

Convegno "Unione Bancaria europea e rapporto Banca Impresa"

L'Unione Bancaria nel processo di integrazione europea

*Intervento del Direttore generale della Banca d'Italia
Salvatore Rossi*

CUOA Business School, Altavilla Vicentina, 7 aprile 2016

Come si è arrivati a progettare l'Unione Bancaria

L'Unione Bancaria è l'ultima nata tra le forme di unione settoriale in Europa. A differenza dell'Unione Monetaria, essa non è nata in un clima positivo, festoso, come quello del nuovo slancio europeista a cavallo fra i decenni Ottanta e Novanta del secolo scorso. È nata invece come la risposta affannosa a uno stato di gravissima crisi, che minacciava le fondamenta stesse della costruzione europea, all'inizio di questo decennio.

Già all'indomani dello scoppio della crisi finanziaria globale – l'epidemia istantaneamente propagata dall'originario focolaio americano al resto del mondo – l'Europa aveva iniziato a preoccuparsi delle sue banche. Si diffuse il convincimento che, di fronte ai grandi intermediari europei operanti su scala globale, i sistemi di vigilanza e di gestione delle crisi nazionali stessero diventando via via meno efficaci.

La reazione europea assunse il tipico stile dell'architettura istituzionale comunitaria: una stratificazione di complessi organismi burocratici dalle impronunciabili sigle. Dal 2011, alle autorità nazionali di regolazione e supervisione e ai comitati europei nei quali esse si coordinavano fu sovrapposto lo European System of Financial Supervision (EFSF), composto dallo European Systemic Risk Board (ESRB) e dalle tre European Supervisory Authorities settoriali (ESA): la European Banking Authority (EBA), la European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) e la European Securities and Markets Authority (ESMA).

Questa pur complessa e pesante costruzione cominciò a impallidire nel momento in cui si fece seria in Europa la cosiddetta "crisi dei debiti sovrani". Non facciamoci ingannare dal suono algidamente tecnocratico di questa espressione. Si trattò in realtà del rapido e vasto diffondersi di un dubbio fondamentale sul senso, sulla ragion d'essere, della stessa Unione europea e in particolare della sua moneta unica. Un dubbio che iniziò a

serpeggiare non solo fra accademici, ma fra i governanti e i popoli di tutti i paesi d'Europa. Il genio uscì allora dalla lampada e non vi è più rientrato del tutto.

A innescare la crisi fu la rivelazione delle gravi condizioni dei conti pubblici greci tra la fine del 2009 e l'inizio del 2010. Fu come se scattasse una molla a lungo compressa. I paesi del Nord Europa diedero sonoramente voce alla loro sfiducia sulla reale volontà dei paesi del Sud di rendere più sanamente competitive e finanziariamente solide le loro economie. I paesi del Sud presero a loro volta a lamentare l'inappropriatezza di una rigida ortodossia finanziaria in una fase in cui occorreva invece sventare con politiche espansive una nuova grande depressione. I mercati e gli investitori internazionali capirono subito che l'eventualità di una rottura politica dell'euro non era più da escludere e iniziarono a "prezzarla" nelle quotazioni di titoli pubblici che un domani potevano ritrovarsi espressi in una rinata moneta nazionale molto svalutata (o rivalutata). Vedemmo gli spread fra i rendimenti dei titoli dei paesi considerati "periferici" e il bund tedesco schizzare a livelli impensabili in una unione monetaria.

Le banche apparvero subito come l'anello debole della catena.

C'è un ovvio legame tra le finanze pubbliche e i bilanci delle banche di un paese. Queste ultime investono normalmente, direi fisiologicamente, una consistente parte dell'attivo in titoli pubblici del paese in cui operano, prevalentemente a scopi di gestione della liquidità; se i tassi salgono, il valore di quei titoli si riduce e le banche devono registrare perdite in bilancio; al tempo stesso esse vedono rincarare la raccolta di fondi all'ingrosso. Se una banca entra in difficoltà i mercati sospettano che essa sarà salvata dallo

Stato, il che peggiora le prospettive del bilancio pubblico. Un circolo vizioso, da interrompere¹.

Da qui il progetto di Unione Bancaria. Le banche europee – si disse – devono essere percepite come una questione europea, non nazionale: se una di loro entra in crisi deve essere chiaro che la soluzione sarà europea, non nazionale. Nel giugno del 2012 venne presentato il rapporto dei Quattro Presidenti che delineava il progetto.

