

APPUNTI DA BRUXELLES

di Mario Di Ciommo

Unione bancaria: tedesca o europea?

Se è vero, come è vero, che l'Unione bancaria rappresenta per l'Europa la riforma più ambiziosa dopo la creazione della moneta unica, l'importanza delle ultime due settimane appena trascorse per il completamento di questo ambiziosissimo progetto di riforma dell'Unione economica e monetaria, suggerisce di ripercorrerne i momenti principali.

L'11 dicembre Consiglio, Parlamento e Commissione (il cosiddetto "Trilogo") sono arrivati ad un accordo finale sulla direttiva in materia di risanamento e risoluzione delle banche in crisi (BRRD, secondo l'acronimo inglese); accordo che adesso deve ottenere l'approvazione formale da parte di Consiglio e Plenaria del Parlamento (attesi entro febbraio/marzo dell'anno prossimo). Questa direttiva introduce un regime europeo che i 28 Paesi dell'UE dovranno recepire nei propri ordinamenti nazionali e, allo stesso tempo, pone le regole fondamentali per il funzionamento del Meccanismo unico di risoluzione (SRM), secondo pilastro dell'Unione bancaria.

Capitolo SRM. Lunedì 16 Mario Draghi, nel corso di un'audizione dinanzi alla Commissione Affari economici e monetari (ECON) del Parlamento europeo, ha detto la sua, con toni particolarmente espliciti, sulle linee del testo di compromesso partorito – sotto dettatura della Germania – dalla Presidenza lituana la settimana precedente (il 10 dicembre): per la credibilità dell'Unione bancaria serve un Meccanismo di risoluzione che sia una controparte del Meccanismo di supervisione (SSM), e, per la percezione dei mercati, è essenziale che tale Meccanismo sia

“unico”, ossia “basato su di un sistema unico, un'unica autorità e un unico fondo”, e non un meccanismo che sia “unico solo di nome”. Draghi si è detto “preoccupato” da un processo decisionale che possa venire disegnato in maniera eccessivamente complessa – “tutti sanno che queste decisioni devono essere prese istantaneamente, non possiamo avere centinaia di persone che si mettono a discutere per capire se una banca è sana o meno”, ha affermato – in cui le modalità di finanziamento possano non essere adeguate. Il Presidente della BCE è anche ritornato sulla necessità di inserire quanto prima nella faretra dell’ESM lo strumento della diretta ricapitalizzazione delle banche (che ha tra i principali oppositori Berlino).

Martedì pomeriggio la Commissione Affari economici e monetari (ECON) del Parlamento europeo ha votato la relazione sulla proposta di regolamento che istituisce il SRM. La votazione si è chiusa con grande soddisfazione dell’assemblea per il forte e compatto sostegno dato dal voto alla relazione. La quale, come sottolineato dalla stessa relatrice, la socialista portoghese Elisa Ferreira, ha mantenuto l’impronta fortemente europea della proposta della Commissione, con un processo decisionale il più semplice possibile (nel quale i poteri principali spettano all’istituendo *Single Resolution Board*, la Commissione ha il *final say* sulla decisione di risoluzione proposita dal *Board*, mentre il Consiglio europeo resta fuori), e l’istituzione di un fondo di risoluzione effettivamente unico (che, come da proposta della Commissione, sarà finanziato da tutte le banche dei Paesi partecipanti al Meccanismo unico di supervisione, e che dovrebbe, entro 10 anni, arrivare ad una potenza di fuoco di 55 miliardi di euro); fondo che il Parlamento vorrebbe fosse sin da subito dotato della capacità di ottenere prestiti da “strumenti pubblici europei” (compreso l’eventuale istituendo backstop europeo, ruolo a cui è candidato il Meccanismo europeo di stabilità – l’ESM) ove le risorse del fondo non fossero sufficienti.

Nelle stesse ore, intanto, Parlamento e Consiglio raggiungevano l’accordo politico sulla direttiva in materia di schemi di garanzia dei depositi. Accordo che, come quello sulla BRRD, è un altro passo sulla strada del completamento del *Single Rulebook* (ossia la cornice normativa all’interno della quale dovrà muoversi la supervisione e la gestione delle crisi degli istituti di credito nella UE) e della stessa Unione bancaria (e che, come per la BRRD, deve ora ricevere l’approvazione formale da parte di

Consiglio e Plenaria del Parlamento, attesa entro febbraio/marzo dell'anno prossimo).

La sera di martedì, poi, i Ministri dell'economia e delle finanze dell'Eurogruppo si sono confrontati in una discussione a tratti molto dura, che ha visto, in particolare, molto distanti Italia e Germania. Traccia di tale distanza si ritrova in due lettere inviate al Ministro lituano Presidente di turno dell'ECOFIN dai Ministri [Schäuble](#) (il 12 dicembre) e [Saccomanni](#) (il 13 dicembre).

