

LA VIGILANZA BANCARIA EUROPEA*

di **ALESSANDRO MANZELLI**

Adjunct Fellow del Centro Studi e Ricerche Tocqueville-Acton

Premessa

Il 4/11/ 2014 è entrato in vigore il Sistema di vigilanza europeo (Meccanismo di Vigilanza Unico - MVU), uno snodo rilevante del processo di integrazione - innescato dall'avvio della Fase III dell'Unione Monetaria (UME) - che si connota per l'assunzione di compiti e responsabilità in capo alla Banca Centrale Europea (BCE), in base al Regolamento UE n. 2024/2013, per la sorveglianza prudenziale degli enti creditizi, in larga misura surrogando il ruolo esclusivo ricoperto dalle Autorità di Vigilanza Nazionali (AVN).

Il campo di azione dell'Istituto europeo è ora esteso a 130 istituti o gruppi bancari significativi¹, iscritti nella lista pubblicata il 4 settembre 2014, mentre permane la competenza delle AVN sugli intermediari creditizi minori (circa 3.700) nonché sugli intermediari finanziari di varia natura e dimensione.

Esistono alcune ragioni di base per l'esercizio accentrato di una vigilanza bancaria nell'area dell'euro; infatti, un sistema di supervisione unitario:

- è necessario in presenza di un sistema finanziario europeo ad elevato grado di interdipendenza tra mercati e intermediari, esposto ai pericoli di contagio sul fronte della trasmissione dei rischi tra intermediari di Paesi diversi;
- favorisce un'efficace trasmissione degli impulsi di politica monetaria, attenuando gli effetti prodotti dalla crisi economica e finanziaria in termini di distribuzione diseguale del livello dei tassi di interesse tra i Paesi aderenti;
- riduce la propensione degli Stati membri a proteggere i confini nazionali, con ricadute positive sul funzionamento del Mercato Unico e sulla crescita economica.

Sta di fatto che il varo del nuovo sistema ha richiesto forte capacità progettuale e azione di coordinamento da parte della BCE nonché rilevante supporto delle AVN in sede di: (i) definizione della nuova missione dello Istituto europeo; (ii)

*Versione aggiornata del Focus paper n. 40, dicembre 2014

¹ Per tali enti sono stabiliti quattro requisiti, commisurati alla dimensione operativa ovvero alla solidità patrimoniale; per l'iscrizione alla lista è sufficiente la conformità ad almeno uno di essi:

- il valore totale delle attività di bilancio supera i 30 miliardi di euro ovvero il 20% del PIL nazionale;
- il valore delle attività supera i 5 miliardi ed il rapporto tra le attività *cross-border* in altro Stato membro e quelle totali supera la soglia del 20% ovvero il rapporto tra le passività *cross-border* in altro Stato membro e le passività totali supera il 20%;
- inclusione nei primi tre istituti dello Stato d'origine;
- sostegno del Meccanismo europeo di stabilità (MES).

superamento/attenuazione dei vincoli presenti nelle varie giurisdizioni nazionali nonché emanazione di un quadro normativo comune; (iii) conferimento dei compiti e delimitazione delle responsabilità per i nuovi organismi collaterali o intermedi chiamati ad intervenire nei vari passi del processo in cui si articolano sia le analisi a distanza sia le verifiche sul campo; (iv) definizione delle procedure per la risoluzione delle controversie tra BCE e AVN/soggetti vigilati.

L'impianto e la fase sperimentale di vigilanza unificata si sono conclusi con lo esercizio di valutazione approfondita condotto dall'Istituto europeo di concerto con le AVN al fine di vagliare lo stato di salute delle banche in termini di adeguatezza patrimoniale, solidità finanziaria e dei prestiti erogati secondo i criteri e le procedure di analisi definiti dal Manuale Unico di Supervisione (MUS).

I risultati degli accertamenti sono ora al vaglio – per gli aspetti di competenza - della Autorità Bancaria Europea (ABE). A corredo di quanto dichiarato nell'audizione alla Commissione Finanze del Senato in data 3/3/2015, il Presidente Enria ha aggiunto che, per esigenze di analisi dell'enorme quantità dei dati raccolti nonché di estensione dell'indagine ispettiva a nuovi versanti (ad es., infrazioni all'antiriciclaggio, effetti prodotti dalla *mala gestio* dei banchieri, collocazione di prodotti inadatti alla clientela), le Prove di *test* non verranno ripetute nel 2015.

Entro breve l'ABE pubblicherà un documento di discussione per gli operatori al fine di condurre, nel corso del 2016, verifiche presso gli enti vigilati volte altresì a promuovere una migliore affidabilità e comparabilità delle attività ponderate per il rischio e a ridurre i margini di discrezionalità riscontrati nei modelli interni per la gestione e il controllo dei rischi aziendali.

Il 28/11/2014. è iniziata la costruzione del secondo pilastro con la consultazione pubblica dell'ABE volta a definire i criteri sul capitale minimo che le banche vigilate dovranno detenere con l'avvio del Sistema di gestione delle crisi (Meccanismo di Risoluzione Unico - MRU), al cui Comitato sono conferiti poteri decisionali in ordine alla chiusura degli enti/gruppi bancari in difficoltà ovvero alla loro ristrutturazione con l'azzeramento delle quote azionarie o il deprezzamento delle passività tramite il ricorso all'apposito meccanismo (c.d. *bail-in*).

Alle banche viene richiesta l'osservanza di soglie differenziate in termini di risorse proprie e passività esigibili in stretto raccordo con l'entità del capitale sociale e il totale delle passività di bilancio. Per quanto la soglia sia al momento fissata intorno al 10% di tali passività, l'ABE ha precisato che le richieste finali verranno formulate "su misura" e potranno variare in funzione di taluni parametri quali: (i) dimensione operativa dell'ente; (ii) rischiosità; (iii) livello di minaccia per il sistema bancario.

