

Università Cattolica, Milano

Ciclo di incontri “Verso l’Unione bancaria europea”

**L’armonizzazione europea della regolamentazione bancaria:
Autorità bancaria europea e autorità di vigilanza nazionali**

Intervento di Luigi Federico Signorini

27 marzo 2014

Ringrazio l'Università Cattolica per l'invito a discutere di temi cruciali per il futuro della vigilanza bancaria in Italia e in Europa. In questo campo sono state prese decisioni storiche e si stanno realizzando, a un ritmo molto rapido, cambiamenti rilevanti; lo scambio di idee, la discussione e la condivisione con gli studiosi e gli operatori sono fondamentali.

Articolerò il mio intervento descrivendo il percorso che ha portato alla creazione dell'unione bancaria, i pilastri su cui essa si fonda e il loro stato di attuazione. Discuterò inoltre l'assetto istituzionale della vigilanza europea, soffermandomi in particolare sulla divisione di compiti fra autorità in tema di regolamentazione e supervisione e sul processo di produzione della normativa europea.

1. Il percorso verso l'unione bancaria

L'unione bancaria risponde in primo luogo alla difficoltà di conciliare l'obiettivo di creare un mercato unico dei servizi bancari con la permanenza di sistemi di vigilanza puramente nazionali. L'attività bancaria è condizionata, in misura assai più pervasiva rispetto ad altre attività economiche, dal sistema della supervisione. Leggi, istituzioni, prassi e culture di vigilanza non integrate creano, nei fatti, elementi di segmentazione che impediscono di cogliere pienamente i benefici del mercato unico in termini di efficienza, concorrenza, minore costo dell'intermediazione e diversificazione del rischio. Le autorità nazionali rispondono, per loro natura, a regole e istanze nazionali; esternalità, effetti di *spill-over* delle decisioni nazionali non sono sempre adeguatamente considerati. Gli effetti divengono evidenti in momenti di crisi, se si determina la percezione, illusoria, che la stabilità del sistema bancario si possa difendere meglio, o soltanto, all'interno di frontiere nazionali.

L'unione bancaria è necessaria anche per contrastare il legame pernicioso tra rischio bancario e rischio sovrano. Il nesso va in entrambe le direzioni. In

paesi dove si è manifestata una grave crisi bancaria, i salvataggi decisi – di dimensione ragguardevole rispetto all’economia del paese – hanno determinato un repentino peggioramento della finanza pubblica. In paesi caratterizzati da squilibri della finanza pubblica, la situazione del sovrano influenza la percezione da parte del mercato della stabilità del sistema bancario, il rating delle banche, le condizioni di disponibilità e costo con cui esse possono accedere al mercato del capitale e della liquidità. La frammentazione dei mercati finanziari indotta dall’innescarsi di un potenziale circolo vizioso tra rischio sovrano e rischio bancario (e che la concentrazione delle responsabilità di supervisione a livello nazionale non ha contribuito a contrastare) ha interferito con lo stesso meccanismo di trasmissione della politica monetaria nell’area dell’euro, determinando una disomogeneità delle condizioni sui mercati interbancari e, in ultima analisi, dei tassi di interesse sui prestiti bancari tra i paesi dell’area dell’euro.

Un sistema di supervisione unico può e deve favorire l’adozione delle migliori prassi di vigilanza, impermeabili a dannose tentazioni di *ring-fencing* e a logiche di promozione di “campioni” nazionali. Un credibile meccanismo unico per la risoluzione delle crisi contribuisce a sua volta a ovviare al legame perverso tra stabilità bancaria e condizioni della finanza pubblica di singoli stati, piccoli o grandi. I due obiettivi sono inscindibili. La disponibilità a mettere in comune risorse per la costituzione di una rete di sicurezza europea per le crisi è difficile da ottenere senza controlli che siano anch’essi comuni, condivisi nei metodi e nell’architettura e strutturati in modo che di essi si risponda a livello europeo. Al tempo stesso, perché il meccanismo funzioni in modo omogeneo e senza tensioni istituzionali, uniformare il livello territoriale a cui fa riferimento la responsabilità per la supervisione con quella per la risoluzione delle crisi appare necessario.

2. Gli elementi dell'unione bancaria

Le ragioni che hanno condotto allo sviluppo del progetto di unione bancaria sono utili per spiegarne gli elementi fondamentali, che ripercorrerò rapidamente.