L'italiano ha sostenuto soprattutto due punti: la necessità di disegnare il processo decisionale del SRM in modo snello, agile, così da renderlo capace di assumere decisioni velocemente, e, quindi, credibile; la necessità di dotare il SRM di risorse adeguate tali da tranquillizzare i mercati sulla capacità dello stesso di risolvere qualsiasi situazione di crisi e, quindi, di affiancarlo con una rete di sicurezza – il “famigerato” backstop – capace di intervenire senza condizionalità. L'omologo tedesco, dal canto suo, si è detto a favore di un Meccanismo alimentato principalmente dai fondi nazionali di risoluzione, senza dar rilievo al tema della dimensione del fondo, indicando nell'ESM il possibile prestatore di ultima istanza, sulla base però delle regole già in vigore (che prevedono, al momento, che il prestito sarebbe agli Stati e, dunque, alimenterebbe il debito pubblico nazionale; elemento quest'ultimo che, come messo in rilievo da Saccomanni, impedirebbe di spezzare la catena tra le banche e il rischio sovrano, obiettivo principale per cui si procede a istituire Unione bancaria e Meccanismo unico di risoluzione). In sostanza, il rappresentante tedesco ha ribadito il principio del rispetto della sovranità dei popoli nell'utilizzo di fondi pubblici nazionali e quello della opportunità di sottoporre a condizioni, che impegnino la responsabilità degli Stati, l'intervento dell'ESM.

Da notare come al termine della riunione il Ministro francese Pierre Moscovici si è detto "sicuro" che l'accordo completo sarebbe stato raggiunto l'indomani e che avrebbe previsto "un backstop comune che potrà avere forme diverse, da precisare nei prossimi anni".

Il momento politico *clou* della settimana è stato, però, il Consiglio dei Ministri dell'economia e delle finanze (ECOFIN) della UE. Dopo la riunione di martedì 10, in cui i Ministri avevano fatto passi avanti verso un accordo, raggiungendo una “intesa generale”, l'ECOFIN è tornato a riunirsi mercoledì

18 e, dopo 12 ore di trattative, ha chiuso un [accordo](#), che prevede da un lato il regolamento sul SRM, e dall'altro l'impegno dei Paesi Euro, di negoziare entro il primo marzo 2014 un accordo intergovernativo sul funzionamento del fondo unico di risoluzione (SRF), che dovrebbe regolare il trasferimento di contributi nazionali al fondo e la progressiva mutualizzazione delle risorse nell'arco di una fase transitoria di 10 anni.

Nel contenuto, l'intesa di mercoledì stabilisce fundamentalmente due cose: la prima è che gli Stati daranno sì vita ad un fondo di risoluzione (finanziato con prelievi sulle banche a livello nazionale), ma che questo fondo inizialmente sarà costituito da "compartimenti nazionali", i quali, in dieci anni, verranno progressivamente fusi in un fondo unico. Nei 10 anni di transizione il fondo, in caso di necessità, potrà essere garantito da "finanziamenti-ponte" nazionali, coperti dalle leve bancarie o dal ESM (quest'ultimo secondo le regole attualmente in vigore); saranno anche possibili prestiti fra i "comparti nazionali". I Ministri si sono poi impegnati a sviluppare, durante questo periodo transitorio, un "paracadute comune" – il backstop – il quale sarà operativo entro 10 anni massimo.

La seconda componente del Meccanismo di risoluzione è costituito dall'autorità chiamata a prendere la decisione di "risolvere" una banca in difficoltà: la decisione di intervenire, su segnalazione della Bce, verrà presa dall'istituendo *Single Resolution Board*, il quale adotterà uno schema di risoluzione, che entrerà in vigore entro 24 ore, a meno che il Consiglio, su proposta della Commissione, non si opponga o chieda cambiamenti.

Un altro elemento molto importante dell'accordo dell'ECOFIN è rappresentato dal fatto che il SRM coprirà sì tutte le banche dei Paesi partecipanti al Meccanismo unico di supervisione (come proposto dalla Commissione e accettato anche dal Parlamento), ma il *Board* sarà responsabile (per ciò che concerne i *resolution plans* e la fase di esecuzione della risoluzione) delle banche transfrontaliere e quelle direttamente supervisionate dalla BCE, mentre le autorità nazionali dovrebbero essere responsabili per tutte le altre banche, con il *Board* a conservare la competenza sulle banche che chiederanno l'accesso al fondo unico. Un sistema "two-tier" che si rifà al modello adottato per il SSM.

