



Convegni di studio di Adolfo Beria di Argentineo  
su problemi attuali di diritto e procedura civile  
della Fondazione Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale

XXXI Convegno di studio su

**LA BANCA NEL NUOVO ORDINAMENTO EUROPEO: LUCI E OMBRE**

Courmayeur, 22-23 settembre 2017  
Complesso congressuale e cinematografico  
Piazzale Monte Bianco

**Il rapporto tra il Meccanismo di Vigilanza Unico Europeo e le Autorità nazionali**

IGNAZIO ANGELONI  
*membro del Consiglio di vigilanza del Meccanismo di Vigilanza Unico-SSM  
Banca Centrale Europea-BCE*

## Introduzione

Sono lieto di essere qui oggi, e ringrazio gli organizzatori per avermi invitato. Le Fondazioni che patrocinano questo Convegno hanno una lunga tradizione nel promuovere studi su argomenti economici e sociali con una dimensione europea. La vicinanza del confine nazionale costituisce forse una fonte di ispirazione. La platea di oggi include esponenti del settore bancario, giuristi, rappresentanti delle istituzioni e del mondo accademico ó prospettive tutte rilevanti per un dibattito sul funzionamento della nuova vigilanza bancaria europea e sulle sfide cui è posta di fronte.

Mi è stato chiesto di parlare dei rapporti tra la BCE e le autorità di vigilanza nazionali, che nell'insieme costituiscono il Meccanismo di vigilanza unico (MVU). Farò questo nella prima parte del mio intervento. Vorrei però anche cogliere l'occasione per accennare ad altre due questioni che, connesse al nostro tema generale, sono oggi anche di attualità. La prima è lo stato del quadro giuridico della vigilanza europea, che proprio in questi mesi è oggetto di un riesame approfondito sotto l'egida della Commissione europea. La seconda riguarda la gestione delle crisi, il cui quadro di riferimento come sapete è stato messo alla prova quest'anno per la prima volta. Su entrambi gli argomenti, può valer la pena riflettere se possibile per trarre insegnamenti utili per il futuro.

## La cooperazione tra la BCE e le autorità nazionali

Fra la BCE e le autorità di vigilanza nazionali (che nel linguaggio giuridico sono denominate autorità nazionali competenti, o ANC) vi è una stretta collaborazione sotto diversi aspetti. Posso trattarli piuttosto brevemente, visto che è un tema affrontato in modo approfondito in una serie di altre fonti (interventi dei membri del Consiglio di vigilanza della BCE, il nostro Rapporto annuale e altro materiale pubblicato sul nostro sito Internet).

Da un punto di vista giuridico, la cooperazione tra BCE e autorità nazionali nell'ambito dell'MVU è disciplinata dal regolamento sull'MVU. Gli articoli 4 e 6 di quest'ultimo attribuiscono alla BCE una competenza diretta nella vigilanza delle banche cosiddette "significative" (in termini generali, quelle di maggiori dimensioni, circa 120 in tutto, che costituiscono approssimativamente l'82% del totale delle attività bancarie dell'area dell'euro) e anche una responsabilità generale di sorveglianza sul buon funzionamento del sistema<sup>1,2</sup>. La vigilanza degli enti meno significativi (circa 3.500, che rappresentano il restante 18% delle attività bancarie dell'area) è affidata alle ANC. Nell'insieme, la BCE e le autorità nazionali sono responsabili della vigilanza su 26.000 miliardi di euro di attività bancarie (corrispondenti a 2,6 volte il PIL dell'area dell'euro) nei 19 paesi dell'area, e hanno un organico complessivo di circa 6.000 unità (di cui circa 1.300 in forza alla BCE). Queste cifre danno una prima idea delle proporzioni della sfida cui siamo posti di fronte, anche da un punto di vista logistico. Non esiste un'autorità di vigilanza con un mandato così ampio.

La cooperazione tra la BCE e le ANC è articolata in diversi livelli. Al livello decisionale più alto si trova il Consiglio di vigilanza, composto da esponenti di 19 ANC (di norma, i capi delle autorità di vigilanza nazionali) e della BCE (rappresentata dalla Presidente, dalla Vicepresidente e da quattro altri membri). È importante ricordare che tutti i membri, compresi quelli nazionali, sono tenuti per statuto a servire l'interesse europeo e che quindi non rappresentano le istituzioni o i paesi di provenienza quando siedono e votano in seno al Consiglio.

Il secondo livello è costituito dai Gruppi di vigilanza congiunti (GVC), incaricati delle valutazioni e delle azioni di vigilanza su base giornaliera. A ciascun gruppo bancario significativo, nel senso indicato, corrisponde un GVC, che è presieduto da un esponente della BCE e che si avvale dell'importante contributo di conoscenze ed esperienza fornito anche da membri delle ANC.