2.1. Il Single Supervisory Mechanism

Il primo elemento è il *Single Supervisory Mechanism* (SSM), che prevede dal prossimo novembre l'esercizio da parte della BCE delle funzioni di vigilanza bancaria. Con la costituzione dell'SSM, la BCE avrà la responsabilità diretta della vigilanza prudenziale sulle circa 130 banche più significative dell'area dell'euro. Al sistema unico di supervisione competeranno la verifica del rispetto delle regole prudenziali, la valutazione periodica della situazione degli intermediari, gli interventi di vigilanza, la conduzione degli stress test, così come alcuni importanti compiti di vigilanza macro-prudenziale. L'azione si impiegherà su team congiunti, composti di personale della BCE e delle autorità nazionali. Cooperazione e raccordo tra BCE e autorità nazionali saranno imprescindibili per assicurare l'unitarietà e la coerenza dell'azione di vigilanza nell'SSM e valorizzare il patrimonio di conoscenze ed esperienze maturato dalle autorità di supervisione nazionali.

L'esercizio della vigilanza sulle banche rimanenti sarà compito delle autorità nazionali, sulla base di linee guida stabilite dalla BCE, che potrà comunque avocare a sé l'esercizio della supervisione anche su queste banche. Il passaggio alla supervisione della BCE è automatico per le banche che richiedano l'assistenza finanziaria dello *European Financial Stability Facility* o dello *European Stability Mechanism*.

La protezione dei consumatori, il contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, la supervisione sui servizi di pagamento e le funzioni in materia di mercati degli strumenti finanziari, la vigilanza sui soggetti non bancari e i controlli sulle succursali di banche autorizzate da paesi

terzi rimarranno di competenza esclusiva delle autorità di vigilanza nazionali, anche con riferimento alle banche maggiori.

La costruzione, a tappe serrate, di un sistema per molti aspetti completamente nuovo determina in questo momento uno sforzo organizzativo e operativo eccezionale. Anche a regime, standard internazionali sempre più articolati, norme europee e nazionali più stringenti, le stesse, legittime, crescenti aspettative dell'opinione pubblica continueranno a richiedere un rafforzamento delle funzioni di supervisione. Il lavoro non mancherà, né alla BCE né alla Banca d'Italia.

Il meccanismo unico di supervisione presuppone l'armonizzazione delle prassi di vigilanza. Un manuale unico descriverà i processi operativi, le procedure e le metodologie di supervisione dell'SSM con riferimento a tutte le banche, sia quelle vigilate in forma centralizzata, sia quelle minori. Nonostante la progressiva armonizzazione regolamentare europea, fino a oggi l'eterogeneità nelle prassi di vigilanza è stata significativa. Esse differivano nella maggiore o minore intrusività dei controlli (anche se le autorità che in passato più si affidavano a un approccio tipo *light touch* hanno cambiato totalmente rotta dopo la crisi), nel ruolo affidato alle ispezioni *in situ*, nell'intensità dell'uso di dati e modelli quantitativi, come punto di partenza e di riferimento per le valutazioni prudenziali.

Siamo stati tra i Paesi che hanno dato il maggiore contributo alla realizzazione del manuale unico europeo: le prassi di supervisione italiane – che seguono una Guida di vigilanza organica, portata a termine 2008, e che sono state di recente valutate positivamente dal Fondo monetario internazionale – hanno ispirato in non piccola misura la strutturazione del processo di revisione e valutazione prudenziale in ambito SSM. La metodologia dell'SSM seguirà un approccio consolidato; si focalizzerà sull'analisi attuale e prospettiva dei profili rischio in base a fattori quantitativi, corretti attraverso la valutazione

dell'adeguatezza dei presidi di gestione e controllo; sarà caratterizzata dall'integrazione tra vigilanza a distanza e ispettiva, da uno stretto legame tra valutazione degli intermediari e azioni correttive.

Il primo compito su cui si sta già sperimentando la collaborazione tra la BCE e le autorità nazionali è rappresentato dal *comprehensive assessment*, l'esercizio che consentirà al supervisore unico di formare una valutazione compiuta e armonizzata delle banche che presumibilmente passeranno sotto il suo controllo da novembre (15 sono italiane), e a stabilire le eventuali misure correttive necessarie.

