

Camera dei Deputati

Conferenza interparlamentare di cui all'articolo 13 del *Fiscal Compact*

Il completamento dell'Unione bancaria e il finanziamento dell'economia reale

Intervento del Governatore della Banca d'Italia

Ignazio Visco

Roma, 30 settembre 2014

L'Unione bancaria, in un processo più ampio di riforma

- 1. L'Unione bancaria è una tappa fondamentale nel percorso di completamento dell'Unione europea definito in risposta alla crisi dei debiti sovrani.** L'ampliamento dei differenziali tra i rendimenti dei titoli di Stato dell'area dell'euro, la manifestazione più evidente di quella crisi, riflette una componente "nazionale", connessa con le debolezze delle singole economie, e una "europea", connessa con i timori di rottura dell'unione monetaria legati all'incompletezza del disegno istituzionale dell'area. Quest'ultima si è riflessa anche nella difficoltà di utilizzare pienamente gli strumenti di stabilizzazione macroeconomica, contribuendo ad aggravare la crisi.
- 2. Sul fronte "nazionale" e su quello "europeo" si è articolata l'azione posta in essere per contrastare le tensioni.** Da un lato, i paesi in difficoltà si sono impegnati a garantire l'aggiustamento delle finanze pubbliche, ove necessario, e ad avviare riforme strutturali per sostenere la competitività. Dall'altro, è stato avviato un processo di riforma della governance economica dell'Unione che, pur con i limiti dettati dalle condizioni di emergenza in cui si è sviluppato, ha raggiunto risultati importanti: la creazione di strumenti per la gestione delle crisi (prima temporanei, l'EFSF, poi permanenti, l'ESM); il rafforzamento della sorveglianza multilaterale sia sui conti pubblici, sia sugli squilibri macroeconomici (con il Six-Pack, il Two-Pack e il Fiscal Compact); le iniziative della Commissione europea per il completamento del mercato unico finalizzate allo sviluppo di reti di trasporto e comunicazione pienamente integrate e all'accrescimento della mobilità di lavoratori e investimenti (Single Market Act).
- 3. Le misure eccezionali adottate a più riprese dal Consiglio direttivo della Banca centrale europea hanno sostenuto la liquidità dei mercati ed evitato un collasso del sistema del credito, a fronte di severi malfunzionamenti e distorsioni che hanno caratterizzato i mercati finanziari e bancari; hanno disperso i timori di una dissoluzione dell'Unione monetaria.** Hanno evitato che la strategia complessiva di risposta alla crisi, necessariamente sviluppata su tempi lunghi, potesse essere compromessa, ma non la hanno resa meno necessaria. Sono stati decisivi soprattutto le operazioni di rifinanziamento a tre anni decise alla fine del 2011, l'annuncio di nuove modalità di intervento sul mercato secondario dei titoli di Stato (*Outright Monetary Transactions*) nell'estate del 2012, le decisioni, più recenti, di lanciare operazioni di rifinanziamento mirate al sostegno del credito (*Targeted Longer term Refinancing Operations*) e nuovi programmi di acquisti di titoli privati.
- 4. Al di là delle emergenze determinate dalla crisi, l'Unione bancaria risponde alla difficoltà di conciliare l'obiettivo di creare un mercato unico dei servizi bancari con la permanenza di sistemi di vigilanza puramente nazionali.** Leggi, istituzioni, prassi e culture di vigilanza non integrate hanno creato, nei fatti, elementi di segmentazione che impediscono di cogliere pienamente i benefici del mercato unico in termini di minore costo dell'intermediazione e migliore diversificazione dei rischi. Le autorità nazionali rispondono, per loro natura, a regole e istanze nazionali; le ricadute esterne delle decisioni nazionali non sono sempre adeguatamente considerate. Inoltre, le autorità nazionali soffrono uno svantaggio informativo nella supervisione di intermediari la cui operatività ha assunto dimensioni europee.