Ma si capì subito che il conflitto geopolitico che lacerava l'Europa avrebbe contaminato l'attuazione del progetto. Esso prevedeva tre assi portanti e un “giunto”. Gli assi erano: un meccanismo unificato di risoluzione delle crisi bancarie nell'area dell'euro – l'asse centrale – accompagnato da uno schema unificato di tutela dei depositanti in caso di liquidazione di una banca e da un'autorità unica di supervisione bancaria, operante sulla base di regole e prassi comuni. Il giunto doveva consistere in una sorta di clausola di salvaguardia finanziaria pubblica e comunitaria (*backstop*), a sostegno sia delle procedure di risoluzione delle crisi sia dello schema di tutela dei depositi, ed era stato identificato nel già esistente European Stability Mechanism (ESM).

Passò subito l'idea che il vigilante unico fosse il prerequisito di tutto, perché sarebbe valso a dissipare la sfiducia reciproca, e che dunque da lì si dovesse cominciare. A tempo di record fu creato il Single Supervisory Mechanism (SSM), costituito dalla Banca Centrale Europea e dalle autorità di vigilanza nazionali ed entrato in funzione nel novembre del 2014. Farlo così rapidamente fu possibile grazie a una norma del Trattato che permetteva espressamente di attribuire alla BCE funzioni di vigilanza prudenziale. Inoltre l'SSM poteva basarsi in partenza su un insieme di regole prudenziali comuni

¹ Sulla natura del circolo vizioso si veda L. F. Signorini, Intervento al Ciclo di incontri “Verso l'Unione bancaria europea”, Università Cattolica di Milano, 27 marzo 2014.

(*single rulebook*), contenute nel pacchetto regolamentare CRR/CRD4 che aveva già recepito in Europa gli accordi di Basilea 3.

Nel frattempo, crisi di banche di varia dimensione erano dilagate in molti paesi d'Europa, per ragioni che andavano dallo scoppio di bolle speculative immobiliari, come in Spagna e in Irlanda, al contagio di strumenti "tossici" di finanza strutturata, come in Germania. Le banche in difficoltà o in dissesto venivano salvate con risorse pubbliche (*bail-out*): 240 miliardi di euro in Germania, a carico dei contribuenti tedeschi, 50 miliardi in Spagna, finanziati con i fondi europei raccolti dall'ESM, 40 miliardi in Irlanda e quasi altrettanti in Olanda, e così via. In Italia l'intervento pubblico fu pari a una frazione minuscola di quelli ricordati e per di più in forma di prestito, molto redditizio per lo Stato. Nel nostro paese stava peraltro già crescendo il peso dei crediti deteriorati, principalmente come riflesso della lunga recessione.

I massicci salvataggi pubblici di banche europee si esaurirono nella prima parte del 2013. Nel luglio di quell'anno la Commissione europea emanò una Comunicazione in tema di disciplina degli aiuti di Stato, vincolante per tutti i paesi, che da quel momento li ammetteva solo a condizioni molto stringenti e previa una "condivisione dell'onere" (*burden sharing*) da parte di azionisti e obbligazionisti subordinati: un principio somigliante a quello di "salvataggio dall'interno" (*bail-in*) posto al centro della nuova disciplina europea delle crisi bancarie che si andava preparando.

Il nuovo modo di risolvere le crisi bancarie

Nell'aprile del 2014 il Parlamento Europeo approvò la Banking Recovery and Resolution Directive (BRRD), che introduceva pienamente, a partire dal 2016, il principio del *bail-in*. Dall'inizio di quest'anno ha infine preso avvio nell'area dell'euro il Single Resolution Mechanism (SRM), il primo asse – quello centrale – dell'Unione Bancaria, gestito da una ennesima nuova

autorità, il Single Resolution Board, affiancato da analoghe autorità nazionali, anch'esse neo-costituite.

Il principio fondante della nuova disciplina non è: "le banche europee sono una questione europea", ma: "il contribuente europeo va tutelato dalle crisi bancarie", quelle del proprio paese e soprattutto quelle degli altri paesi. L'onere di una crisi bancaria va sopportato non più dal contribuente ma dal risparmiatore/investitore.

L'idea è che se una banca entra in crisi, al punto da essere "probabilmente in dissesto", e se non si trovano soluzioni di mercato si debba scegliere fra due opzioni: liquidarla, cioè chiuderla definitivamente, fermandone ogni operatività e congelando tutti i creditori, in attesa di vedere che cosa avanzi, anni dopo, dalla liquidazione dell'attivo; oppure, ove ricorra un conclamato interesse pubblico alla sua sopravvivenza, salvarla appunto dall'interno, accollando innanzitutto ad azionisti, obbligazionisti e grandi depositanti, quelli con più di 100.000 euro (non protetti dagli schemi di garanzia), l'onere di coprire le perdite e ricostituire il capitale regolamentare necessario per operare. Se quelle risorse non bastano, interviene il Fondo unico di risoluzione, alimentato comunque con risorse private: i contributi di tutte le altre banche del sistema.