Il comprehensive assessment si basa su tre elementi: un'analisi dei profili di rischio delle banche (supervisory risk assessment), un esame della qualità degli attivi (asset quality review-AQR), uno stress test. Le valutazioni vengono condotte in tutti i paesi sulla base di principi comuni. In tale ambito abbiamo chiesto l'adozione di definizioni uniformi dei crediti deteriorati. La definizione variava sinora in misura considerevole tra i diversi paesi europei, rendendo difficile il confronto. Per l'AQR si utilizzeranno (seppure in forma semplificata) criteri di definizione delle partite deteriorate armonizzati, definiti dall'EBA, fondamentalmente in linea con quelli, rigorosi, sin qui seguiti dalla Banca d'Italia.

Consentitemi di aggiungere: non gioverebbe allentarli; i problemi non si risolvono nascondendoli. Il sistema bancario italiano, che ha dovuto affrontare una crisi congiunturale di estrema durezza – più dura perfino di quella di alcuni paesi i cui sistemi bancari sono stati devastati – e ha retto alla prova, sarebbe stato più debole, non più forte, se la Banca d'Italia avesse dato retta a chi di tanto in tanto le chiedeva di ridurre il suo grado di rigore. La campagna di ispezioni sul *provisioning* condotta tra il 2012 e il 2013, le politiche prudenti di accantonamento a cui più volte abbiamo richiamato le banche, l'incremento dei tassi di copertura conseguito nonostante l'impetuoso aumento delle sofferenze

degli ultimi anni, consentono oggi alle banche italiane di affrontare con maggiore serenità la valutazione, che sarà comunque rigorosa e senza sconti, dell'AQR.

Lo stress test sarà basato su scenari macroeconomici comuni. Lo scenario avverso sarà severo ma plausibile. Alle banche sarà richiesto di sottoporre agli scenari di stress un insieme comune di rischi, che includono il rischio di credito, di mercato e sovrano, i titoli cartolarizzati e il costo del *funding*. Le banche dovranno rispettare un capital ratio (CET1) dell'8% nello scenario di base e del 5,5% nello scenario avverso. Le misure correttive che saranno chieste agli intermediari saranno connesse con la natura della debolezza patrimoniale eventualmente segnalata nell'esercizio.

L'efficacia dello stress test non si misurerà solo dagli effetti che ne conseguiranno *ex post*, ma anche dai comportamenti che induce *ex ante*, anticipandone gli effetti. È bene che il rafforzamento patrimoniale delle banche avvenga, per quanto possibile, accrescendo il numeratore dei *ratios* patrimoniali, cioè il capitale proprio, piuttosto che riducendo il denominatore, cioè, tra l'altro, i prestiti. Diverse banche italiane, sfruttando condizioni di mercato più distese, hanno già annunciato per quest'anno incrementi di capitale, per una cifra complessiva di circa otto miliardi. È una strada da perseguire.

2.2. Il Single Resolution Mechanism

Il secondo pilastro dell'unione bancaria consiste nella costituzione di un meccanismo unico per la risoluzione delle crisi bancarie, il cosiddetto *Single Resolution Mechanism* (SRM). L'SRM, coerentemente con il meccanismo unico di supervisione, si applicherà a tutte le banche dei paesi dell'Eurozona. Esso prevede un fondo di risoluzione, alimentato progressivamente da contributi delle banche, e un *Resolution Board* a cui vengono affidate le decisioni sulla gestione del procedimento di risoluzione e sull'uso del fondo.

La discussione del regolamento che lo istituisce si è protratta a lungo, per la necessità di raggiungere un compromesso in sede di Consiglio europeo (la mutualizzazione del rischio, a regime, comporta una significativa messa in comune di risorse, il che ha richiesto la ricerca di un delicato equilibrio tra le diverse posizioni nazionali), e una posizione comune con il Parlamento europeo. Quest'ultimo ha insistito per semplificare il meccanismo e accentuarne la natura prettamente europea. Il 20 marzo Parlamento e Consiglio hanno raggiunto un accordo di principio, che ci si attende possa essere formalizzato nei prossimi giorni.