5. **L'azione di politica monetaria, la definizione dell'Unione bancaria, il tornare a discutere di quella di bilancio, a progettare, in prospettiva, un'unione politica hanno contribuito ad avviare il ripristino durevole della stabilità finanziaria dell'area dell'euro e più favorevoli condizioni di finanziamento nei paesi esposti alle tensioni.** Grazie all'insieme delle misure, nazionali ed europee, le tensioni finanziarie nell'area si sono gradualmente smorzate, anche se la segmentazione dei mercati finanziari lungo linee nazionali, pur attenuatasi, è ancora presente: il credito all'economia continua a contrarsi in più paesi, tra cui l'Italia; la dispersione delle condizioni di costo è ancora significativa.

Lo stato dell'Unione bancaria

6. **L'Unione bancaria si articola in tre pilastri: il meccanismo unico di vigilanza (*Single Supervisory Mechanism, SSM*), il meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie (*Single Resolution Mechanism, SRM*), un sistema armonizzato di assicurazione dei depositi.** Sia la vigilanza unica, sia il meccanismo di risoluzione si estendono al complesso delle banche dei paesi dell'area dell'euro, nonché degli altri paesi dell'Unione europea che decideranno di aderire. La BCE vigilerà direttamente sulle maggiori banche (cosiddette *significant*; la lista definitiva, resa nota all'inizio di questo mese, ne conta 120); sulle altre continueranno a vigilare le autorità nazionali, sulla base di linee guida emanate dalla BCE.

7. **I lavori per l'avvio della vigilanza unica, che avverrà il prossimo 4 novembre, portati avanti rapidamente, sono in corso di completamento. La governance del meccanismo è pienamente operativa.** Il Consiglio di vigilanza (*Supervisory Board*) e il Comitato direttivo (*Steering Committee*) si sono già riuniti più volte. Il primo ha già predisposto progetti di decisione (*draft decisions*) che sono stati adottati dal Consiglio direttivo della BCE, secondo la prevista procedura di non obiezione. L'istituzione dei gruppi di vigilanza congiunti (*Joint Supervisory Team, JST*), che costituiranno la principale struttura operativa per la conduzione della supervisione unica, è stata pressoché ultimata. Il manuale di vigilanza e la connessa guida pubblica sono in fase di completamento. Il primo è un documento interno destinato al personale che descrive i processi e la metodologia per la vigilanza sulle banche, nonché le procedure per la cooperazione all'interno del meccanismo e con le autorità esterne. La seconda verrà pubblicata dalla BCE prima del 4 novembre; nella guida saranno illustrate le caratteristiche, i compiti e i processi del meccanismo unico di vigilanza.

8. **L'attribuzione della funzione di vigilanza microprudenziale alla BCE, autorità monetaria dell'area dell'euro, rappresenta un punto di forza del progetto di Unione bancaria.** Consente di sfruttare appieno le sinergie esistenti tra la politica monetaria e la vigilanza, la cui importanza è stata resa ancora più evidente dalle crisi bancarie susseguitesi negli anni scorsi. La netta separazione organizzativa, all'interno della banca centrale, tra la funzione adibita alla conduzione della politica monetaria e quella responsabile della vigilanza microprudenziale minimizzerà sul nascere gli eventuali conflitti di interesse. Le sinergie tra politica monetaria e vigilanza microprudenziale saranno ancor più rilevanti per effetto dell'attribuzione alla BCE di poteri anche in materia di vigilanza macroprudenziale per il complesso dell'area.