L'avvio del Meccanismo – previsto per il 2016 - *consentirà una gestione accentrata delle crisi bancarie e contribuirà, anche attraverso un graduale processo di*

mutualizzazione delle risorse necessarie per la gestione ordinaria delle crisi, a recidere il legame tra le condizioni degli Stati e quelle delle banche².

Gli enti interpellati hanno già inviato le loro controdeduzioni, mentre la proposta finale dell'ABE verrà formulata a fine giugno 2015.

Il progetto di Unione Bancaria poggia infine sul terzo pilastro costituito dal Sistema di garanzia dei depositi che sancisce – in linea con la Direttiva comunitaria 1994/19/Ce - l'obbligo per gli enti creditizi di far parte dei sistemi di garanzia dei depositi, sì da configurare tale partecipazione come un requisito per l'esercizio dell'attività creditizia. Nell'intento di contenere gli effetti distorsivi delle crisi bancarie la Direttiva impone agli Stati membri l'istituzione di sistemi di tutela a favore dei depositanti per la garanzia implicita di rimborso dei depositi entro la soglia prestabilita³.

Il recepimento in Italia di tale normativa europea ha avuto luogo con il d.lgs. n. 659 del 4 dicembre 1996 mediante l'inserimento nel Testo Unico Bancario (TUB) degli artt. 96 – 96-quater che regolano i profili più rilevanti del sistema di garanzia domestico.

Il processo di accentramento istituzionale delle anzidette funzioni è stato accompagnato da un compendio unico di regole (*Single Rulebook*) in materia di sorveglianza prudenziale, risanamento e risoluzione degli enti bancari e assicurazione dei depositi, attuato mediante una copiosa normativa secondaria (regolamenti, direttive e norme di attuazione). Il nuovo assetto è il frutto di un delicato equilibrio tra competenze europee e prerogative domestiche, declinate secondo i principi di sussidiarietà e proporzionalità sanciti dall'art. 5 del Trattato sull'Unione Europea.

² Cfr. [2.19], p. 9.

³ Cfr. [1.8], p. 161.

PARTE I – Profili istituzionali

1. Evoluzione dell'assetto istituzionale

L'art. 25 del Protocollo sullo Statuto del SEBC/BCE, che recepisce il disposto dell'art. 127, sesto paragrafo, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), ha conferito allo Istituto europeo i seguenti compiti:

- fornire pareri e prestare consulenza al Consiglio, alla Commissione e alle Autorità nazionali di vigilanza in materia di applicazione e attuazione della normativa comunitaria concernente: (i) la sorveglianza sulle aziende di credito; (ii) la stabilità del sistema finanziario;
- svolgere compiti specifici in ordine alle politiche di vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e gli altri intermediari finanziarie, ad eccezione delle imprese di assicurazione.

In concreto, il legislatore europeo non ha attribuito alla BCE altre funzioni di supervisione bancaria né previsto un suo diretto coinvolgimento nel disbrigo delle attività di analisi a distanza e delle verifiche sul campo.

All'avvio della Fase III dell'UME è emersa un'evidente asimmetria tra la *mission* e gli assetti operativi dell'Istituto europeo per la gestione della politica monetaria europea rispetto ai compiti di proposizione e consulenza allo stesso conferiti in materia di vigilanza prudenziale.

Sin dagli anni del suo mandato in ambito Consiglio Direttivo, Padoa-Schioppa ha posto in rilievo l'esigenza di attribuire alla BCE funzioni più estese e pregnanti in materia di supervisione al fine di accrescerne l'unitarietà degli indirizzi e l'efficacia dei relativi interventi. E a fondamento di tale visione ha asserito che per l'attribuzione di ulteriori competenze all'Istituto europeo non fosse richiesta una nuova normativa comunitaria, in base all'assunto secondo cui lo Statuto SEBC-BCE non ha previsto l'esercizio di ulteriori compiti ma non ne ha statuito la formale inibizione.

La *moral suasion* esercitata da Padoa-Schioppa si è tradotta in un'intensa opera di sensibilizzazione ma non ha sortito gli effetti attesi di breve/medio periodo per la persistente avversione delle BCN, specie di quelle esercenti la vigilanza bancaria in forza di uno specifico mandato previsto dalla legislazione nazionale. E ciò alla luce di una manifesta riluttanza a spogliarsi di ulteriori prerogative autonome di intervento connessa con l'avvenuta devoluzione alla BCE di competenze istituzionali sul fronte della sovranità monetaria.

Sta di fatto che negli anni a seguire né l'Istituto europeo né le banche centrali dello Eurosystema hanno assunto concrete iniziative per promuovere l'impianto di una nuova supervisione bancaria in grado di sopperire alle criticità specie connesse con: (i) l'assegnazione dei compiti di vigilanza a strutture interne delle banche centrali ovvero ad autorità esterne in presenza di difformi normative di recepimento da parte dei legislatori nazionali; (ii) il conseguimento di diversi livelli di efficacia operativa nella gestione dei controlli sulle aziende di rilevanti dimensioni ovvero in crisi; (iii) l'adozione di difformi criteri per la misurazione dei rischi incorsi nonché la verifica e la valutazione del sistema aziendale dei controlli interni.

L'evoluzione in corso nel sistema dei controlli sulle banche dell'Eurosystema è in larga parte dovuta alla lunga crisi economica e finanziaria che, innescata dall'inesigibilità dei mutui *subprime* erogati negli Stati Uniti, è in seguito esplosa con la bancarotta della Lehman Brothers, sino ad assumere dimensioni e durata comparabili a quelle della Grande Depressione⁴.

Per l'impianto della nuova vigilanza il legislatore europeo ha deciso di avvalersi della procedura stabilita dal richiamato art. 127 TFUE, sesto paragrafo, in quanto ritenuta solida fonte giuridica per l'impianto di un assetto:

- rispettoso dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, limitandosi ad affidare all'Istituto europeo funzioni da esercitare in ambito Eurosystema per *l'uniforme applicazione di regole prudenziali, controllo dei rischi e prevenzione delle crisi* che non potrebbero adeguatamente espletarsi a livello di singole Autorità nazionali;
- vincolante per la banche selezionate dall'Istituto europeo, con esclusione dei compiti di vigilanza sulle imprese assicurative.

