche a rapporto in BCE”, *Il Sole 24 Ore*, 24 agosto 2014, <http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2014-08-24/stress-test-banche-rapporto-bce-081242.shtml?uuid=ABDboumB> ,consultato il 10 settembre 2014.
- ECONOMY 2055, “Come funziona una *bad bank*: il caso spagnolo”, 2 gennaio 2014,

<http://www.economy2050.it/bad-bank-caso-spagnolo/> , consultato il 9 ottobre 2014.

- ECONOMY 2050, “La Riforma bancaria tedesca”, 15 aprile 2013, <http://www.economy2050.it/riforma-bancaria-tedesca/> ,consultato il 20 settembre 2014.
- ECONOMY 2055, “La Riforma bancaria francese”, 13 aprile 2013, <http://www.economy2050.it/riforma-bancaria-francese/> ,consultato il 20 settembre 2014.
- ECONOMY 2055, “La Spagna nazionalizza *Bankia* e vara la seconda riforma bancaria in tre mesi”, 15 maggio 2012 <http://www.economy2050.it/spagna-crisi-bancaria-bankia/> ,consultato il 9 ottobre 2014.
- EUROPEAN ASSOCIATION OF COOPERATIVE BANKS, *Annual Report*, Bruxelles, 2013, <http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2014-08-24/stress-test-banche-rapporto-bce-081242.shtml?uuid=ABDboumB> ,consultato il 10 settembre 2014.
- IL SOLE 24 ORE RADIOCOR, “Banche: Febaf contraria proposte Ue che "scardinano modello banca universale"”, 7 aprile 2014, [http://www.europarlamento24.eu/banche-febaf-contraria-proposte-ue-che-scardinano-modello-banca-universale/0,1254,106\\_ART\\_6596,00.html](http://www.europarlamento24.eu/banche-febaf-contraria-proposte-ue-che-scardinano-modello-banca-universale/0,1254,106_ART_6596,00.html) ,consultato il 16 settembre 2014.
- MBRES, “Le maggiori banche europee nel 1° semestre 2013”, [http://www.mbres.it/sites/default/files/resources/download\\_it/rs\\_bancheuropaGiugno13.pdf](http://www.mbres.it/sites/default/files/resources/download_it/rs_bancheuropaGiugno13.pdf) ,consultato il 18 settembre 2014.
- ROMANO B., “Michel Barnier: stop alla speculazione delle banche”, Il Sole 24 Ore, 29 gennaio 2014, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-01-29/stop-speculazione-banche-064447.shtml?uuid=ABB6cys> ,consultato il 10 settembre 2014.

- SACCOMANNI F., “ Lettera al Ministro delle Finanze lituano e Presidente dell’Ecofin Rimantas Šadzius”, 13 dicembre 2013, [http://online.wsj.com/public/resources/documents/SACCOMANNI\\_LETTER.pdf](http://online.wsj.com/public/resources/documents/SACCOMANNI_LETTER.pdf) ,consultato il 24 settembre 2014.
- SALIMBENI A.P., “Banche, doppia stretta dalla Ue sulle attività speculative”, Il Sole 24 Ore, 29 gennaio 2014, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-01-29/stop-speculazione-banche-064447.shtml?uuid=ABB6cys> ,consultato il 16 settembre 2014.
- SCHÄBLE W., “ Lettera al Ministro delle Finanze lituano e Presidente dell’Ecofin Rimantas Šadzius”, 12 dicembre 2013, <http://online.wsj.com/public/resources/documents/rtb.pdf> ,consultato il 24 settembre 2014.
- SIMONETTI G., “Il punto sulle risposte al rischio sistemico”, FinRiskAlert.it, 15 luglio 2014, <https://www.finriskalert.it/?p=1412> ,consultato il 18 settembre 2014.

## **Interventi e convegni**

- ABETE L., “Le riforme per la trasparenza del mercato finanziario” intervento al Convegno Nazionale Cavalieri del Lavoro “Competere per crescere, le sfide dell’Europa, le opportunità per l’Italia”, Napoli, 13 ottobre 2012.
- BARBAGALLO C., “L’Unione Bancaria Europea” intervento alla Tavola Rotonda “Verso l’Europa Unita-Gli obiettivi raggiunti, gli ostacoli da superare, le nuove sfide” organizzata dalla NIFA, Roma, 6 maggio 2014.
- DRAGHI M., *Lectio Magistralis* presso la LUISS Guido Carli in occasione della cerimonia di conferimento della *Laurea Honoris Causa* in Scienze Politiche, Roma, 6 maggio 2013.

- VISCO I., “La crisi dei debiti sovrani e il processo d’integrazione europea” intervento al seminario “Il federalismo in Europa e nel mondo- Trentaduesima edizione” organizzato dall’ Istituto di studi federalisti “Altiero Spinelli”, Ventotene, 1 settembre 2013.

