

Senato della Repubblica
6^a Commissione permanente (Finanze e tesoro)

Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea

Audizione del Governatore della Banca d'Italia
Ignazio Visco

Roma, 22 aprile 2015

Nella mia testimonianza svolgerò alcune considerazioni sui Meccanismi – di vigilanza e di risoluzione – che costituiscono i pilastri dell’Unione bancaria, cui fa ormai pieno riferimento il sistema bancario italiano. Richiamerò, poi, i punti principali del dibattito sulle misure strutturali volte a separare l’attività di intermediazione creditizia da quella di investimento e sulla realizzazione di una *Capital Markets Union* in Europa. Mi soffermerò, in conclusione, sul processo di recepimento della regolamentazione finanziaria europea nel nostro ordinamento, che in alcuni casi mostra preoccupanti ritardi.

Della situazione del sistema bancario italiano ho riferito nella testimonianza resa lo scorso 15 dicembre dinanzi alla Commissione Finanze della Camera; il Rapporto sulla stabilità finanziaria della Banca d’Italia che sarà pubblicato alla fine di aprile conterrà un dettagliato aggiornamento. In sintesi, il miglioramento delle condizioni di fondo dell’economia e dei mercati, cui hanno contribuito in misura determinante gli interventi dell’Eurosistema, si sta riflettendo positivamente sulle condizioni delle banche. I bilanci bancari continuano a risentire, tuttavia, della protratta debolezza dell’attività economica, che pesa sulla qualità del credito e sulla profittabilità degli intermediari.

Il Meccanismo di vigilanza unico

Il Meccanismo di vigilanza unico (*Single Supervisory Mechanism*, SSM) sulle banche dell’area dell’euro è divenuto operativo il 4 novembre dello scorso anno. Ha il compito principale di eliminare le distorsioni ascrivibili ad approcci di supervisione eterogenei; risolve un’asimmetria dell’architettura europea, dove coesistevano intermediari con operatività transnazionale e autorità con un raggio d’azione nazionale.

Il SSM è un pilastro dell’Unione bancaria, delineata per la prima volta nel giugno del 2012 come una delle misure tese a rafforzare l’Unione economica e monetaria, a combattere la crisi di fiducia che stava mettendo in pericolo la stessa tenuta dell’euro¹. Il SSM nasce come “sistema” ed è fondato sulla partecipazione essenziale delle autorità di vigilanza nazionali (*National Competent Authorities*, NCA); per il nostro paese ne fa parte la Banca d’Italia.

¹ *Verso un’autentica Unione economica e monetaria*, rapporto redatto dal Presidente del Consiglio europeo in stretta collaborazione con quelli della Commissione europea, dell’Eurogruppo e della Banca centrale europea, Bruxelles, 26 giugno 2012 (relazione finale, 5 dicembre 2012).

Alla Banca centrale europea (BCE) spetta la supervisione diretta, in collaborazione con le NCA, su 123 banche individuate come significative, rappresentative di oltre l'80 per cento delle attività bancarie complessive dell'area; le decisioni sono adottate a maggioranza dal Consiglio direttivo della BCE, su proposta del Consiglio di vigilanza (*Supervisory Board*) di cui fanno parte i rappresentanti di ciascuna delle NCA e 6 membri espressi dalla BCE. La supervisione sulle banche significative è condotta sul piano operativo da gruppi congiunti di vigilanza (*joint supervisory teams*), ognuno dei quali è coordinato dalla BCE ed è composto da esperti della BCE e delle autorità nazionali. Il numero dei componenti provenienti da queste ultime è superiore, in alcuni casi significativamente, rispetto a quello dei membri della BCE.