In realtà, il riferimento all'art. 127 TFUE ha comportato due ordini di implicazioni:

- l'ampiezza del passaggio alla BCE delle responsabilità della vigilanza prudenziale sulle banche significative dell'Eurosystema ha destato perplessità in ordine all'adeguatezza di tale fonte normativa, perplessità in buona parte superate con le modifiche inserite nella proposta iniziale del testo approvato dal Parlamento europeo. Tali modifiche hanno consentito una ripartizione più armonica delle funzioni e dei poteri decisori tra BCE e AVN in vista di una migliore osservanza dei richiamati principi di sussidiarietà e proporzionalità;
- l'opinione secondo cui la rilevanza del progetto di nuova vigilanza europea (e dei connessi effetti sugli ordinamenti nazionali degli Stati membri) avrebbe imposto il ricorso a basi giuridiche più adeguate quali la modifica del Trattato di Maastricht. Tale opinione sembra trovare conforto nella previsione contenuta nell'apposito *regulatory framework* che ipotizza una modifica dell'art. 127 TFUE da parte della Commissione per rendere applicabile la procedura legislativa ordinaria⁵.

⁴ Cfr. [2.10], p. 7.

⁵ Cfr. [2.10], p. 20-22.

2. Principio di sussidiarietà

C'è un principio cardine della Dottrina Sociale della Chiesa che, per quanto non formalmente richiamato dallo Statuto del SEBC/BCE, trova ampio e puntuale riscontro nelle modalità con cui sono esercitate le competenze dell'Istituto europeo sul fronte della politica monetaria: il concetto di sussidiarietà⁶.

Stabilisce infatti l'art. 27.1, terzo comma, che *per quanto possibile ed opportuno, , la BCE si avvale delle Banche centrali nazionali per eseguire operazioni che rientrano nei compiti del SEBC.*

In applicazione di questo principio l'Istituto europeo ha iniziato e continua a svolgere la propria missione facendo leva su competenze, strutture e sistemi nonché risorse tecniche delle banche centrali aderenti all'Eurosistema.

In tale contesto le BCN hanno condotto interventi di politica monetaria secondo gli indirizzi e le decisioni del Consiglio Direttivo, con specifico riferimento a; (i) operazioni di credito e di mercato aperto volte al mantenimento della stabilità dei prezzi; (ii) gestione del sistema TARGET dei pagamenti; (iii) stampa e circolazione delle banconote in euro; (iv) gestione delle attività di riserva in valuta.

A prescindere da qualsiasi giudizio di merito sull'operato della BCE, una valutazione complessiva si impone: l'integrazione in ottica sussidiaria delle attività dell'Istituto europeo con quelle delle Banche centrali nazionali può riguardarsi come principale fattore di successo per il buon funzionamento dell'Eurosistema.

Ben diverso scenario sembra invece delinearsi per i compiti di supervisione bancaria.

La pluralità delle legislazioni nazionali nonché la frammentazione di competenze e responsabilità fra varie Autorità hanno costituito un serio ostacolo alla armonizzazione dei criteri e delle procedure di verifica da adottare in sede europea. In particolare, gli assetti ancora in funzione per il controllo prudenziale delle banche domestiche non hanno lasciato spazi congrui per una sistematica applicazione del principio di sussidiarietà.

Profili riconducibili a quest'ultimo concetto sono comunque ravvisabili nella sperimentazione dell'esercizio di valutazione approfondita.

In sede di lavori preparatori gli esperti delle AVN hanno concorso alla definizione delle migliori pratiche comuni, mutuandole dalle conoscenze acquisite nella gestione delle procedure domestiche di supervisione⁷.

⁶ *La sussidiarietà è prima di tutto un aiuto alla persona, attraverso l'autonomia dei corpi intermedi. Tale aiuto viene offerto quando la persona e i soggetti sociali non riescono a fare da sé e implica sempre finalità emancipatrici, perché favorisce la libertà e la partecipazione in quanto assunzione di responsabilità.* Cfr. [1.7], par. 57, p. 96.

Quanto all'impiego delle *skill* e delle risorse occorrenti per il disegno e l'attivazione della nuova vigilanza prudenziale l'Istituto europeo ha fatto ampio ricorso al sostegno offerto, su entrambi i versanti, dalle banche centrali coinvolte.

In chiave prospettica, l'applicazione del principio di sussidiarietà può individuarsi sia nel coinvolgimento degli esperti delle AVN per la conduzione delle verifiche in loco sulle aziende vigilate sia nell'esercizio delle attività di proposizione e consulenza mirate all'ottimizzazione del sistema in esercizio.

In termini più generali va soggiunto che restano affidate alle AVN le incombenze di vigilanza svolte - per conto e sotto la responsabilità della BCE – sulle banche minori nonché sugli intermediari finanziari di qualsiasi natura e dimensione. In sostanza, per quest'ultima sfera di competenze torna ad affermarsi quel modello applicativo di sussidiarietà verticale già seguito per le operazioni di politica monetaria.

3. Sistema di vigilanza europea

Per l'avvio della Vigilanza Europea la BCE ha istituito al proprio interno 5 Direzioni Generali⁸ con un impiego di risorse stimato pari a 750 unità; in ambito Eurozona il nuovo sistema segna una svolta epocale nelle responsabilità di vigilanza sinora ricoperte a livello domestico e richiede un'analisi puntuale delle sue varie articolazioni (cfr. All. n. 1).

3.1. Quadro normativo di riferimento

In accoglimento delle indicazioni del *Rapporto de Larosière 2009* (maggiore uniformità alle norme regolamentari di vigilanza bancaria e accentramento di alcuni compiti e poteri di vigilanza mediante la creazione di nuove Autorità sovranazionali) gran parte degli Stati membri e delle Istituzioni europee hanno optato per l'impianto di una vera e propria Unione bancaria, connotata da una vigilanza pienamente integrata.