In Italia l'impiego di risorse pubbliche a tutela del sistema bancario negli anni della crisi è stato largamente inferiore, in rapporto al PIL, a quello di altri paesi, anche tra quelli dove l'opinione pubblica è particolarmente sospettosa di ogni potenziale meccanismo di mutualizzazione del rischio. Se gli oneri degli interventi pubblici nei sistemi bancari europei fossero stati messi in comune negli anni scorsi, non sarebbero stati i contribuenti italiani a guadagnarci. Ciononostante credo che l'istituzione di un fondo comune, finanziato dalle banche, debba essere considerato un risultato molto positivo. L'Europa, tutta insieme, è più forte e credibile dei singoli paesi membri; il sistema di risoluzione unico è un complemento necessario della supervisione unica; può e deve essere un pilastro di stabilità. Non è questione di interessi locali, ma dell'interesse comune alla robustezza del sistema.

Il *Single Resolution Fund* avrà una capacità a regime di circa 55 miliardi di euro; dovrà essere istituito prima dell'entrata in vigore dell'SRM e raggiungerà la dotazione finanziaria prevista nell'arco di otto anni. Il fondo sarà alimentato dai contributi versati dalle banche e sarà inizialmente suddiviso in comparti nazionali separati, corrispondenti ai contributi forniti dalle banche di ciascun paese. I comparti saranno gradualmente unificati tramite un processo di mutualizzazione progressiva, in base al quale – secondo l'accordo da ultimo

raggiunto – il 40% della capacità dei compartimenti nazionali sarà messa in comune già nel primo anno, il 20% nel secondo, il resto, con una progressione lineare, nei sei anni successivi.

Abbiamo sempre considerato essenziali per il buon funzionamento dell'SRM una chiara ripartizione delle funzioni e delle responsabilità tra le autorità coinvolte e un processo decisionale rapido ed efficiente. L'accordo da poco raggiunto si muove, rispetto ad alcuni meccanismi ipotizzati nelle fasi precedenti dell'iter legislativo, in questa direzione. Esso stabilisce che sarà la BCE a dare impulso al processo, decidendo se una banca è nelle condizioni critiche previste per l'intervento del meccanismo di risoluzione. Il *Resolution Board* potrà invitare la BCE a prendere una decisione; solo nel caso, difficile da immaginare, di sua inattività, potrà assumerla esso stesso. La decisione di sottoporre la banca a risoluzione e la scelta degli strumenti da applicare nel singolo caso sarà assunta dal *Resolution Board*, se la Commissione e il Consiglio non sollevano obiezioni. Il coinvolgimento del Consiglio è stato limitato: sarà eventuale, e solo su esplicita richiesta della Commissione.

Il processo decisionale per l'adozione delle misure di resolution resta però piuttosto complesso. Vanno almeno definiti rapidamente tutti gli aspetti operativi del meccanismo, per consentire di valutarne correttamente la capacità finanziaria e metterlo in condizioni di operare in modo deciso ed efficiente nei tempi brevissimi richiesti da un'eventuale situazione di crisi.

2.3. *La disciplina armonizzata per i sistemi di garanzia dei depositi nazionali*

Nelle intenzioni originarie, il terzo pilastro dell'unione bancaria avrebbe dovuto essere costituito da uno schema europeo comune di garanzia dei depositi. Alla fine si sono perseguiti obiettivi meno ambiziosi; la realizzazione di un fondo comune europeo di tutela dei depositi è stata accantonata. Tuttavia una direttiva recentemente approvata stabilisce regole comuni per i sistemi di

nazionali garanzia dei depositi, sulla base di un principio di armonizzazione massima. L'obiettivo è quello di eliminare le distorsioni competitive che possono essere causate dai diversi livelli di protezione offerti per differenti strumenti di raccolta e dalle diverse modalità di intervento dei fondi di garanzia. La direttiva armonizza anche le regole relative al sistema di finanziamento dei fondi, assicurando che essi siano dotati di risorse finanziarie adeguate nel medio termine. I depositanti avranno maggiori e più chiare informazioni sulla garanzia e avranno diritto a essere rimborsati in tempi più brevi.

3. L'assetto istituzionale della vigilanza europea

Le responsabilità nazionali in tema di regolamentazione, vigilanza micro- e macro-prudenziale e gestione delle crisi sono concentrate in Italia, insieme alla politica monetaria, in un'unica autorità. A livello europeo, data la necessità di contemperare esperienze e tradizioni diverse, la ripartizione delle competenze tra singoli stati membri e istituzioni comuni, l'esistenza di diversi livelli di ambiti di integrazione (i 28 paesi membri dell'Unione europea, i 18 che attualmente partecipano all'unione monetaria e parteciperanno dall'inizio all'unione bancaria), non si è voluto o potuto seguire la stessa strada. L'architettura istituzionale della vigilanza europea si fonda sulla complessa interazione fra una molteplicità di istituzioni e autorità, sovranazionali e nazionali. L'unione bancaria si è inserita in questo quadro aggiungendo un altro fattore di complessità. L'esigenza di limitare al massimo le sovrapposizioni nei ruoli e nei compiti e delineare una chiara ripartizione delle responsabilità si è fatta ancora più stringente.