Le NCA restano direttamente responsabili per la supervisione sulle altre banche (le cosiddette *less significant institutions*), sulla base di criteri comuni definiti a livello europeo. La partecipazione alla vigilanza sulle banche significative, così come il decentramento di quella sulle altre banche, valorizzano l'esperienza, le capacità e le risorse delle autorità nazionali. Tra Roma e Francoforte sono oltre 120 gli esperti di vigilanza della Banca d'Italia quotidianamente impegnati nelle attività del SSM. A essi si aggiungono gli ispettori coinvolti nei lavori dei gruppi ispettivi misti della BCE e nelle attività di validazione dei modelli interni delle grandi banche vigilate dal SSM.

Mettere a fattor comune le migliori prassi di vigilanza e creare una cultura condivisa basata sulla reciproca fiducia sono obiettivi il cui raggiungimento richiede tempo. La Banca d'Italia vi contribuisce con il suo patrimonio di conoscenze e di esperienze, promuovendo il proprio approccio di supervisione: analisi dei rischi basata su indicatori quantitativi e valutazioni di natura qualitativa, integrazione tra esami a distanza e verifiche ispettive, stretta relazione tra valutazione degli intermediari e azione correttiva.

Nel nuovo sistema di vigilanza europeo i rappresentanti delle Autorità nazionali che siedono nel Consiglio di vigilanza sono chiamati a prendere decisioni anche su intermediari di altri paesi. Per affrontare questa responsabilità e offrire una partecipazione informata e incisiva al processo decisionale stiamo potenziando le nostre capacità di analisi e l'organizzazione interna.

Dopo la conclusione dell'esercizio di valutazione approfondita sui bilanci delle principali banche dell'area dell'euro, del quale abbiamo dato ampia evidenza nel Rapporto sulla stabilità finanziaria dello scorso novembre, l'attività di vigilanza si è concentrata su due

aspetti: la programmazione annuale delle attività di supervisione sulle banche significative, terminata di recente; il processo di revisione e valutazione prudenziale (*Supervisory Review and Evaluation Process*, SREP), mediante il quale, come in passato e in coerenza con le regole di “secondo pilastro” previste dagli accordi di Basilea, le autorità di vigilanza possono chiedere presidi patrimoniali ulteriori rispetto ai requisiti minimi, laddove la situazione delle banche ne evidenzia la necessità.

Nella quantificazione dei presidi di capitale vanno contemplate diverse esigenze: garantire regole certe relativamente ai criteri sottostanti, in modo da consentire alle banche un’adeguata pianificazione; assicurare che le dotazioni patrimoniali proteggano il singolo intermediario dalle proprie vulnerabilità e rassicurino i mercati sulla solidità delle banche dell’area; valutare con attenzione gli effetti macroeconomici che ulteriori richieste di capitale potrebbero avere sull’offerta complessiva di credito all’economia, anche tenendo conto dei progressi già conseguiti dalle banche sul fronte patrimoniale e dell’attuale fase ciclica. Queste esigenze si compongono nella discussione all’interno del Consiglio di vigilanza e nelle decisioni del Consiglio direttivo della BCE.

Nel primo esercizio SREP le richieste patrimoniali di “secondo pilastro” si sono basate in gran parte sui risultati dell’esercizio di valutazione approfondita; nel mese di febbraio gli obiettivi prudenziali sono stati comunicati alle banche, che dovranno adeguarvisi entro luglio. I piani presentati dalle banche sono in linea con tali obiettivi.

Le altre priorità individuate nel programma di vigilanza riguardano l’analisi della sostenibilità dei modelli di business, l’adeguatezza degli assetti di governo aziendale e l’aggiornamento del manuale di vigilanza, in particolare nella parte dedicata alla conduzione dello SREP. Sono altresì in corso l’esame delle discrezionalità nazionali applicate nelle diverse giurisdizioni con l’entrata in vigore delle nuove norme sul capitale e l’analisi delle modalità di calcolo degli attivi ponderati per il rischio da parte delle banche che utilizzano modelli interni, modalità che determinano una elevata variabilità dei requisiti patrimoniali tra banche. Riteniamo quest’ultimo progetto di particolare importanza; l’obiettivo è quello di ridurre al minimo la parte di variabilità non spiegata dall’effettiva rischiosità delle controparti.