Questi obiettivi sono stati perseguiti con l'istituzione di un organismo di vigilanza macro-prudenziale (imperniato sull'Istituto europeo e ricomprendente il SEBC) nonché di agenzie indipendenti, preposte al coordinamento delle funzioni di vigilanza micro-prudenziale nei rispettivi settori di competenza: (i) European Systemic Risk Board (ESRB) ed Autorità Bancaria Europea (ABE) per le banche; (ii) European Securities and Markets Authority (ESMA) per i mercati e gli strumenti finanziari; (iii)

⁷ Ad esempio, i delegati della Banca d'Italia hanno fornito significativi contributi in materia di: (i) criteri di classificazione dei crediti deteriorati in rapporto ad accertati livelli di rischiosità (sofferenze, incagli, dubbi realizzi, posizioni scadute); (ii) principi di vigilanza prudenziale da recepire nel Manuale BCE (integrazione tra controlli a distanza e verifiche sul campo; valutazione quali-quantitativa dei rischi incorsi), già adottati negli interventi ispettivi sulle banche domestiche.

⁸ In dettaglio: (i) due sono preposte alla supervisione diretta degli enti creditizi vigilati; (ii) una esercita controlli sulla azione diretta di vigilanza svolta localmente dai responsabili nazionali; (iii) una svolge compiti specifici nei riguardi degli enti creditizi vigilati nonché assicura funzioni di consulenza su aspetti specialistici di vigilanza; (iv) una cura le attività segretariali per il Consiglio di Vigilanza (cfr. All. n. 2).

European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) per le assicurazioni nonché le pensioni aziendali e sociali.

Tale complessa architettura poggia sulla fattiva cooperazione tra tutte le componenti, chiamate ad esercitare i loro poteri in stretta aderenza con le regole fissate dalle istituzioni europee; le sopraddette agenzie mutuano il loro fondamento giuridico dalle previsioni dell'art.114 TFUE.

3.2 Consiglio di Vigilanza

Rappresenta l'organo apicale del Meccanismo di Vigilanza Unico ed è costituito dai delegati dei vari Paesi aderenti.

Il complicato iter decisionale istituito dal nuovo sistema di supervisione prevede una linea diretta di riporto e collegamento di tale organo con il Consiglio Direttivo dell'Istituto europeo.

3.3 Autorità Bancaria Europea

E' una delle tre agenzie alle quali il legislatore europeo affida compiti di regolazione e coordinamento alle AVN lasciando invece a quest'ultime l'esercizio della vigilanza diretta sugli intermediari finanziari. Tale agenzia ha il potere di:

- elaborare progetti di norme tecniche di regolamentazione e di attuazione da sottoporre al vaglio della Commissione;
- assumere orientamenti e formulare raccomandazioni per le AVN o le istituzioni finanziarie, volti ad istituire prassi di vigilanza uniformi nonché ad assicurare l'applicazione comune e coerente del diritto dell'Unione;
- adottare atti in sostituzione delle AVN in caso di violazione del diritto dell'Unione, in situazioni di emergenza e per risolvere controversie insorte fra AVN competenti a livello sovranazionale.

3.4 Meccanismo di Vigilanza Unico

Il Meccanismo di Vigilanza Unico (MVU) rappresenta un *network* privo di personalità giuridica⁹, composto dalla BCE e dalle AVN dei Paesi aderenti, nel quale é accentrato l'esercizio delle funzioni di supervisione nonché la maggior parte dei relativi poteri. Dalle funzioni devolute al MVU restano escluse le competenze in materia di antiriciclaggio, di protezione dei consumatori, vigilanza sulle succursali di banche extraeuropee insediate nei Paesi aderenti e gestione dei servizi di pagamento; competenze che restano in capo alle AVN.

Rientrano in tale Meccanismo le banche o i gruppi bancari significativi secondo un processo identificativo previsto dalle regole europee. Nell'ottica di una supervisione unitaria resta, come già osservato, in capo alla AVN l'attività di

⁹ Cfr. [2.10], p. 15.

supervisione sugli intermediari bancari minori; tale responsabilità può essere avocata alla BCE qualora le singole AVN non siano in grado di garantire controlli efficaci.

In tale contesto alla BCE spettano: (i) la verifica del rispetto delle regole prudenziali; (ii) la valutazione periodica della situazione degli intermediari vigilati; (iii) gli interventi di supervisione; (iv) la conduzione delle Prove di *stress*; (v) alcuni importanti compiti di vigilanza macro-prudenziale.¹⁰

La supervisione su base giornaliera degli intermediari significativi viene eseguita dai gruppi ispettivi misti, composti da esperti della BCE e delle AVN; essi costituiscono il primo veicolo di cooperazione comunitaria e, al tempo stesso, il primo interlocutore delle banche vigilate.

Cooperazione e stretto raccordo tra Istituto europeo e AVN sono imprescindibili per garantire l'unitarietà e la coerenza della funzione di vigilanza in ambito MVU nonché per valorizzare quel patrimonio di *skill* ed esperienze ovunque maturato nello specifico versante.

Al fine di armonizzare le regole di vigilanza prudenziale dei Paesi aderenti è stato approntato il Manuale Unico di Supervisione (MUS) per la configurazione di una disciplina comune in ordine agli obiettivi, alle metodologie e agli iter procedurali dell'analisi ispettiva. Su tale versante la Banca d'Italia ha fornito un contributo rilevante facendo confluire nel testo varie pratiche domestiche previste dalla Guida di vigilanza stilata nel 2008, specie quelle tese a valorizzare: (i) il rilievo dei controlli svolti a distanza e in loco; (ii), l'analisi e la valutazione quali-quantitativa dei rischi aziendali incorsi e dei presidi organizzativi adottati; (iii) il legame della proporzionalità tra risultanze ispettive e misure correttive.