Inoltre, BCE e ANC collaborano anche in strutture congiunte su progetti specifici; il personale delle ANC partecipa attivamente a gruppi di lavoro ad hoc e a missioni ispettive.

Vale la pena di sottolineare che, nonostante la chiara assegnazione delle responsabilità appena descritta, l'MVU funziona come un sistema integrato. Oltre a condurre la vigilanza sugli enti meno significativi le ANC sono coinvolte anche nella vigilanza di quelli significativi. Tale approccio consente una vigilanza migliore e più efficiente, che si avvale per quanto possibile delle risorse e delle conoscenze delle autorità di vigilanza nazionali.

L'attuale struttura organizzativa è stata concepita tempo fa, nella fase preparatoria dell'MVU durata dal 2012 al 2014. Avendo partecipato personalmente a quella fase, mi capita ogni tanto di ripensarci e confrontare le aspettative di allora con la realtà odierna. Il raffronto non è deludente. L'obiettivo di dare all'MVU una struttura organica e coesa, capace di combinare i punti di forza dei suoi elementi costitutivi europei e nazionali, è stato raggiunto. Il Consiglio di vigilanza è una struttura efficace, sia dal punto di vista della qualità del dibattito sia nel momento decisionale<sup>[3]</sup>. I GVC, il vero nucleo operativo del sistema, funzionano nell'insieme in modo ordinato, nonostante le considerevoli complessità insite nel gestire gruppi composti da persone provenienti da diverse istituzioni e paesi. Come potete immaginare, vi sono occasionali divergenze di vedute e talvolta alcune ANC si trovano su posizioni diverse da quelle della BCE. L'importante è che gli obiettivi e le responsabilità siano chiaramente delineati e compresi. Diversi punti di vista sono proficui se rimangono all'interno di regole accettate e processi ordinati che aiutano a individuare linee di azione comuni.

In sintesi, dopo meno di tre anni di funzionamento, possiamo concludere con sicurezza che l'introduzione della vigilanza unica in Europa è stata un successo, anche se in alcuni ambiti permane la necessità di ulteriori passi avanti sui quali tornerò fra breve. Questo risultato, tutt'altro che scontato all'inizio, è dovuto a molti fattori, ma il più importante è proprio la cooperazione tra la BCE e le autorità nazionali. Ciascun elemento del sistema presenta elementi di forza e di debolezza rispetto agli altri. Le complementarità fra di essi vengono sfruttate efficacemente.

## **Il riesame del quadro giuridico per la vigilanza bancaria europea**

Passo adesso a un tema che dovrebbe essere ben noto ai molti di voi che hanno una formazione giuridica, vale a dire il quadro legislativo della vigilanza bancaria.

Va detto all'inizio che una base giuridica solida è essenziale per una buona vigilanza<sup>[4]</sup>. Più di altri ambiti di policy, la vigilanza bancaria tocca un'ampia serie di interessi che sono ben tutelati dalla normativa. In assenza di una base giuridica chiara, le autorità tendono a essere naturalmente caute nell'esercizio delle loro competenze. Ciò vale ancora di più per un'autorità multinazionale, la cui base giuridica è resa più complessa dalla combinazione di norme europee e nazionali; per l'MVU, questo vuol dire tener conto di 19 diversi sistemi giuridici. Le nostre decisioni di vigilanza applicano le norme europee laddove esse esistono e sono direttamente applicabili, come nel caso del regolamento sui requisiti patrimoniali (*Capital Requirements Regulation*, CRR). La legislazione nazionale assume rilevanza quando quella europea non copre determinati ambiti oppure è costituita da direttive, come ad esempio la quarta direttiva sui requisiti patrimoniali (*Capital Requirements Directive IV*, CRD IV), che operano attraverso leggi di recepimento nazionali. L'esistenza di atti di recepimento e di altre leggi nazionali lascia spazio a differenze tra le varie giurisdizioni. Spesso, come ci si può attendere data la loro origine nazionale, queste differenze alterano la parità di condizioni a favore di priorità nazionali. Vi sono pertanto dei limiti alla misura in cui è possibile assicurare parità di trattamento nella vigilanza bancaria europea, anche in presenza di un'autorità unica. Per alleviare questo problema, il confine del diritto europeo deve essere spostato progressivamente in avanti, a favore di norme direttamente applicabili ai soggetti interessati. In

qualche misura questo sta avvenendo, ma il processo richiede tempo e può incontrare a volte considerevoli resistenze.