La gestione delle crisi bancarie

La creazione del Meccanismo di risoluzione unico (*Single Resolution Mechanism*, SRM) rappresenta un ulteriore, essenziale tassello nel processo di costruzione dell’Unione bancaria. Ad esso sono affidate sia le attività di pianificazione (la predisposizione dei cosiddetti piani di risoluzione) – dirette a individuare, ex ante, le modalità con cui la crisi di ciascuna banca può essere gestita – sia le attività di vera e propria gestione delle crisi, nel caso in cui si manifestino. È inoltre previsto un Fondo di risoluzione unico (*Single Resolution Fund*, SRF) destinato a partecipare al finanziamento degli interventi di

risoluzione; il Fondo è alimentato da contributi, progressivamente mutualizzati, versati dalle banche dei paesi partecipanti.

Il Meccanismo sarà pienamente operativo dal 1° gennaio 2016. Le attività preparatorie sono state avviate: il Comitato unico per la risoluzione (*Single Resolution Board*, SRB), al quale partecipano i rappresentanti delle autorità di risoluzione nazionali, è stato costituito; nel corso dei prossimi mesi sarà avviata la predisposizione dei piani di risoluzione, un compito che il regolamento istitutivo del Meccanismo prevede, infatti, già per quest'anno; si stanno definendo le modalità operative concrete.

Anche il Meccanismo di risoluzione, come quello di vigilanza, è basato su una ripartizione di competenze fra l'autorità europea – il SRB – e quelle nazionali, in relazione alla tipologia degli intermediari. Il SRB avrà il compito di gestire le procedure di risoluzione delle banche qualificate come significative ai sensi del regolamento SSM e dei gruppi transfrontalieri; stabilirà la strategia di risoluzione e gli strumenti da utilizzare in concreto per gestire la crisi di questi intermediari; in questo ambito, le autorità nazionali svolgeranno un ruolo istruttorio e cureranno l'attuazione del programma di risoluzione.

La decisione di avviare la risoluzione e la scelta degli strumenti da utilizzare sono di competenza del SRB, che dovrà sottoporre alla Commissione europea il programma di risoluzione. Quest'ultima può approvare le proposte del SRB oppure chiedere modifiche del programma di risoluzione; ove le modifiche riguardino due aspetti specifici – l'uso del Fondo di risoluzione e la presenza dell'interesse pubblico – la Commissione dovrà necessariamente interessare il Consiglio europeo, che sarà chiamato ad approvare o rigettare la proposta del SRB.

Il coinvolgimento della Commissione e del Consiglio, in quanto istituzioni dell'Unione, tiene conto degli ineliminabili aspetti discrezionali delle scelte che riguardano la risoluzione; il loro ruolo è tuttavia limitato all'approvazione delle proposte che provengono dal SRB; se tali proposte non vengono accolte, dovrà essere lo stesso SRB a individuare una nuova soluzione sulla base delle ragioni esposte dalle due istituzioni.

Il SRM rappresenta un passo ulteriore rispetto alla semplice armonizzazione prevista dalla direttiva in materia di risanamento e risoluzione degli enti creditizi (*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD). Obiettivo dell'accentramento delle funzioni di gestione delle crisi previsto dal SRM è garantire omogeneità nella definizione delle politiche di risoluzione delle banche dell'area; una gestione unitaria della crisi dei grandi gruppi bancari a operatività

transfrontaliera consentirà inoltre di superare le possibili sovrapposizioni o inefficienze connesse con l'intervento di molteplici autorità. Per l'efficacia dell'azione di risoluzione sarà necessario evitare che la complessa struttura decisionale, che comunque caratterizza l'SRM, ne rallenti i tempi delle decisioni.