Per le verifiche sulle banche il MVU fa ricorso alle seguenti tecniche di analisi che il Manuale di vigilanza europea ricomprende nella valutazione approfondita (i dettagli sono descritti nel par. 12.1):

- l'Analisi dei rischi ai fini di vigilanza, basata sulla valutazione dei fattori di rischio presenti negli attivi dei bilanci delle banche vigilate;
- la Revisione qualità degli attivi (RQA) volta ad accertare lo stato delle esposizioni creditizie e di mercato, le postazioni attive iscritte a bilancio o fuori bilancio, le esposizioni nazionali e sull'estero;
- le Prove di stress che prefigurano gli effetti prodotti sui bilanci bancari dall'evoluzione di variabili esogene quali: (i) la crescita economica; (ii) l'inflazione attesa; (iii) i tassi di interesse a lungo periodo; (iv) l'andamento dei prezzi delle attività reali e finanziarie.

La metodologia comune a tutti gli intermediari consente la comparabilità dei risultati ispettivi. Le banche utilizzano proprie stime sulla base dei comuni scenari di riferimento mentre i risultati vengono soggetti ad un severo processo di validazione da parte delle AVN.

¹⁰ Cfr. [2.6], p. 5.

3.5 Gruppi misti di vigilanza

Costituiscono il principale strumento operativo per sorvegliare ciascun soggetto vigilato, avendo per missione il compito di dare esecuzione al piano annuale di vigilanza. Coordinati da esponenti della BCE, sono di volta in volta composti da esperti in forza sia all'Istituto europeo sia alle AVN coinvolte¹¹. Al loro interno sarà caso per caso istituito un comitato guida, con funzioni di direzione e controllo, costituito dal coordinatore BCE nonché da esperti delle AVN dei paesi in cui la banca ispezionata ha una presenza rilevante.

Il personale delle AVN è chiamato a ricoprire un ruolo di raccordo tra l'attività svolta dalla BCE e quella svolta a livello locale facendo sì che anche le materie di stretta competenza nazionale trovino adeguata considerazione nell'ambito della vigilanza prudenziale unificata.

3.6 Rilascio delle risultanze e delle valutazioni ispettive

I risultati e le valutazioni degli interventi condotti dal MVU sui soggetti vigilati sono trasmessi al Consiglio di vigilanza ai fini della sottoposizione al Consiglio Direttivo della BCE delle proprie decisioni in bozza in ordine ai risultati emersi e ai giudizi formulati.

Qualora non ritenga di formulare osservazioni il Consiglio fa proprie le conclusioni ispettive e dispone la relativa *disclosure* alle banche visitate affinché – entro il termine di 15 giorni - provvedano a comunicare le misure con cui intendono risolvere le problematiche di loro pertinenza.

Ove in seno all'Organo decisionale dell'Istituto europeo emergano divergenze con una o più AVN è previsto l'intervento del Comitato di mediazione per favorirne la loro composizione ed il nuovo riporto delle conclusioni ispettive al Consiglio Direttivo ai fini dell'approvazione finale.

3.7 Suddivisione delle competenze e riparto delle responsabilità

In un'architettura così complessa, basata sull'interazione di una molteplicità di istituzioni ed autorità nazionali ed sovranazionali, emerge evidente l'esigenza di una chiara ripartizione di compiti e responsabilità onde evitare sovrapposizioni di ruoli che possano minare l'efficacia e l'efficienza degli interventi.

Specie con l'avvio del MVU è essenziale che siano tenute distinte le funzioni di regolazione da quelle di vigilanza prudenziale. E' pertanto auspicabile che, da un lato, l'Autorità di Vigilanza Europea (AVE) circoscriva la propria missione entro i confini della sua potestà regolamentare e, dall'altro, il MVU e le AVN provvedano alla definizione dei metodi di analisi e delle modalità di intervento.

¹¹ Cfr. [2.14], p. 9.

La missione dell'ABE é quella di assicurare l'uniformità delle regole europee attraverso l'uso degli standard tecnici comuni, nonché di esercitare appieno il ruolo di mediatore nella risoluzione delle controversie insorte tra le diverse AVN, a fronte di disaccordi sulla vigilanza dei gruppi bancari insediati in più Paesi membri¹².

La necessità di preservare l'integrità del mercato unico richiede inoltre il disimpegno di una funzione fondamentale di raccordo per evitare rischi di fratture tra i Paesi aderenti e quelli non aderenti al MVU.

Resta comunque da chiarire la relazione giuridica instauratasi tra le due autorità in riferimento ai seguenti profili di analisi:

- la puntualizzazione dei compiti affidati ad AVE e BCE nonché dei meccanismi e strumenti normativi deputati a risolvere possibili sovrapposizioni di competenze;
- la definizione delle modalità con cui la BCE può partecipare al varo di progetti di regolamentazione e attuazione nonché all'assunzione delle decisioni in ambito AVE.

A sua volta, la suddivisione delle competenze tra BCE e AVN impone un'analisi sulla esatta configurazione dei rapporti giuridici intercorrenti tra i soggetti protagonisti all'interno del *network* ed il ruolo assegnato ai singoli¹³. *E ciò al fine di pervenire ad una corretta imputazione degli atti giuridici compiuti, all'individuazione della disciplina procedimentale agli stessi applicabile, all'attribuzione delle responsabilità connesse all'adozione di atti illegittimi, allo omesso esercizio dei poteri conferiti.*

Nelle materie di competenza esclusiva della BCE le AVN, che in base alle sue istruzioni prestano forme di assistenza prive di contenuto decisorio e margini di discrezionalità, vanno equiparate ad uffici ausiliari periferici e le loro attività imputabili all'Autorità di vigilanza europea. Coerente con tale impostazione è l'applicabilità per le attività in questione delle norme del regolamento quadro dell'Istituto europeo.

In ordine poi alla suddivisione delle responsabilità il Regolamento n. 468/2014 precisa che *a norma dell'art. 340 del TFUE, la BCE dovrebbe risarcire i danni cagionati da essa stessa o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni, mentre dovrebbe restare impregiudicata la responsabilità delle Autorità nazionali competenti di risarcire i danni cagionati nell'esercizio delle loro funzioni conformemente alla legislazione nazionale.*

Per quanto tale Regolamento abbia introdotto elementi di chiarezza, la discriminazione tra le funzioni della BCE e quelle delle AVN resta tuttora ardua in quanto:

¹² Cfr. [2.6], p. 13.