9. **Il meccanismo unico di risoluzione delle crisi rappresenta il necessario completamento della vigilanza unica; si fonda sull'accentramento della funzione di gestione della risoluzione delle banche in capo al Consiglio unico di risoluzione (*Single Resolution Board*, SRB) e sulla creazione di un Fondo unico (*Single Resolution Fund*, SRF) per contribuire al finanziamento della risoluzione, alimentato dai contributi delle banche.** Le disposizioni del regolamento su questo meccanismo entreranno in vigore gradualmente; la piena applicazione avverrà dal 1° gennaio del 2016. Il Consiglio sarà operativo a partire dal 1° gennaio del prossimo anno, quando avvierà l'attività di raccolta di informazioni e di collaborazione con le autorità di risoluzione nazionali per la definizione dei piani di risoluzione delle banche. Il Consiglio, in particolare, adotterà le decisioni di risoluzione - con la collaborazione delle autorità di risoluzione nazionali - per le banche vigilate direttamente dalla BCE e per i gruppi bancari transfrontalieri. Per tutte le altre banche l'esercizio dei poteri di risoluzione spetterà alle autorità nazionali, sotto la sorveglianza e nel rispetto delle linee guida stabilite dal Board.

10. **Nell'insieme, si tratta di un meccanismo che coinvolge numerose autorità e istituzioni dell'Unione europea** (la BCE, l'SRB, la Commissione, il Consiglio, le autorità di risoluzione nazionali). **La sua complessità non deve andare a scapito della necessaria tempestività ed efficacia del processo decisionale nei ristretti tempi in cui è fondamentale gestire una crisi.**

11. **Restano da definire, rapidamente, importanti aspetti operativi del meccanismo.** Si tratta, in particolare, delle modalità per rafforzare la capacità finanziaria del Fondo di risoluzione, soprattutto nei suoi primi anni di vita, dei meccanismi per la definizione dei contributi dovuti dalle banche (atti delegati e di implementazione della Commissione), nonché del regolamento quadro per la cooperazione tra il Consiglio e le autorità di risoluzione nazionali. Entro la fine di quest'anno, inoltre, andrà recepita negli ordinamenti degli Stati membri la direttiva sul recupero e la risoluzione delle crisi bancarie (*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD), che doterà le autorità di un set ampio e armonizzato di strumenti di gestione delle crisi. Andrà assicurato il rapido completamento dei passaggi necessari per garantire il rispetto di questa scadenza e consentire all'Italia di partecipare fin dall'inizio del 2015 alla preparazione del meccanismo unico di risoluzione.

12. **La decisione di armonizzare gli schemi di assicurazione dei depositi adottati dai diversi Stati membri rappresenta un passo nella giusta direzione, anche se solo con la costituzione di un vero e proprio schema unico di assicurazione dei depositi per i paesi dell'Unione bancaria si potrà assicurare un trattamento davvero uguale dei depositanti, indipendentemente dalla loro residenza, nonché dalla residenza delle banche alle quali decidono di affidare i loro risparmi.** Uno schema unico di assicurazione dei depositi, anche attraverso la mutualizzazione delle risorse all'interno dell'Unione, consentirebbe di affrontare meglio eventuali episodi di crisi sistemiche, attenuando decisamente i rischi di instabilità finanziaria a livello locale.

13. **L'esercizio di valutazione approfondita delle maggiori banche dell'area dell'euro (*comprehensive assessment*), propedeutico all'avvio della vigilanza unica e ormai quasi ultimato, fornirà un contributo fondamentale a ristabilire la fiducia nel sistema bancario europeo e nella sua capacità di sostenere pienamente la ripresa economica.** I risultati

dell'esercizio, condotto dalla BCE e dalle autorità di supervisione nazionali, saranno resi noti nella seconda metà di ottobre. Nonostante la complessità, l'esercizio ha avuto luogo nei tempi previsti, grazie all'impegno e alla qualità delle risorse messe in campo dalle autorità coinvolte. Come chiarito nelle informative sull'andamento dell'esercizio, pubblicate nei mesi scorsi, i fabbisogni di capitale risultanti dall'esercizio di valutazione dovranno essere soddisfatti in primo luogo attraverso il ricorso a risorse di natura privata.