Per rendere possibile la risoluzione di intermediari molto grandi e complessi sarà necessario dotare il Fondo di risoluzione unico di un adeguato *backstop* pubblico europeo, attivabile in breve tempo. Le risorse comuni eventualmente anticipate al Fondo dovranno essere comunque recuperate ex post a carico degli intermediari, coerentemente con un quadro normativo che ha l'obiettivo di attribuire al settore privato l'onere di sostenere i costi delle crisi.

Il SRM avrà a disposizione gli strumenti di risoluzione, alcuni dei quali innovativi, previsti dalla BRRD. Sarà possibile procedere al trasferimento dei rapporti della banca in crisi a terzi acquirenti o a veicoli appositamente costituiti dalle autorità, che potranno gestire temporaneamente tali rapporti in modo da preservare la continuità delle funzioni essenziali dell'intermediario (è il caso di una *bridge bank*) oppure acquisire le attività deteriorate dell'intermediario da sottoporre a procedure di realizzo e recupero (*bad bank*). Altri strumenti, utilizzabili in una fase preventiva, come le procedure di amministrazione straordinaria, già ampiamente sperimentati nel nostro ordinamento, sono ora riconosciuti e valorizzati dal nuovo quadro regolamentare europeo.

Tra i nuovi principi stabiliti dalle regole europee sulla risoluzione quello certamente più innovativo è rappresentato dal *bail-in*, che prevede di mettere a carico degli azionisti e dei creditori dell'intermediario le perdite emerse a seguito della crisi, prima di ogni eventuale sostegno pubblico che potrà avvenire solo in casi estremi. Il passaggio da un mondo caratterizzato da un sostegno pubblico implicito a uno in cui sono in primo luogo gli azionisti e i creditori a sopportare le perdite limita gli oneri potenzialmente a carico della collettività.

L'approccio adottato dalla BRRD prevede il potere di assoggettare a *bail-in* tutte le passività diverse da quelle espressamente escluse (essenzialmente i depositi protetti, le passività garantite da attivi emessi dalla stessa banca, i prestiti interbancari con scadenza originaria inferiore a sette giorni). In questo nuovo regime occorrerà evitare che si verifichino effetti indesiderati sulla stabilità finanziaria.

Il *bail-in* potrà influire sui costi e sulle modalità di raccolta delle banche; la stessa struttura del passivo andrà modificata per assicurare che l'ammontare di passività

potenzialmente oggetto di *bail-in* sia sufficiente ad assorbire le eventuali perdite, secondo quanto richiesto dalle regole e dalle prassi di risoluzione europee.

Il ruolo delle autorità di risoluzione diventa particolarmente delicato. Da un lato esse sono chiamate a far sì che la composizione delle passività delle banche sia idonea ad assicurare le risorse necessarie per assorbire le perdite e ricapitalizzare l'ente risultante dalla risoluzione. Dall'altro, viene loro richiesto di delineare il perimetro delle passività assoggettabili a bail-in nella definizione del piano di risoluzione, tenuto conto dell'esigenza di assicurare che le passività incluse possano effettivamente e credibilmente assorbire le perdite.

Le banche dovranno, inoltre, adottare un approccio nei confronti della clientela coerente con il cambiamento fondamentale apportato dalle nuove regole, che non consentono d'ora in poi il salvataggio di una banca senza un sacrificio significativo da parte dei suoi creditori. La clientela, specie quella meno in grado di selezionare correttamente i rischi, va resa pienamente consapevole del fatto che potrebbe dover contribuire al risanamento di una banca anche nel caso in cui investa in strumenti finanziari diversi dalle azioni, il che fa venir meno la certezza del mantenimento del valore del capitale investito fino ad ora radicata nella consapevolezza dell'investitore.

Le misure strutturali sull'attività delle banche e la Capital Markets Union

A seguito della crisi, si è tornati a discutere sulla necessità di introdurre forme di separazione fra l'attività bancaria di tipo tradizionale (quella di banca commerciale) e le attività di investimento (*investment banking*), in particolare quando svolte direttamente dagli intermediari, non per conto dei loro clienti.