Le prime applicazioni di questo schema, in Portogallo e in Italia, pur nella forma parziale vigente fino alla fine dello scorso anno (*burden sharing*), ne hanno mostrato limiti e rischi. Non è da discutere il principio, sacrosanto, della tutela del contribuente, ma se ne può e se ne deve discutere un'applicazione rigida e meccanica, in un contesto di tutela altrettanto rigida, quando non malintesa e analiticamente sbagliata, della concorrenza sul mercato bancario; come se le banche fossero imprese come tutte le altre, un supermercato o un'agenzia di pubblicità; e non imprese che, pur agendo in concorrenza fra loro, si alimentano della fiducia dei risparmiatori, bene pubblico impalpabile e volatile, al cui venir meno la stabilità dell'intero sistema

finanziario, dunque dell'intera economia, è minacciata. Contribuenti e risparmiatori non sono razze tra loro aliene, sono, nell'insieme, la stessa comunità, quella dei cittadini.

Il funzionamento dell'SRM si presenta pertanto non scevro da incognite.

Da un lato, sono state accentrate a Bruxelles le decisioni sulla introduzione di standard e regole del tutto innovativi. Alcune delle norme contenute nella BRRD lasciano spazi di discrezionalità, da usare per bilanciare i diversi obiettivi di una procedura di "risoluzione": protezione dei contribuenti, ma anche della stabilità sistemica, tutela dei depositanti, continuità dei servizi finanziari essenziali. Questi obiettivi possono confliggere: per contemperarli occorreranno pragmatismo, flessibilità, ragionevolezza².

Dall'altro lato, il quadro normativo è ancora in evoluzione; gli standard internazionali in materia di Total Loss Absorbing Capacity (TLAC), emanati nel novembre scorso dal Financial Stability Board per le grandi banche globali, dovranno essere recepiti in Europa modificando le regole attualmente previste dalla BRRD.

Le autorità italiane (Banca d'Italia e MEF) avevano sostenuto³, in via formale e con documenti presentati nel corso del negoziato tecnico sulla BRRD svoltosi nel 2013, la necessità di applicare il *bail-in* soltanto a titoli di nuova emissione contenenti una espressa clausola contrattuale che riconoscesse alle autorità il potere di svalutarli o convertirli al ricorrere delle condizioni di "risoluzione". Inoltre, per dare tempo agli investitori di assumere consapevolezza delle nuove regole e alle banche di costituire un adeguato

² Per una discussione degli aspetti procedurali e applicativi del nuovo regime di gestione delle crisi si veda F. Panetta, Audizione presso la Commissione Finanze e tesoro del Senato della Repubblica, 29 ottobre 2015.

³ I. Visco, Intervento al 22° Congresso ASSIOM FOREX, 30 gennaio 2016.

cuscinetto di passività assoggettabili a *bail-in*, avevamo sostenuto la necessità di differire al 2018 l'entrata in vigore delle nuove norme. Le obiezioni formulate nelle sedi tecniche, da noi e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, non trovarono ascolto. La pressione politica proveniente dai paesi del Nord Europa prevalse.

Manca un *backstop* pubblico temporaneo per i casi in cui l'applicazione del *bail-in*, invece che alleviare, finisca per esacerbare i rischi di instabilità sistemica. Esso sarebbe in piena coerenza con quanto previsto dai Key Attributes of Effective Resolution Regimes del Financial Stability Board, ovvero gli standard globali in materia di risoluzione delle crisi dei grandi intermediari finanziari.

Il fatto che un tale strumento manchi non è casuale: riflette la chiusura assoluta di numerosi paesi europei all'ipotesi che i contribuenti del paese A paghino, anche solo temporaneamente, per la crisi di una banca del paese B. Secondo questa visione, le banche, pur se ormai vigilate e "risolte" da istituzioni europee, devono in fin dei conti restare un affare nazionale.

Lo schema unico di tutela dei depositi

Il secondo degli assi portanti dell'Unione Bancaria, lo schema unico di tutela dei depositi, appare di là da venire.