Nel valutare lo *state of play* ad oggi, bisogna ribadire il presupposto da cui siamo partiti: siamo dinanzi alla riforma più ambiziosa dopo la creazione della moneta unica; riforma per di più realizzata in tempi record, se si pensa

che la proposta della Commissione per l'istituzione del Meccanismo unico di supervisione, primo pilastro dell'Unione bancaria, risale al 12 settembre 2012.

Detto ciò, alla luce dello sviluppo dei fatti sinora descritto, è lampante sia la distanza tra l'accordo del Consiglio e il compromesso raggiunto dal Parlamento (quest'ultimo assai più vicino del primo alla proposta della Commissione), sia la capacità ancora una volta mostrata dalla Germania di "imporre" il proprio punto di vista. A tal proposito, si noti come Berlino fino a qualche settimana sembrasse avere una posizione completamente isolata (e qui ci sarebbe da chiedersi: cosa è successo da allora sino al 18? Perché gli altri Paesi hanno accettato un compromesso dall'impronta così marcatamente tedesca? E forse un aiuto per rispondere può venire dal recente [articolo](#) sulle colonne del Corriere della Sera dell'eurodeputata francese Sylvie Goulard). Eppure oggi possiamo dire che la Germania ha sostanzialmente ottenuto in sede ECOFIN (quasi) tutto ciò che voleva: in definitiva sembra aver dovuto cedere soltanto sul fondo unico, elemento importantissimo per il SRM, ma che non sarà davvero "unico" prima del 2015; e sarà regolato da un accordo intergovernativo i cui contorni non sono del tutto chiari al momento (in particolare, ci sarà da verificare se, ed eventualmente quali spazi, l'accordo lascerà a istituzioni nazionali – e si aggira nella mente di qualcuno il fantasma del *Bundestag*, vista l'esperienza dell'ESM...). Lo stesso backstop ci sembra difficile ascriverlo ad un successo di coloro che rivendicavano l'istituzione di un backstop europeo (abbiamo parlato prima del Ministro Saccomanni, il quale pure ha parlato dopo mercoledì di "successo italiano"... Ma basta ripercorrere i fatti di martedì 17 per verificare come una tale tesi sia difficile da sostenere): alla fine dei conti l'impegno assunto dai Ministri dell'ECOFIN è quello a disegnare un backstop che sia davvero europeo nei prossimi dieci anni, senza che nulla di sostanziale sia stato deciso su forma e mezzi dello stesso... E ricordiamo tutti la vicenda del ESM, e in particolare quella del ricorso all'ESM per la diretta ricapitalizzazione delle banche: strumento i cui termini d'uso, ad oggi, ancora non sono stati definiti e che, comunque, per i limiti e le condizionalità che già da ora sono state imposte al suo utilizzo, è – e probabilmente resterà – praticamente inaccessibile...

C'è da prevedere che le trattative tra Consiglio, Parlamento e Commissione saranno difficili. Riassumendo, le maggiori distanze tra

Consiglio e Parlamento riguardano: il processo decisionale (assai complesso nella proposta dell'ECOFIN, con il nodo da sciogliere del coinvolgimento del Consiglio, voluto dai Ministri ed avversato dal Parlamento per evitare la "politicizzazione" delle decisioni di risoluzione); la costruzione del fondo unico (diviso in compartimenti nazionali per i dieci anni del periodo di transizione secondo la proposta dell'ECOFIN, unico sin da subito nella proposta del Parlamento); l'adozione di un accordo intergovernativo (giustificata dai Ministri come base legale indispensabile per vincolare gli Stati a trasferire risorse al livello europeo, e considerata invece dal Parlamento una sorta di cavallo di Troia per consentire agli Stati nazionali di controllare l'uso delle risorse destinate alla risoluzione ed esautorare il Parlamento stesso da queste decisioni); il backstop da affiancare al fondo (se di fatto l'Ecofin non introduce nessun backstop europeo per i primi dieci anni, il Parlamento prevede sin da subito la possibilità per il fondo di accedere a fondi pubblici in caso di necessità); il *two-tier system* sul modello adottato per il SSM (soluzione che però sembra accettabile dal Parlamento).

Molti sono dunque i punti che renderanno complessi i negoziati tra Consiglio e Parlamento, chiamati a mettere insieme una proposta dall'impronta fortemente tedesca – il compromesso dell'ECOFIN – con una proposta dall'impronta fortemente europea – quella del Parlamento, in linea con la proposta della Commissione (e con le indicazioni della Bce). Eppure, al netto di ciò, ci sembra di poter dire che la decisione di istituire il SRM prima della fine della corrente legislatura (che si chiude il maggio prossimo), che a tante cassandre sembrava irrealistica, è a portata di mano.

m.diciommo@astrid.eu

twitter: @dicimario