Le istituzioni dell'Unione europea sono al momento impegnate in un riesame approfondito del quadro giuridico dell'Unione per il settore bancario, sulla base di proposte formulate nello scorso autunno dalla Commissione europea. Questo riesame è importante per diverse ragioni. Anzitutto la normativa esistente è stata introdotta prima dell'avvio dell'unione bancaria e quindi il riesame offre l'occasione per adattarla alla nuova realtà. In secondo luogo, considerato che gran parte delle norme è stata introdotta o rivista in risposta alla crisi finanziaria, è utile fare il punto sui progressi compiuti verso l'obiettivo di rendere le banche più solide e sicure.

Le proposte della Commissione danno un utile contributo sotto diversi aspetti<sup>[5]</sup>. Alcune modifiche mirano a recepire nella normativa europea importanti standard internazionali che, a giusto titolo, orientano l'approccio prudenziale verso una maggiore attenzione ai rischi. Fra questi vi sono in particolare il coefficiente netto di finanziamento stabile (*net stable funding ratio*), il coefficiente di leva finanziaria (*leverage ratio*) e il riesame sostanziale del trattamento prudenziale del portafoglio di negoziazione (*Fundamental Review of the Trading Book*). È altresì previsto il recepimento degli standard internazionali in materia di capacità di assorbimento delle perdite (*total loss-absorbing capacity*, TLAC) e il riesame del corrispettivo europeo, il requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities*, MREL). L'inclusione di questi elementi nel quadro giuridico costituisce un ulteriore passo avanti per assicurare che le banche abbiano le risorse necessarie ad assorbire le perdite quando raggiungono il punto di non sostenibilità (*point of non-viability*), riducendo al minimo l'utilizzo di fondi pubblici nella gestione delle crisi.

Le proposte introducono altresì innovazioni per migliorare la capacità di tenuta strutturale del sistema bancario. Fra queste figura il conferimento di poteri di moratoria per l'MVU, per consentire la sospensione temporanea dei pagamenti, se necessario in certe fasi della crisi, per salvaguardare la stabilità finanziaria e tutelare determinate classi di creditori. Viene anche suggerita la creazione di una nuova categoria di debito bancario senior non privilegiato, con rango inferiore alle altre passività senior, per accrescere la sicurezza dei depositi nel processo di risoluzione. Dal nostro punto di vista pensiamo che le proposte potrebbero spingersi anche più avanti, istituendo un regime preferenziale per tutti i depositanti. Ciò contribuirebbe a preservare la funzione economica e sociale dei depositi bancari, riducendo il rischio di contagio.

In terzo luogo, la Commissione propone di disciplinare la presenza delle banche con sede legale al di fuori dell'UE che hanno controllate nell'area dell'euro; si tratta di una questione di particolare rilievo nell'ottica della Brexit. A questi soggetti verrebbe chiesto di costituire nell'Unione una società intermedia capogruppo (*intermediate parent undertaking*, IPU), assicurando in questo modo la vigilanza da parte di un'autorità unica.

Da ultimo, la BCE sostiene appieno la proposta di concedere deroghe all'applicazione dei requisiti di capitale e di liquidità all'interno di gruppi bancari operanti su base transfrontaliera nell'UE. È una proposta coerente con le finalità dell'unione bancaria perché promuove la gestione efficiente delle risorse a livello di gruppo e l'integrazione bancaria.

Per contro, vi sono ambiti nei quali le proposte della Commissione potrebbero essere migliorate.

Uno concerne la discrezionalità in materia di vigilanza. Le proposte circoscrivono la facoltà dell'autorità di vigilanza di stabilire requisiti patrimoniali nell'ambito del secondo pilastro, in modo eccessivamente rigido. Il prospettato inquadramento delle decisioni di secondo pilastro in norme tecniche emanate dall'Autorità bancaria europea (ABE) può dimostrarsi eccessivamente restrittivo, limitando la flessibilità della vigilanza. La Commissione suggerisce anche di restringere l'autorità della vigilanza nel raccogliere informazioni diverse dalle segnalazioni statistiche periodiche. Tuttavia, la facoltà di raccogliere informazioni ad hoc è essenziale, specialmente per un'autorità nuova come l'MVU. Nella nostra esperienza, ha avuto un valore inestimabile nella conduzione di analisi tematiche concernenti aree di vigilanza meno studiate, quali ad esempio la governance e il raffronto tra i modelli di business.