14. Al di là dell'entità dei fabbisogni di capitale che risulteranno dall'esercizio, che prende a riferimento la situazione in essere alla fine del 2013, va ricordato che importanti risultati sono stati già ottenuti nel corso di quest'anno, rafforzando le iniziative assunte negli anni precedenti. In Italia numerosi intermediari hanno operato in bilancio ingenti svalutazioni delle poste dell'attivo (per oltre 30 miliardi nel solo 2013, per quasi 130 dal 2008), accrescendo la trasparenza dei bilanci. Sono state realizzate operazioni di rafforzamento patrimoniale per quasi 40 miliardi, di cui oltre 10 nel corso del 2014. Grazie a questi interventi le banche potranno far meglio fronte alle eventuali necessità di rafforzamento risultanti dall'esercizio.

Le prossime sfide

15. La vigilanza unica europea poggia su solide fondamenta. I criteri che verranno seguiti – indicati nel manuale di vigilanza a cui ho fatto cenno poc'anzi – sono mutuati dalle migliori pratiche adottate a livello nazionale. Li caratterizzano l'enfasi sull'integrazione stretta tra controlli a distanza e verifiche ispettive, la valutazione sia qualitativa sia quantitativa dei rischi, la rilevanza assegnata agli elementi prospettici ai fini della valutazione degli intermediari, lo stretto legame tra risultati dell'analisi e azioni correttive. Con l'entrata in vigore della direttiva che recepisce in Europa gli accordi di Basilea 3 (CRR/CRD 4) è stato definito un sistema omogeneo di regole prudenziali idoneo a garantire condizioni di parità concorrenziale. Andrà assicurata in tempi brevi l'emanazione delle norme di modifica della legislazione primaria (Testi unici bancario e della finanza) per consentire anche in Italia la piena disponibilità degli strumenti di intervento e controllo previsti dal nuovo quadro europeo.

16. Alla vigilanza accentrata concorreranno tutte le autorità nazionali nell'ambito di una responsabilità pienamente condivisa. I gruppi di vigilanza congiunti costituiranno il principale veicolo di cooperazione tra la BCE e le autorità nazionali. Ogni gruppo comprenderà esperti della BCE e, in numero maggiore, delle autorità nazionali; avrà un coordinatore della BCE e uno nazionale che dovranno dialogare efficacemente; dovrà interagire con i gruppi ispettivi. La responsabilità delle autorità nazionali sarà rilevante sia a livello tecnico, concorrendo alla definizione e all'attuazione delle strategie di supervisione, sia nell'ambito del Consiglio di vigilanza della BCE.

17. Non vanno naturalmente sottovalutate le difficoltà che potranno derivare dall'architettura, inevitabilmente complessa, del meccanismo unico di vigilanza. Autorità nazionali – rappresentate, in alcuni Paesi, da due soggetti (nei casi in cui l'autorità di vigilanza sia diversa dalla banca centrale) e talvolta operanti, come in Italia, anche attraverso filiali – dovranno interagire con le strutture amministrative costituite a Francoforte. Le decisioni sulle banche soggette

alla vigilanza accentrata saranno prese dal Consiglio di vigilanza e sottoposte all'approvazione del Consiglio direttivo della BCE. Il buon funzionamento di un sistema così articolato richiederà necessariamente forti capacità di indirizzo da parte delle autorità europee, l'adozione di prassi condivise e omogenee da parte di quelle nazionali, la massima cooperazione da parte di tutti i partecipanti e una visione autenticamente europea.

18. **L'efficacia dell'Unione bancaria nel suo complesso dipenderà anche dalla capacità dei meccanismi unici di vigilanza e di risoluzione di promuovere il recupero di banche sostanzialmente sane (*viable*) ma in temporanea situazione di difficoltà.** Per raggiungere questo obiettivo, sarà fondamentale assicurare che gli scambi informativi e la collaborazione delle diverse autorità coinvolte (il Consiglio di vigilanza, il Consiglio unico di risoluzione e le autorità nazionali, di vigilanza e di risoluzione) avvengano in maniera efficace. Andranno prese a riferimento le migliori prassi nazionali di soluzione delle crisi bancarie.