¹³ Cfr. [2.10], p. 22.

- il legislatore europeo ha seguito un criterio di riparto misto (in parte per materia e in parte per soggetto vigilato);
- anche nell'ambito di esclusiva competenza dell'Istituto europeo è stabilito che le AVN diano assistenza nella preparazione e nella attuazione degli atti, pur in assenza di qualsiasi qualificazione giuridica per tale assistenza;
- anche laddove priva di competenze esclusive, la BCE sembra di avere quanto meno una competenza concorrente alla luce di alcune previsioni contenute nel Regolamento (art. 6, paragrafi 5,6 e 7).

Spazi per contributi di chiarificazione potranno altresì emergere alla luce delle incertezze e difficoltà riscontrate nella conduzione della prima valutazione approfondita, nonché in sede di *follow-up* delle risultanze ispettive.

4) Sistema di gestione delle crisi

In uno con il processo che ha portato all'istituzione del MVU anche per il trattamento delle crisi bancarie si sono affermate scuole di pensiero volte a configurare un quadro normativo coerente con il nuovo impianto di vigilanza.

Nella seduta del 14/12/2012 il Consiglio europeo ha posto in rilievo l'esigenza di attivare un assetto che ponga la supervisione bancaria e l'attività di risoluzione sullo stesso livello europeo, nel quadro del più generale obiettivo dell'Unione Bancaria. E tale linea d'indirizzo è stata confermata dallo stesso Consiglio nella riunione del 28/6/2013.

L'accordo sul pacchetto costituito dal regolamento del Meccanismo di Risoluzione Unico (MRU) e dall'*Intergovernmental Agreement* (IGA)¹⁴ è stato raggiunto il 27 marzo 2014 e sottoscritto da 26 Paesi comunitari (esclusi Svezia e Regno Unito) il 21/5/2014.

L'MRU – in esercizio dal 1°/1/2016 - avrà responsabilità diretta sulle problematiche di ristrutturazione di tutte le banche (circa 6.000) degli Stati aderenti al MVU.

4.1 Autorità Unica di Risoluzione

Il Meccanismo di Risoluzione Unico (MRU) istituisce un Autorità Unica di Risoluzione (AUR), complementare ma separata dal MVU, la cui missione risponde all'esigenza di tenere separate le funzioni di regolazione e di vigilanza da quelle di risoluzione delle crisi bancarie nonché di definire schemi comuni per la garanzia dei depositi e il trattamento delle crisi bancarie.

L'espletamento dei compiti attribuiti al MRU presuppone l'armonizzazione delle normative nazionali sulla gestione delle crisi bancarie prevista dalla Direttiva sul risanamento e la

¹⁴ L'IGA ha il compito di definire le modalità di funzionamento del Fondo Unico di Risoluzione per quanto attiene al trasferimento delle contribuzioni e la mutualizzazione delle risorse.

risoluzione delle banche (DRRB) ¹⁵.

4.1.1 Comitato di Risoluzione Unico (CRU)

Il Comitato è responsabile del funzionamento efficace e coerente del MRU; è composto da un Presidente, quattro membri eletti a tempo pieno nonché dai delegati delle Autorità di risoluzione domestiche con diritto di voto oltre che della BCE e della Commissione europea in qualità di osservatori.

Il Regolamento MRU assegna al Comitato il compito di stilare i piani di azione e di assumere le decisioni relative alle banche o ai gruppi bancari significativi nonché a quelli minori, qualora la BCE abbia stabilito di avocarne il controllo diretto, e ai gruppi bancari con attività *cross-border*.

Trattasi di funzioni di particolare complessità e delicatezza che richiedono massima autonomia e competenza dei suoi componenti nonché un adeguato sistema di controllo sulle decisioni

E' previsto che la decisione di avviare la risoluzione di un ente abbia luogo sulla scorta di valutazioni - formulate dal Comitato di Risoluzione Unico e dal MVU – centrate sulla verifica di tre presupposti: (i) l'esistenza di un interesse pubblico; (ii) il dissesto o il rischio di dissesto dell'ente; (iii) l'assenza di soluzioni alternative. Spetta all'Istituto europeo vagliare le condizioni di dissesto o rischio di dissesto in cui versano i singoli istituti, ivi inclusi quelli non soggetti alla vigilanza diretta ¹⁶.

4.1.2 Meccanismo di Risoluzione Unico (MRU)

La fonte giuridica per l'istituzione del MRU è costituita dall'art. 114 del TFEU, ai sensi del quale il Parlamento europeo e il Consiglio adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri aventi ad oggetto l'impianto e il funzionamento del mercato interno.

Tale soluzione presenta aspetti controversi dovuti soprattutto alla possibilità di delegare poteri così ampi – e con elevati margini di discrezionalità – ad un organismo quale il CRU, un'istituzione priva di competenze esecutive¹⁷.

Alla luce delle perplessità sollevate l'attenzione si è focalizzata sull'individuazione dell'autorità cui conferire la decisione finale nonché sul meccanismo decisionale.

¹⁵ Cfr. [2.6], pp. 9 – 10.

¹⁶ Cfr. [2.7], p. 10.

¹⁷ Cfr. [1.8], pp. 146 – 147.

Il compromesso raggiunto il 27/3/2014 ha consentito di trovare un delicato equilibrio che implica il coinvolgimento del CRU, della Commissione e del Consiglio europeo.

Nell'assetto divisato, al MRU spetta la decisione di porre una banca in risoluzione secondo l'impulso fornito dalla BCE, nella veste di Autorità di vigilanza, ovvero per iniziativa diretta previa informativa preliminare all'Istituto europeo.

Alla luce del descritto iter procedurale:

- la BCE ha il potere di attivare il procedimento di risoluzione; essa segnala al CRU quando una banca è in dissesto o a rischio di dissesto e necessita di un intervento di risoluzione della crisi;
- l'MRU è chiamato a svolgere le attività preparatorie della risoluzione attraverso la stesura dei piani di intervento e la valutazione delle possibilità di risoluzione.

