



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica

<https://rivista.camminodiritto.it>



L'UNIONE BANCARIA: UN PASSO FONDAMENTALE.

Gli elementi dell'Unione Bancaria: il Meccanismo di Vigilanza Unico (SSM); il Meccanismo di Risoluzione Unico (SRM); l'armonizzazione dei sistemi di garanzia dei depositi nazionali.

di **Desirèe Torrisi**

IUS/09 - ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO

Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile

Raffaele Giaquinto

Publicato, Sabato 8 Ottobre 2016

Sommario: 1. Le ragioni dell'Unione Bancaria Europea; 2. Il Meccanismo di vigilanza unico e il ruolo della BCE; 3. Il Meccanismo Unico di Risoluzione; 4. Le nuove regole europee sulla gestione delle crisi

1. Le ragioni dell'Unione Bancaria Europea

La crisi finanziaria iniziata nel 2008 e acuitasi nel 2011 con le note ricadute sul debito sovrano di alcuni Paesi, ha reso manifesta la necessità di un assetto di vigilanza integrato che assicuri stabilità finanziaria alla zona euro e riduca i costi e i rischi connessi con il "salvataggio" degli istituti di credito.

Si sviluppa, pertanto, l'idea di una vera e propria unione bancaria a livello europeo che si fonda su diverse ragioni.

Innanzitutto, la necessità di spezzare il legame tra il rischio bancario e il rischio sovrano e poi l'esigenza di superare due contraddizioni attualmente presenti nel sistema europeo.

In primo luogo, quella tra l'esistenza di un'area finanziaria integrata e la permanenza di politiche e sistemi di vigilanza nazionali disomogenei e frammentati; in secondo luogo, quella relativa ad una trasmissione non omogenea nei vari Paesi della politica monetaria unitaria della BCE.

La scarsa armonizzazione dell'assetto normativo europeo, derivante principalmente dal fatto che le direttive di primo livello lasciano agli Stati membri rilevanti margini di discrezionalità nell'attuazione, è particolarmente problematica in considerazione della operatività transfrontaliera che caratterizza gli intermediari soggetti a tali norme.

La presenza, infatti, di grandi intermediari che operano in più paesi richiede controlli uniformi, eliminando sovrapposizioni e localismi, consentendo alla vigilanza di guardare ai gruppi bancari nel loro complesso, perseguendo la stabilità del sistema bancario europeo.

La crisi finanziaria ha dimostrato, altresì, che in molti paesi dell'Unione gli strumenti di gestione delle crisi bancarie non erano adeguati, soprattutto di fronte alle difficoltà di intermediari con strutture organizzative complesse e con una fitta rete di relazioni con altri operatori finanziari.

La mancanza di un sistema comune di gestione delle crisi bancarie, il timore di doversi

fare carico con le proprie risorse delle inefficienze altrui hanno portato a innalzare barriere tra paesi e a ridurre le esposizioni oltreconfine, pregiudicando la piena circolazione del capitale e della liquidità.

Il superamento dello stallo nel processo di integrazione è avvenuto accettando un esercizio condiviso dell'azione di vigilanza prudenziale e degli strumenti di gestione delle crisi, con la creazione del Meccanismo Unico di Vigilanza e di Risoluzione.

2. Il Meccanismo di Vigilanza Unico e il ruolo della BCE

La creazione di un sistema integrato di vigilanza sulle banche era una possibilità già prevista in seno al Trattato; ciò ha consentito di istituire il MVU attraverso una procedura legislativa speciale.

Istituito con Regolamento UE n. 1024/2013 del 15 Ottobre 2013, il MVU assegna alla BCE il ruolo di Autorità di vigilanza di riferimento per le banche dell'area euro e prevede una distinzione fra le banche di maggior rilevanza a livello europeo (significant institutions) che vengono sottoposte alla vigilanza diretta della BCE e le banche di minor rilevanza (c.d. less significant) nei confronti delle quali la BCE è, invece, fondamentalmente tenuta a garantire l'uniformità dell'azione di vigilanza, affidata alle autorità nazionali. A questo fine alla BCE sono attribuiti i poteri necessari per favorire l'allineamento delle prassi di supervisione, inclusa la possibilità di ricondurre alla propria responsabilità la vigilanza diretta di banche less significant.

Per tutte le banche le decisioni strategiche, quali quelle relative all'accesso al mercato e agli assetti proprietari, sono affidate all'interazione tra BCE e autorità nazionali, che hanno compiti istruttori.

Al vertice del meccanismo si colloca il Consiglio di Vigilanza (Supervisory Board), in cui si siedono con diritto di voto i rappresentanti di tutte le autorità nazionali dei paesi del Meccanismo Unico.

Al Consiglio spetta di formulare proposte di decisione al Consiglio Direttivo della BCE (Governing Council), cui compete l'approvazione definitiva attraverso un processo di silenzio assenso (non objection procedure) ovvero l'espressione del dissenso per motivi di politica monetaria.

È stato così raggiunto un buon equilibrio data la natura "cooperativa" del meccanismo che nel disegno istituzionale come nella realtà operativa, nasce e agisce come una "rete di

autorità”.