L'ultimo Rapporto dei Cinque Presidenti, del giugno dello scorso anno, sottolineava come fosse necessario andare avanti sul fronte dell'assicurazione unica dei depositi, in quanto senza di essa l'euro rischia di non essere in grado di far fronte a crisi di fiducia generalizzate; ricordava come, rispetto ai sistemi nazionali, uno schema di garanzia comune abbia maggiori probabilità di essere neutrale nel tempo per le finanze pubbliche,

perché i rischi sono più diffusi e i contributi sono prelevati da un insieme molto più ampio di intermediari⁴.

La Commissione europea ha recentemente formulato una proposta – sottoposta all’Ecofin nello scorso dicembre – per la modifica del regolamento sull’SRM al fine di creare uno European Deposit Insurance Scheme (EDIS), integralmente alimentato da risorse private, fornite da tutte le banche dell’area dell’euro. La proposta è stata sottoposta al vaglio del Consiglio, che ha istituito un apposito gruppo di lavoro.

L’EDIS mira a creare un sistema mutualistico di assicurazione privata dei depositi, che farebbe perno sul Deposit Insurance Fund (DIF), al quale i fondi nazionali già esistenti trasferirebbero progressivamente le risorse raccolte dalle banche aderenti. Lo schema assicurerebbe la stessa protezione in tutti i paesi partecipanti all’SSM; accrescerebbe la fiducia nel sistema bancario europeo in un quadro di parità concorrenziale.

L’EDIS si realizzerebbe in tre fasi. Nella prima (la riassicurazione, fino al 2019) il DIF coprirebbe il fabbisogno finanziario o le perdite dei fondi nazionali entro il limite del 20 per cento. In questa fase il DIF interverrebbe solo dopo che i fondi nazionali abbiano integralmente fatto ricorso alle risorse disponibili (sia ex ante, sia richiamate ex post a seguito dell’emersione del fabbisogno di risorse aggiuntive). Nella seconda (la coassicurazione, dal 2020 al 2023) il DIF si farebbe progressivamente carico di una quota crescente dell’impegno finanziario e del costo dell’intervento (fino a un massimo dell’80 per cento); in questa fase l’intervento del DIF avverrebbe in parallelo con quello dei fondi nazionali. Nella terza e ultima fase (l’assicurazione integrale, dal 2024) il costo dell’intervento graverebbe integralmente sul DIF.

⁴ Per una riflessione sul Rapporto dei Cinque Presidenti, si veda I. Visco, *European Union: progress or regress?*, Speech at the 50th Anniversary Conference of Istituto Affari Internazionali, 13 novembre 2015.

Dunque, parliamo di uno schema che, oltre a non prevedere alcun *backstop* pubblico, avrebbe una transizione temporale lunghissima. Ciò nonostante, la proposta ha trovato la ferma opposizione di alcuni paesi (tra cui Germania, Olanda e Finlandia). Essi reclamano che, prima ancora di ragionare su schemi di garanzia mutualistica, siano armonizzate importanti normative nazionali: le leggi fallimentari, la disciplina delle garanzie, l'ordinamento fiscale, il diritto societario, la tutela dei consumatori; soprattutto, che siano introdotti requisiti prudenziali sui titoli di Stato presenti nei bilanci bancari. La discussione è in stallo. La sfiducia lungo confini nazionali ancora prevale.

Riassumo. Il progetto originario di Unione Bancaria prevedeva che se una banca europea va in crisi si cerchi di salvarla con risorse comuni innanzitutto private ma, se necessario per preservare la stabilità finanziaria, anche pubbliche; ove non ci si riesca e quella banca vada liquidata, i depositi sotto una certa soglia siano garantiti, di nuovo con risorse comuni private ma all'occorrenza anche pubbliche; le banche europee siano vigilate in modo unificato, in modo che non vi possano essere sospetti di favoritismi e "azzardo morale" da parte delle autorità nazionali.

La vigilanza unica è da un anno e mezzo pienamente al suo posto. Nonostante il breve tempo in cui la si è dovuta creare e le oggettive difficoltà di coordinamento tra autorità diverse per storia, tradizione, prassi, sta funzionando. La cooperazione fra livello nazionale e livello centrale, dopo qualche sussulto iniziale, è ora più fluida.

Lo schema unico di risoluzione delle crisi bancarie è in funzione da poco ed è diverso dal progetto originario. Presenta problemi di applicazione e

rischi per la stabilità sistemica. Il sistema unico di tutela dei depositi non c'è e le discussioni sul suo disegno sono ancora accese.

L'Unione Bancaria finora realizzata non è dunque né perfetta né completa.

Le sue difficoltà sono quelle dell'intera Unione Europea. Chi ne vede l'irrinunciabilità e ne ha a cuore il destino deve lavorare con rinnovata determinazione a rafforzarla.