4.1.3 Fondo di Risoluzione Unico (FRU)

L'accentramento decisionale a livello europeo della risoluzione delle crisi bancarie non può ritenersi efficacemente compiuto senza la disponibilità di risorse finanziarie adeguate a sostenere il processo di risoluzione di una banca in crisi. Da qui la decisione di istituire, nell'ambito del regolamento MRU, un apposito Fondo alimentato dai contributi delle diverse tipologie di banche, secondo i relativi modelli di *business* e profili di rischio, e inizialmente suddiviso in comparti nazionali corrispondenti alle risorse fornite da ciascun Stato membro.

Esso è destinato ad operare sotto il controllo del CRU cui spettano altresì le decisioni in ordine all'avvio e alla gestione della procedura di risoluzione.

4.2 Suddivisione delle competenze e riparto delle responsabilità

La Banca d'Italia ha fornito un importante contributo per stabilire una chiara ripartizione delle funzioni e delle responsabilità assegnate al MRU rispetto a quelle ricoperte dalle altre autorità coinvolte nell'iter di risoluzione.

Spetta così alla BCE, nel suo ruolo di supervisore unico, stabilire quando una banca vigilata sia nelle condizioni previste per l'attivazione del meccanismo di risoluzione.

Al fine di garantire un processo decisionale rapido ed efficiente in ordine all'eventuale attivazione del Fondo di Risoluzione Unico (FRU), al Comitato di Risoluzione Unico (CRU) è conferito il potere di sottoporre l'intermediario a risoluzione nonché quello di stabilire gli strumenti più opportuni di intervento¹⁸.

¹⁸ Cfr. [2.6], p. 11 – 12.

Gli strumenti sono coerenti con il disposto dell'apposita Direttiva e contemplano: (i) la vendita delle azioni della banca in crisi ovvero delle sue attività ad un terzo acquirente ovvero ad un'azienda "ponte"; (ii) la cessione di attività, diritti ad una società veicolo per la gestione degli attivi; (iii) l'attivazione di un apposito meccanismo (c.d. *bail-in*) tramite il quale operare la riduzione di valore o la conversione delle passività della banca soggetta a risoluzione. Tale strumento è finalizzato a limitare la possibilità che i risultati del fallimento di una banca possano ricadere sui contribuenti anziché sugli investitori.

Resta peraltro da definire la conformazione del paracadute finanziario assicurato dal FRU. Una robusta articolazione del c.d. *back stop* è cruciale per la credibilità dell'intero MRU perché la minaccia di risoluzione, che a priori costituisce una leva potente per allineare gli incentivi delle banche e delle autorità di controllo, risulta credibile solo a condizione che il FRU venga dotato di congrue risorse.

4.3 Poteri dell'Autorità Unica di Risoluzione

La risoluzione costituisce la fase della crisi nella quale l'AUR dispone di poteri di intervento, attivabili senza il preventivo consenso degli azionisti, del *management*, e dei creditori; in alcune circostanze tale prerogativa può estendersi all'applicazione di contratti e clausole contrattuali posti in essere dall'ente in crisi allo scopo di rafforzare l'efficacia della risoluzione.

Il nuovo quadro normativo richiede agli Stati membri di adottare le misure necessarie affinché le Autorità di Risoluzione domestiche abbiano tutti i poteri occorrenti per l'applicazione degli strumenti di risoluzione, per il cui esercizio non siano assoggettabili agli obblighi derivanti dalle disposizioni di legge o contrattuali; tra cui quelli di: (i) richiedere il consenso o l'approvazione di soggetti pubblici o privati, ivi compresi gli azionisti e i creditori; (ii) eseguire notifiche a terzi; (iii) pubblicare avvisi o depositare documenti presso altre autorità.

Espressione di tali regole è l'articolazione dei *poteri generali* previsti dall'art. 63 della Direttiva 2014/59/Ce, tra cui assumono rilievo specifico i poteri di:

- acquisizione presso chiunque delle informazioni occorrenti per la esecuzione degli adempimenti di risoluzione, anche mediante il ricorso ad interventi ispettivi;
- controllo della banca in risoluzione ed esercizio dei diritti spettanti agli azionisti, agli altri titolari di diritti di proprietà e agli organi gestionali;
- trasferimento delle azioni e degli altri titoli di proprietà della banca nonché cessione di attività, diritti e passività a soggetti terzi;
- svalutazione e azzeramento delle azioni e degli altri titoli di proprietà, cancellazione delle passività ammissibili e loro conversione in azioni e altri titoli di proprietà della banca, dell'impresa madre o di un soggetto terzo cui siano stati trasferiti attività, diritti e passività della banca;
- imposizione in ordine all'emissione di nuove azioni all'ente in risoluzione o alla sua controllante;
- rimozione o sostituzione del *management*;

- imposizione di modifiche alle scadenze dei debiti e all'ammontare degli interessi nonché di moratorie temporanee per il pagamento dei debiti;
- liquidazione per chiusura ed estinzione dei contratti finanziari o derivati.

La Direttiva 2014/4/59/Ce non contiene istruzioni prescrittive in ordine alle modalità con cui le Autorità di Risoluzione possono esercitare i loro poteri nei confronti dell'ente in dissesto. Due sono le opzioni previste:

- l'Autorità esercita il controllo sulla banca in dissesto in modo da consentire il suo funzionamento e dirigerne l'attività facendo ricorso ai poteri degli azionisti e dell'organo di gestione, una volta stabilita la sospensione di tali poteri durante il periodo di risoluzione. Tale controllo può esercitarsi sia in via diretta sia indirettamente con la nomina di uno o più soggetti. A questo ultimo riguardo è prevista la nomina di uno *special manager* avente il compito di adottare tutte le misure occorrenti per promuovere gli obiettivi della procedura di risoluzione e di dar corso alle azioni decise dall'AUR;
- in alternativa, le Autorità di risoluzione possono decidere l'avvio della procedura con un provvedimento esecutivo che non comporta l'esercizio del controllo sull'ente in risoluzione.