La creazione del MVU ha conseguenze assai rilevanti sia per la Banca d'Italia, chiamata a condividere nuove responsabilità a livello europeo e a contribuire al consolidamento di un sistema integrato di vigilanza, che per il nostro sistema bancario chiamato a sviluppare dinamiche competitive nuove e di vasta portata.

3. Il Meccanismo Unico di Risoluzione.

Il Meccanismo di Vigilanza unico è solo uno dei tre pilastri su cui si fonda il progetto di Unione Bancaria. Ad esso si affianca un sistema europeo di risoluzione delle crisi delle banche: il Meccanismo di Risoluzione Unico (MRU), pienamente in funzione dal 1 Gennaio 2016.

Con il secondo pilastro, la responsabilità per la gestione delle crisi bancarie viene condivisa tra i medesimi paesi aderenti al Meccanismo di Vigilanza Unico, con gli espliciti obiettivi di contenere i rischi di contagio, ridurre i costi per i contribuenti e minimizzare l'impatto delle crisi bancarie sull'economia reale.

Il Regolamento UE/2014/806 istitutivo del Meccanismo di Risoluzione Unico, approvato nel luglio 2014, ha dato una dimensione sovranazionale alla gestione delle crisi, ricalcando il medesimo schema e la stessa estensione geografica seguiti dal Meccanismo di Vigilanza Unico.

Pertanto, similmente al Consiglio di Vigilanza, nell'ambito del MRU spetterà a un Comitato di Risoluzione Unico (Single Resolution Board, SRB) gestire direttamente le procedure che coinvolgeranno le banche “rilevanti”.

Sarà compito del Comitato definire le strategie di risoluzione e gli strumenti da utilizzare per preservare la stabilità finanziaria dell'Eurozona. Le autorità nazionali di risoluzione (National Resolution Authority, NRA), oltre a partecipare alle decisioni del Comitato, sono responsabili dell'attuazione delle concrete misure di risoluzione.

Le Autorità nazionali di risoluzione rimangono altresì responsabili della gestione delle crisi degli intermediari meno significativi. Nello svolgimento di tali attività le NRA agiranno nell'ambito di orientamenti e linee guida stabiliti dal Comitato di risoluzione unico che, in casi eccezionali, potrà esercitare poteri di sostituzione assicurando l'effettiva unitarietà del Meccanismo.

È, altresì, prevista l'istituzione di un Fondo di risoluzione unico per il finanziamento dei programmi di risoluzione (Single Resolution Fund, SRF) alimentato dai contributi degli intermediari dei paesi dell'area dell'euro con un piano di versamenti distribuito in 8 anni, senza utilizzo di denaro pubblico.

Sia il SRB sia le autorità nazionali si avvarranno degli strumenti di gestione delle crisi introdotti dalla Direttiva 2014/59/UE (Banking Recovery and Resolution Directive – BRRD).

Il d.lgs. 12 Maggio 2015 n. 72 e la legge di delegazione europea 2014, approvata il 2 luglio 2015, hanno attribuito alla Banca d'Italia la funzione di Autorità nazionale di risoluzione (NRA).

4. Le nuove regole europee sulla gestione delle crisi (BRRD)

La direttiva BRRD (Bank Recovery and Resolution Directive) introduce in tutti i paesi europei regole armonizzate per prevenire e gestire le crisi delle banche e delle imprese di investimento.

La BRRD è stata recepita in Italia il 16 novembre 2015 con l'approvazione da parte del Parlamento del Dlgs 180/15, che attua la direttiva, e del Dlgs 181/15 che apporta le necessarie modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 ed al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.

La BRRD dà alle autorità di risoluzione poteri e strumenti per: pianificare la gestione delle crisi ; intervenire per tempo, prima della completa manifestazione della crisi; gestire al meglio la fase di “risoluzione”. Per il finanziamento delle misure di risoluzione è prevista la creazione di fondi alimentati da contributi versati dagli intermediari.

Già durante la fase di normale operatività della banca, le autorità di risoluzione dovranno preparare piani di risoluzione che individuino le strategie e le azioni da intraprendere in caso di crisi.

Sarà compito delle autorità di supervisione approvare piani di risanamento predisposti dagli intermediari, dove vengono indicate le misure da attuare ai primi segni di deterioramento delle condizioni della banca.

Le nuove norme consentiranno di gestire le crisi in modo ordinato attraverso strumenti più

efficaci e l'utilizzo di risorse del settore privato, riducendo gli effetti negativi sul sistema economico ed evitando che il costo dei salvataggi gravi sui contribuenti.

perdite e ricapitalizzare la banca in difficoltà o una nuova entità che ne continui le funzioni essenziali.

L'intervento pubblico è previsto soltanto in circostanze straordinarie per evitare che la crisi di un intermediario abbia gravi ripercussioni sul funzionamento del sistema finanziario nel suo complesso. L'attivazione dell'intervento pubblico, come ad esempio la nazionalizzazione temporanea, richiede comunque che i costi della crisi siano ripartiti con gli azionisti e i creditori attraverso l'applicazione di un bail-in almeno pari all'8 per cento del totale del passivo.

Fonti: - Sfameni Giannelli, Diritto degli intermediari e dei mercati finanziari, Seconda Edizione, Egea; - www.bancaditalia.it