Un altro punto riguarda l'armonizzazione. Come ho già indicato, stabilire parità di trattamento è impossibile se la vigilanza unica si trova a dover applicare quadri giuridici diversi fra paesi. Il legislatore può essere di aiuto estendendo la portata delle norme direttamente applicabili oppure lasciando i margini di flessibilità insiti nella normativa nelle mani dell'autorità di vigilanza; in questo caso, la BCE potrebbe quantomeno armonizzare le regole a livello dell'MVU, come è stato fatto in parte lo scorso anno con la nostra politica in materia di opzioni e discrezionalità, che forse conoscete.

## **Insegnamenti recenti nella gestione delle crisi bancarie**

Vorrei passare adesso all'ultimo punto del mio intervento, che concerne la gestione delle crisi. Poiché l'esperienza a questo riguardo è molto recente e la riflessione è tuttora in corso, mi limiterò ad alcune osservazioni preliminari.

La prima constatazione alla luce dell'esperienza di quest'anno è che, da un punto di vista operativo, il nuovo meccanismo di gestione delle crisi ha funzionato. Gli attori coinvolti (BCE, Comitato di risoluzione unico, Commissione europea e autorità nazionali a vari livelli) hanno collaborato in modo efficace e rapido, con procedure che si sono dimostrate funzionali nelle fasi acute delle crisi. Questo non era a priori scontato, se si considera in particolare la complessità di alcune procedure, i tempi estremamente stretti (in un caso la risoluzione è avvenuta nell'arco di una notte durante la settimana, invece che nel fine settimana come è la norma) e il gran numero di soggetti coinvolti.

È importante sottolineare che i rischi di contagio non si sono concretizzati. Alcuni osservatori hanno suggerito che le modalità di gestione delle crisi dell'unione bancaria, con regole che coinvolgono esplicitamente i creditori nella condivisione degli oneri e che tutelano i contribuenti in maniera più esplicita rispetto al passato, potrebbero minare la fiducia degli operatori e costituire una fonte di rischio sistemico. Al contrario, abbiamo constatato che in generale una perdita di fiducia nelle banche percepite come deboli è stata accompagnata da un rafforzamento e non da un indebolimento delle banche concorrenti, a indicare che la disciplina di mercato ha funzionato.

Ciò detto, diversi punti meritano in prospettiva una particolare attenzione. Vorrei richiamarne tre, fra quelli che possono essere di maggiore interesse in questa sede.

Anzitutto i casi recenti hanno confermato che le correlazioni tra i rischi fra le diverse componenti del bilancio possono aumentare nei periodi di crisi. Così come vi sono rischi di contagio *tra* banche, può anche esservi una trasmissione dei rischi *all'interno* di una stessa banca, tra segmenti diversi del suo bilancio. Questa correlazione può essere accentuata nelle banche con una forte vocazione locale o regionale. Questo perché in queste banche i pool di investitori, affidatari e depositanti sono più limitati e le tre figure tendono spesso a coincidere. Il venir meno della distinzione di ruolo tra i soggetti coinvolti può dare origine a conflitti di interesse. In questo contesto i problemi di governance sono più complessi e i loro effetti più difficilmente controllabili. Irregolarità come ad esempio il finanziamento per l'acquisto di azioni proprie diventano più probabili.

In generale, abbiamo rilevato che in molti casi all'origine di situazioni di crisi vi sono a monte problemi di governance, che rimangono latenti magari per lungo tempo e i cui effetti si manifestano quando le condizioni in cui la banca opera diventano più difficili. Per le autorità di vigilanza è più difficile intervenire in quest'ambito; gli strumenti classici della vigilanza, quali i requisiti patrimoniali e di accantonamento, tendono ad affrontare i problemi in una fase successiva e a volte tardiva, quando hanno già generato rischi considerevoli nel bilancio. Nel MVU abbiamo predisposto, come sapete, un insieme di requisiti specifici per verificare la professionalità e onorabilità dei dirigenti e degli amministratori (valutazione *fit and proper*). Anche in questo caso, tuttavia, l'efficacia della nostra azione è limitata dalla varietà di leggi nazionali che dobbiamo applicare. In Italia le autorità nazionali sono adesso, dopo qualche tempo, al lavoro per introdurre la normativa secondaria che permetterà il pieno recepimento della CRD IV, la quale contiene norme più chiare e rigorose in questo ambito. Questo è un passo dovuto nella direzione giusta.