A gennaio dello scorso anno la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento in materia, che si applicherebbe alle maggiori banche europee e agli intermediari che presentano un volume significativo di attività di negoziazione (il cosiddetto *trading book*).

La proposta della Commissione prevede il divieto per le banche di svolgere attività di negoziazione in conto proprio (proprietary trading) e di investire in fondi speculativi (hedge funds) e l'obbligo di separare le attività diverse da quelle tradizionali in un'entità distinta, la trading entity. Sono previste alcune eccezioni, tra le quali l'operatività in titoli di Stato. L'obbligo di separazione non è automatico; deriva da una valutazione dell'autorità di vigilanza. Per garantire un'effettiva separazione sono previste regole stringenti in materia di articolazione organizzativa dei gruppi, partecipazioni detenibili, composizione dei consigli di amministrazione; l'obiettivo è rendere le due componenti (la banca tradizionale e la trading entity) completamente autonome sotto i piani giuridico, economico e operativo.

L'iniziativa della Commissione condivide gli obiettivi di iniziative analoghe già adottate in alcune giurisdizioni (anche europee), sebbene le soluzioni di fatto individuate per il loro perseguimento siano diverse. È importante sottolineare, tuttavia, che le misure già approvate in alcuni paesi sono rimaste in gran parte sulla carta: la legislazione secondaria per renderle operative, infatti, non è stata ancora approvata, anche a causa delle difficoltà nel delimitare concretamente le attività oggetto di divieto o di restrizione. Basti pensare alla complessità nell'individuare con precisione la demarcazione tra attività di *market-making* – a cui è associato l'interesse pubblico per la liquidità dei mercati, necessaria per sostenerne gli scambi – e quella di *proprietary trading*, che ha invece una natura intrinsecamente speculativa.

Gli Stati Uniti si sono mossi per primi per reintrodurre misure simili a quelle in vigore nel passato (erano state attuate per la prima volta con il Glass-Steagall Act negli anni trenta, per poi essere abolite negli anni novanta). Il Dodd-Frank Act, infatti, ha sancito il divieto per gli istituti che svolgono attività di banca commerciale di condurre operazioni di proprietary trading (con la cosiddetta Volcker rule). L'attuazione degli elementi fondamentali della legge è stata più volte posticipata; al momento è prevista per il 2017.

Le misure di natura strutturale introdotte in alcuni ordinamenti europei (Regno Unito, Francia, Germania e Belgio) richiederanno alle banche di separare le attività di investimento dall'attività bancaria tradizionale; anche in questi paesi esse non sono state ancora attuate. Pur condividendo lo stesso obiettivo, le misure risultano diverse le une dalle altre per approccio regolamentare, ambito di applicazione e severità della separazione imposta. Nessuna, in ogni caso, introduce il divieto di svolgere attività di proprietary trading previsto nell'iniziale proposta di regolamento della Commissione europea.

Sulla proposta della Commissione europea è attualmente in corso il processo di co-decisione presso il Consiglio. Di recente la presidenza lettone ha presentato una proposta di compromesso, che modifica in misura sostanziale quella originaria al fine di raggiungere un accordo tra gli Stati membri.

Il testo di compromesso prevede l'obbligo di separazione delle attività di proprietary trading, che devono essere concentrate presso una trading entity (non più il divieto di svolgerle, quindi); è eliminato anche il divieto di investire in fondi speculativi. La separazione delle altre attività di negoziazione sarebbe subordinata a una valutazione dell'autorità, per verificare che il loro svolgimento non determini l'assunzione di rischi eccessivi da parte della banca retail. Sono confermati i vincoli organizzativi per la separazione delle due entità, ma è consentito alla banca retail di controllare la trading entity.

Le autorità di risoluzione avranno il potere di chiedere, in casi particolari, modifiche agli assetti strutturali e organizzativi dei gruppi bancari, anche attraverso la separazione o la dismissione di attività e rami d'azienda, se in assenza di queste misure vi fossero gravi ostacoli alla possibilità di risolverne una crisi in modo ordinato.