19. **Il funzionamento della vigilanza unica sarà tanto più efficace quanto più verranno superati i limiti derivanti da ordinamenti ancora in gran parte nazionali o oggetto di armonizzazione minima.** Occorre quindi uno sforzo ulteriore, verso una cornice normativa ancora più completa, chiara e uniforme, presupposto di un sistema bancario realmente integrato. È un processo che ha avuto luogo nei singoli Paesi – in Italia negli anni novanta con l'adozione dei Testi unici bancario e della finanza – e che dovrà inevitabilmente aver luogo anche in Europa, per giungere a una definizione univoca dell'attività bancaria, eliminare la possibilità di arbitraggi regolamentari e interpretazioni nazionali divergenti in grado di incidere sulla parità concorrenziale e sull'integrazione dei mercati nazionali. È un percorso difficile, in parte per le differenze dei sistemi giuridici dei singoli paesi, ma il raggiungimento dell'obiettivo è fondamentale per il pieno successo dell'Unione bancaria.

20. **L'esercizio di valutazione delle banche e l'avvio della vigilanza unica europea, aumentando la trasparenza sui bilanci dei principali intermediari dell'area dell'euro, avranno un effetto positivo sul finanziamento bancario dell'economia.** Ne risulterà rafforzata la capacità delle banche dell'area dell'euro di assecondare la maggiore domanda di credito che accompagnerà la ripresa economica.

21. **In una prospettiva di medio termine, tuttavia, è importante che il finanziamento delle imprese provenga in misura crescente dai mercati dei capitali,** così da rendere il sistema produttivo meno dipendente dal credito bancario. È un'esigenza che riguarda l'area dell'euro nel suo insieme e alcuni paesi, tra cui il nostro, in modo particolarmente pressante. La risposta a tale esigenza non potrà prescindere dalle caratteristiche del tessuto produttivo di ciascuna economia, con riguardo soprattutto all'importanza relativa di imprese di media e piccola dimensione, che trovano con maggiore difficoltà canali di accesso al mercato. Le banche possono favorire il ricorso delle imprese al mercato avvalendosi dei vantaggi nella valutazione del merito di credito derivanti dalle relazioni di lungo periodo che con esse intrattengono.

22. **L'agenda della Presidenza italiana dell'Unione europea assegna grande rilevanza allo sviluppo di fonti di finanziamento nei mercati dei capitali e a quello di intermediari finanziari non bancari** (fondi di *venture capital*, fondi di debito, fondi di investimento a lungo termine europei). Muovendo dalle molteplici valide proposte che sono state avanzate, in particolare dalla Commissione europea, essa individua un insieme ben selezionato di priorità per procedere verso la fase attuativa.

23. **Una leva importante consiste nel fornire alle imprese incentivi a fare ricorso in misura maggiore al capitale di rischio**, per favorire il finanziamento degli investimenti di medio e lungo termine, tra i quali in particolare quelli in ricerca e sviluppo, e ridurre al contempo la loro vulnerabilità finanziaria. La riduzione dei vantaggi fiscali del debito rispetto al capitale di rischio va in questa direzione.

24. **Il rafforzamento delle fonti di finanziamento non bancario, in particolare per le imprese di piccola e media dimensione, richiede anche lo sviluppo di intermediari finanziari specializzati** quali *equity funds* e fondi di debito, che investono in prestiti, obbligazioni e azioni emesse da imprese non quotate. L'approvazione finale del Regolamento sui fondi di investimento europei a lungo termine (*European Long-Term Investment Funds – ELTIF*), che potrebbe aver luogo in questo semestre, costituisce la fondamentale premessa per stimolarne l'attività in Europa.