Ritengo auspicabile che l'EBA si concentri soprattutto sulle proprie responsabilità regolamentari, assicurando l'uniformità delle regole a livello di Unione europea attraverso lo strumento degli standard tecnici comuni. Essa dovrebbe inoltre continuare a svolgere il ruolo che le spetta nella risoluzione

delle controversie fra autorità di supervisione, soprattutto per quanto riguarda i gruppi insediati in più paesi membri, interni ed esterni all'area coperta dal meccanismo di supervisione unico. Ricordo che, dei 43 maggiori gruppi bancari con sede nell'Unione europea, solo 5 svolgono la loro attività esclusivamente nell'eurozona. Preservare l'integrità del mercato unico della UE è importante. Standard regolamentari comuni e stringenti e la disponibilità di strumenti di mediazione in caso di contrasti sono gli strumenti più adatti per perseguirla, evitando ogni rischio di frattura tra paesi che aderiscono e paesi che non aderiscono all'SSM e all'SRM. I metodi e gli interventi di supervisione, invece, dovrebbero essere lasciati all'SSM e alle autorità nazionali, a seconda delle rispettive competenze. Pur tenendo conto delle necessarie interazioni fra i due aspetti, nel processo di revisione dell'architettura europea di vigilanza una divisione di compiti e responsabilità più chiara e organica tra regolamentazione e supervisione dovrebbe a mio avviso costituire un criterio fondamentale.

Occorre anche assicurare che il sistema normativo e il suo processo di produzione siano ben organizzati ed efficienti. La struttura legale della regolamentazione della vigilanza nell'Unione europea è complessa, nella sua articolazione tra norme europee di rango primario (direttive e regolamenti) e secondario (*technical standard* dell'EBA), e norme nazionali a vari livelli. La produzione normativa è frutto di processi articolati; la necessità di raggiungere compromessi tra istanze nazionali divergenti non di rado prevale sulla semplicità dell'impianto.

Le norme prudenziali di rango primario, soprattutto da ultimo, con l'adozione del pacchetto CRD IV/CRR, si sono estese fino a comprendere elementi di forte dettaglio tecnico. Direttiva e regolamento, nel loro insieme, contano 686 articoli e centinaia di pagine di testo; regolano direttamente aspetti estremamente tecnici e molto particolareggiati (ad esempio, la determinazione delle attività ponderate per il rischio, o i criteri analitici quantitativi da rispettare

per poter ottenere il riconoscimento, a fini prudenziali, dei sistemi interni di misurazione dei rischi). Nel campo del sistema unico di risoluzione, alcuni complessi punti tecnici sono stabiliti da un accordo intergovernativo che ha natura di trattato internazionale.

È stata probabilmente una scelta inevitabile nella fase in cui si doveva instaurare un regime di armonizzazione massima e raggiungere un accordo su questioni considerate politicamente sensibili. Il prezzo che si paga per questa scelta, tuttavia, è la pronunciata rigidità intrinseca dell'impianto normativo, data la complessità delle procedure di emanazione delle regole di primo livello.

In Italia, soprattutto con il Testo unico bancario del 1993, si scelse un principio di delegificazione in base a cui il legislatore stabilisce i principi della normativa, mentre alle autorità tecniche è demandato il compito di fissare le regole di dettaglio. Queste ultime possono essere adattate senza ritardo all'evoluzione degli standard internazionali, allo sviluppo dei mercati e dei prodotti finanziari, agli insegnamenti dell'esperienza: ferma ovviamente restando la possibilità per il legislatore di intervenire in qualsiasi momento, nell'esercizio delle proprie responsabilità, per fissare o cambiare le scelte di fondo. Un simile impianto preserva la normativa primaria dalla rapida obsolescenza cui sono destinate le norme di dettaglio. Guardando avanti, anche a livello europeo sarebbe opportuno un ribilanciamento.