L'introduzione di misure strutturali in via ordinaria rappresenterebbe un cambiamento significativo nell'approccio alla regolamentazione bancaria, tradizionalmente neutrale rispetto agli assetti organizzativi e operativi delle banche. L'esperienza degli anni recenti, in particolare quella degli Stati Uniti, mostra come la crisi abbia colpito innanzitutto proprio le banche specializzate nelle attività di investimento e non solo quelle universali che svolgevano entrambe le attività. È quindi necessario proseguire in un'attenta analisi dei costi e dei benefici connessi con queste misure. Dalla crisi finanziaria discende comunque un insegnamento cruciale: la vigilanza, in particolare sui grandi gruppi finanziari, non può essere condiscendente e "leggera".

In una fase caratterizzata dall'inasprimento delle regole applicabili alle banche, lo sviluppo di fonti di finanziamento alternative al credito renderebbe il settore produttivo meno fragile. In questa direzione vanno le iniziative della Commissione europea, contenute nel libro verde sulla *Capital Markets Union* recentemente pubblicato², che intendono realizzare, entro il 2019, un mercato europeo dei capitali più ampio e diversificato. Per realizzarlo bisognerà anche porsi, almeno in prospettiva, obiettivi ambiziosi riguardo all'armonizzazione di norme societarie, fallimentari e fiscali.

Rientrano tra le misure previste dal libro verde la rivitalizzazione del mercato delle cartolarizzazioni di prodotti finanziari semplici, trasparenti e di agevole valutazione, la facilitazione della negoziazione transfrontaliera di titoli, la definizione di standard comuni per i collocamenti privati di alcune tipologie di passività delle imprese e altre misure più specifiche rivolte al miglioramento delle condizioni di accesso al mercato dei capitali per le piccole e medie imprese (PMI), che più hanno sofferto dei contraccolpi della crisi finanziaria.

L'accesso al mercato dei capitali, specialmente per le PMI, per le start-up e per le società ad alto potenziale di sviluppo resta oneroso anche per la presenza di barriere informative. Il libro verde suggerisce di incoraggiare le banche, che di norma provvedono al primo collegamento di tali aziende con il mercato dei capitali, a dare supporto alle PMI nello sviluppo di nuove forme di finanziamento.

L'arricchimento e la diversificazione delle fonti di finanziamento sono necessari in un contesto in cui le riforme regolamentari attuate in risposta alla crisi finanziaria chiedono alle banche di operare con una leva finanziaria più contenuta; nella transizione al nuovo regime l'innalzamento dei requisiti patrimoniali e di liquidità tende a frenare la crescita dei prestiti. Dallo sviluppo dei mercati finanziari conseguono benefici: per le imprese, che potranno irrobustire la propria struttura finanziaria; per le banche, che, pur rimanendo fondamentali per

² Commissione Europea, *Building a Capital Markets Union*, Green Paper, COM (2015), febbraio 2015.

il finanziamento delle piccole e medie imprese, potranno accompagnarle verso il mercato diversificando le proprie fonti di ricavo. In tale contesto, è necessario che le riforme nella finanza siano guidate dall'obiettivo ultimo di garantire una adeguata capacità di sostenere lo sviluppo dell'economia.

Il recepimento delle norme europee in Italia

La risposta regolamentare alla crisi finanziaria è stata intensa; ha riguardato la disciplina degli intermediari, dei mercati, degli investitori. Agli obiettivi tradizionali della vigilanza micro-prudenziale se ne sono aggiunti altri, che necessitano di nuovi poteri e di strumenti efficaci. Le regole europee sull'attività bancaria, inoltre, sono state riviste a più riprese, con ritmi serrati e scadenze ravvicinate per la loro attuazione negli ordinamenti nazionali. Nei prossimi mesi si prospettano nuove, importanti iniziative regolamentari europee sul fronte della *Capital Markets Union*.