Il mio ultimo punto riguarda il coordinamento della gestione delle crisi. Come ho indicato, i casi recenti sono stati gestiti in modo ordinato; non si sono verificate situazioni di stallo operativo o procedurale. Ma è verosimile pensare che ci troveremo, in futuro, a gestire situazioni ancor più complesse. In tali circostanze, la funzione di coordinamento a livello europeo riveste un'importanza fondamentale. Chi coordina la gestione della crisi deve avere la visione di insieme e contemperare le diverse esigenze in modo equilibrato. Deve operare a tempo di record la corretta sintesi di priorità diverse: stabilità finanziaria, tutela dei contribuenti, diritti di proprietà, certezza giuridica, credibilità del quadro di riferimento e delle istituzioni coinvolte. In presenza di aiuti di Stato, questo ruolo è stato naturalmente svolto dall'autorità per la concorrenza della Commissione europea. Non tutte le crisi comportano però aiuti di Stato e, inoltre, il controllo sugli aiuti di Stato non è l'unica considerazione che vale nell'affrontare una crisi bancaria. Può essere quindi utile riflettere su come definire un assetto europeo più consolidato per la gestione delle crisi bancarie, prendendo spunto anche alle migliori prassi a livello internazionale.

## Conclusioni

In meno di tre anni la BCE si è affermata come un'autorità di vigilanza credibile e indipendente. Detto ciò, servono ancora molti progressi su diversi fronti. Vorrei in conclusione richiamarne alcuni.

All'interno del MVU servono sforzi ulteriori per promuovere sinergie, sia nei GVC sia nei gruppi ispettivi; stiamo al momento studiando le possibilità in questo senso. Inoltre, mentre si sono compiuti grandi passi in certe direzioni, come ad esempio nell'accrescere la solidità patrimoniale e ridurre i crediti deteriorati<sup>[6]</sup>, certi altri ambiti sono relativamente meno esplorati; mi riferisco in particolare ai nostri criteri e metodi confrontare modelli di business alternativi o per misurare i rischi operativi. La nostra metodologia per la valutazione dei rischi bancari e per la definizione dei requisiti prudenziali, nota come processo di revisione e valutazione prudenziale (*supervisory review and evaluation process*, SREP), è già oggi in linea con la *best practice* internazionale, ma richiede una costante opera di affinamento e adattamento.

Il settore bancario dell'area dell'euro è oggi più forte e stabile di quanto fosse qualche anno fa, anche grazie alla nuova vigilanza. Occorre continuare a lavorare per ridurre ulteriormente i rischi bancari e accrescere la trasparenza e la coerenza della vigilanza su tutto il settore bancario. Punto ancor più rilevante, siamo ancora lungi dall'aver raggiunto uno degli obiettivi fondamentali enunciati all'inizio dell'MVU, quello di neutralizzare la trasmissione dei rischi tra le banche e le finanze pubbliche a livello nazionale.

La vigilanza europea è ancora giovane e ha appena iniziato il suo percorso. Abbiamo ancora tanto da fare negli anni a venire<sup>[7]</sup>.

Vi ringrazio dell'attenzione.

<sup>[1]</sup> Ringrazio Francisco Ramon-Ballester, per avere preparato la versione preliminare dell'intervento, e Giuseppe Siani e Paolo Corradino per utili contributi e suggerimenti. La responsabilità delle opinioni in esso contenute è esclusivamente mia.

<sup>[2]</sup> Cfr. il Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, disponibile all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/>

<sup>[3]</sup> I progetti di decisione predisposti dal Consiglio di vigilanza sono successivamente completati dal Consiglio direttivo attraverso una breve procedura di non obiezione. Questo passo è necessario poiché, per statuto, il Consiglio direttivo è l'unico responsabile delle decisioni della BCE.

<sup>[4]</sup> Mi riferisco in particolare al diritto bancario. Faccio astrazione dalle altre parti dell'ampio impianto legislativo che possono avere effetti importanti sui risultati delle banche, quali ad esempio il diritto fallimentare o quello attinente all'appropriazione delle garanzie reali.

<sup>[5]</sup> La BCE pubblicherà a breve un parere giuridico ufficiale sul riesame legislativo.

<sup>[6]</sup> Sui crediti deteriorati, vale la pena di ricordare che lo scorso luglio in Consiglio Europeo ha approvato un piano dettagliato del tutto coerente e complementare alle linee di azione già perseguite dalla vigilanza BCE. Si veda "Council conclusions on action plan to tackle non-performing loans in Europe", disponibile su [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu), e, per quanto riguarda le politiche della BCE, "Guidance to banks on non-performing loans", disponibile su [www.bankingsupervision.europa.eu](http://www.bankingsupervision.europa.eu). Il piano approvato dal Consiglio contempla anche passi verso l'armonizzazione del diritto fallimentare.

<sup>[7]</sup> Le priorità di vigilanza dell'MVU sono pubblicate nel Rapporto annuale della BCE sulle attività di vigilanza, disponibile sul sito Internet della BCE dedicato alla vigilanza bancaria.