L'intento – pienamente condivisibile – è quello di raggiungere un livello di armonizzazione molto più elevato rispetto al passato: in alcuni casi con regolamenti europei, direttamente applicabili negli Stati membri; in altri con direttive dal contenuto spesso molto dettagliato, ancorché soggette a recepimento nei singoli ordinamenti nazionali. A restringere ulteriormente i margini di discrezionalità degli Stati membri vi sono, inoltre, gli atti delegati della Commissione europea, nonché le norme tecniche e le linee guide dell'Autorità bancaria europea (EBA). Regole comuni costituiscono anche la base su cui operano, nell'area dell'euro, i Meccanismi unici di vigilanza e di risoluzione.

Mi soffermo brevemente su alcune aree in cui l'attuazione delle disposizioni europee è in ritardo: il recepimento della direttiva CRD IV; l'adeguamento del Testo unico bancario al Meccanismo di supervisione unico; l'attuazione della BRRD; la costituzione dell'Autorità macroprudenziale italiana.

Il recepimento della direttiva CRD IV. – La direttiva CRD IV avrebbe dovuto essere recepita entro il 1° gennaio 2014 per attuare, insieme al connesso regolamento CRR già in vigore dalla stessa data, la riforma della disciplina prudenziale elaborata in risposta alla crisi.

Solo in queste settimane, dopo il rilascio dei pareri delle Commissioni parlamentari, si stanno concludendo i lavori per l'emanazione del decreto legislativo che contiene le modifiche ai Testi unici bancario e della finanza. Una volta emanato il decreto legislativo, il recepimento della direttiva non sarà comunque completo: su alcuni – ancorché limitati – ambiti sono infatti previsti decreti di attuazione di competenza del Ministero dell'economia.

Il ritardo ha ripercussioni rilevanti: le lacune più importanti riguardano i poteri d'intervento e sanzionatori di cui la Banca d'Italia dispone.

Ricorre innanzitutto un'ingiustificata asimmetria con riguardo al potere di rimuovere gli esponenti aziendali (cosiddetto *removal*) allorché la loro permanenza in carica sia di pregiudizio alla sana e prudente gestione dell'intermediario: la BCE può già esercitare questo potere nei confronti delle banche maggiori; la Banca d'Italia non ne dispone ancora per le altre.

Inoltre, in mancanza della legge di recepimento della direttiva, non può essere applicato il nuovo sistema sanzionatorio richiesto dalla CRD IV: esso è disegnato per rafforzare la capacità deterrente e repressiva dell'azione di vigilanza; contempla sanzioni non solo alle persone fisiche ma anche agli intermediari; prevede importi delle sanzioni più elevati e un novero più ampio di misure.

L'adeguamento del Testo unico bancario al Meccanismo di supervisione unico. – La seconda area di ritardo riguarda le modifiche al Testo unico bancario necessarie per tenere conto della ripartizione dei compiti tra autorità nazionali e BCE introdotta con il SSM. Sebbene si tratti di un adeguamento di natura esclusivamente tecnica, dato che il regolamento europeo che ha costituito il SSM è direttamente applicabile, appare comunque necessario per assicurare – anche ai cittadini – norme chiare, che individuino in modo univoco le autorità competenti ed evitino dubbi interpretativi. È auspicabile che si proceda con celerità all'approvazione della delega prevista nel disegno di legge di delegazione europea 2014, al momento all'esame del Senato.

L'attuazione della BRRD. – Lo stesso disegno di legge contiene anche la delega per l'attuazione della direttiva BRRD, il cui termine di recepimento è scaduto il 31 dicembre scorso. Il ritardo nell'attuazione impedisce all'Italia di applicare la nuova disciplina europea. L'indisponibilità dei nuovi strumenti di risoluzione potrebbe rendere problematica la gestione di eventuali dissesti con le procedure vigenti.

Per molti anni la disciplina speciale prevista dal Testo unico bancario per la gestione delle crisi delle banche ha consentito di far fronte alle situazioni di difficoltà degli intermediari di minore dimensione – limitando i rischi per la stabilità finanziaria e il sacrificio dei diritti dei creditori – anche grazie all'intervento dei fondi di garanzia dei depositi (*Deposit Guarantee Schemes*, DGS). L'utilizzo dei fondi di garanzia dei depositi in funzione alternativa alla liquidazione o in un'ottica preventiva è un'opzione prevista dalle nuove regole europee, nel rispetto del principio del minor costo in relazione a quello associato al rimborso

dei depositanti. L'intervento dei DGS con modalità alternative al rimborso dei depositi o in forme preventive, tuttavia, sarà influenzato dal principio introdotto dalla BRRD della *depositor preference*, che potrà modificare i calcoli di convenienza del sistema di garanzia, in quanto offre al DGS che si surroga nei diritti dei depositanti rimborsati un trattamento preferenziale rispetto a tutti gli altri creditori.

Presso l'EBA e il SRB sono già in corso lavori connessi con l'attuazione della BRRD e del SRM, che prevedono il coinvolgimento delle autorità nazionali di risoluzione, già stabilite nella maggior parte dei paesi dell'Unione europea. Una rapida approvazione della delega all'esame delle Camere che identifica nella Banca d'Italia l'autorità di risoluzione è necessaria per partecipare pienamente a questi lavori. La necessità di provvedere in tal senso è stata di recente riconosciuta nel parere reso dalla Commissione Finanze della Camera sullo schema di decreto legislativo di recepimento della CRD IV.

La costituzione dell'Autorità macroprudenziale italiana. – Mancano, infine, iniziative legislative volte a costituire o individuare un'Autorità nazionale macroprudenziale. Ciò è richiesto da una raccomandazione del Comitato europeo per il rischio sistemico (*European Systemic Risk Board*, ESRB) del 2011, che avrebbe dovuto essere recepita entro la metà del 2013. Benché in Italia il mandato delle Autorità di vigilanza sui singoli comparti del settore finanziario comprenda anche una dimensione macroprudenziale, manca un'autorità o un comitato con poteri di coordinamento e intervento su tutte le componenti del sistema. Ciò potrebbe ostacolare la capacità di presidiare adeguatamente, anche nel nuovo contesto dell'Unione bancaria, eventuali rischi sistemici.

Negli scorsi due anni la Banca d'Italia ha esaminato, assieme al Ministero dell'economia e delle finanze e alle altre autorità di settore, un'ipotesi di intervento legislativo, lungo le linee suggerite dall'ESRB, incentrata sulla costituzione di un Comitato composto dalle autorità interessate e presieduto dal Governatore della Banca d'Italia; la soluzione del Comitato rispetta l'architettura nazionale della vigilanza sul sistema finanziario in quanto coniuga le esigenze di coordinamento e raccordo con quelle di autonomia delle autorità.

Soprattutto in questa delicata fase di transizione verso il nuovo assetto delle regole e dei controlli, sarebbe stato essenziale che il recepimento delle direttive fosse stato effettuato per tempo. Solo così gli intermediari e gli operatori di mercato possono comprendere appieno il nuovo quadro normativo, valutarne gli impatti sulla propria operatività, pianificare eventuali

interventi correttivi. Solo così le autorità di vigilanza possono essere in grado di esercitare senza ritardi i nuovi compiti e utilizzare gli strumenti che il legislatore europeo ha loro attribuito.

Purtroppo, lunghi tempi per la trasposizione delle regole europee nell'ordinamento nazionale ostacolano l'impegno e la partecipazione attiva del nostro paese al processo di integrazione finanziaria europea; possono incidere sulla stessa credibilità della nostra azione, soprattutto ora che il confronto con gli altri sistemi europei diventa serrato; spesso espongono il Paese a procedure di infrazione. In futuro, un maggior coinvolgimento degli organi istituzionali fin dalla fase di negoziazione potrebbe contribuire ad attenuare questi problemi e a meglio considerare le specificità del sistema finanziario italiano.