Le Autorità di Risoluzione nazionali devono infine disporre:

- dei *poteri accessori* (art. 64) per poter garantire l'efficacia dei trasferimenti di azioni, titoli di debito, attività, diritti e passività comportanti limitazioni ai diritti delle controparti contrattuali della banca in risoluzione;
- dei *poteri di sospendere alcuni obblighi* (art. 69 DRRB) a decorrere dalla data di pubblicazione di un avviso di sospensione secondo specifiche modalità; tra questi gli obblighi di pagamento o consegna derivanti da contratti di cui l'ente in risoluzione sia parte in causa. Con le medesime modalità di comunicazione le Autorità devono altresì disporre del potere di *limitare l'opponibilità dei diritti di garanzia* (art. 70) nonché di *sospendere temporaneamente l'efficacia di clausole contrattuali di recesso* (art. 71) per consentire all'AUR la valutazione dei contratti di cui è parte l'ente in crisi e di scegliere se trasferirli o meno al terzo acquirente.

5) Sistema di garanzia dei depositi

La garanzia dei depositi riveste un ruolo decisivo nella gestione delle crisi bancarie poiché in caso di insolvenza di una banca ha la funzione di intervenire a tutela dei depositanti, vale a dire la componente più debole tra le categorie di *stakeholder* sul fronte del recupero dei propri risparmi entro un importo prestabilito. Per tale funzione la garanzia dei depositi costituisce una variabile fondamentale della "rete di sicurezza" apprestata dall'ordinamento europeo per la tutela della stabilità finanziaria¹⁹.

La Direttiva europea 1994/19/Ce – come già ricordato – segna un punto di svolta nella disciplina di tale istituto giuridico in quanto stabilisce per le banche l'obbligo di partecipare ai sistemi di garanzia dei depositi e mira altresì ad armonizzare

¹⁹ Cfr. [1.8], p. 159.

gli aspetti essenziali del funzionamento dei sistemi domestici, secondo un approccio in linea con i principi generali di convergenza minima e di mutuo riconoscimento tipici della normativa comunitaria dell'epoca.

Le crisi bancarie intervenute negli anni della recente crisi finanziaria hanno posto in rilievo l'esigenza di un rafforzamento dei sistemi di garanzia dei depositi. Il primo passo verso una riforma complessiva degli schemi esistenti è costituito dalle innovazioni contenute nella Direttiva 2009/14/Ce che hanno posto rimedio alle carenze di quella precedente e favorito un maggiore allineamento tra i vari sistemi domestici²⁰.

Le nuove regole sono state recepite nel nostro ordinamento con il d.lgs. n. 14 del 24 marzo 2011, attraverso la modifica dell'art. 96-bis del TUB.

5.1 Profili salienti della riforma

La nuova Direttiva sullo schema di garanzia dei depositi (DSGD) ribadisce la tutela per il depositante e non per il deposito e fissa il livello di protezione fino a 100.000 euro, una soglia atta a garantire una quota assai elevata dei depositi in ambito europeo.

La protezione per depositante implica che, a livello di singola banca, qualora uno stesso nominativo abbia in essere più posizioni creditorie da tutelare, quest'ultime siano aggregate e considerate in modo aggregato ai fini dell'applicazione della soglia prefissata di garanzia. Nel caso di conti congiunti la quota spettante a ciascun cointestatario concorre alla definizione della somma rimborsabile ad ogni depositante²¹.

Il presupposto giuridico per il rimborso ai depositanti è costituito dall'esistenza di conti indisponibili, vale a dire depositi in scadenza ed esigibili che non siano stati rimborsati da un ente creditizio secondo le condizioni legali e contrattuali ad essi applicabili allorquando:

- le autorità competenti abbiano concluso che, a motivo della sua condizione finanziaria, la banca non sia in grado di rimborsare il deposito ovvero non abbia alcuna prospettiva di farlo entro breve termine;
- un'autorità giudiziaria – sempre in rapporto alla situazione della banca – assuma una decisione che sospende l'esercizio dei diritti dei depositanti nei riguardi di quest'ultima.

La DSGD accresce altresì il livello di convergenza dei requisiti necessari per la fruizione dei sistemi di protezione posto che:

- sono semplificati i criteri di ammissibilità al rimborso dei depositanti attraverso uno schema armonizzato di esclusioni dalla garanzia;
- vengono rafforzati gli obblighi di trasparenza nei riguardi dei depositanti in ordine alla copertura offerta e al funzionamento degli schemi di protezione, sulla base di

²⁰ Cfr. [1.8], p. 162.

²¹ Una disciplina particolare è prevista per i *conti dormienti*, i conti sui quali non sono state eseguite transazioni negli ultimi 24 mesi.

modelli informativi standard che la banca è tenuta ad allegare ai contratti di deposito al momento della costituzione del rapporto fiduciario ovvero dell'invio della rendicontazione periodica;

- è ridotto a 7 giorni lavorativi, in un arco temporale di 10 anni, il termine di rimborso dei depositanti; e ciò per effetto di un maggior coordinamento informativo dei sistemi di garanzia con le Autorità di vigilanza e le banche aderenti;
- sono meglio regolati i criteri di aggregazione delle posizioni creditorie riferibili al singolo depositante. In tale ambito una fattispecie rilevante è costituita dalla possibilità di compensare l'importo del deposito con eventuali passività nei riguardi dell'ente fiduciario.

5.2 Meccanismo di finanziamento

Lo schema elaborato dalla DSGD assicura che il *funding* dei sistemi di garanzia venga commisurato alle loro passività potenziali secondo un approccio a quattro stadi così articolato:

- il primo riguarda la costituzione di una solida riserva attraverso il meccanismo di contribuzioni regolari ad opera delle banche partecipanti. E' previsto che i mezzi finanziari disponibili siano pari all'0,8% dei depositi garantiti, con la possibilità che una parte di tali risorse (non oltre il 30%) sia composta da "impegni di pagamento" rappresentati da attività a basso rischio, non gravate da diritti di terzi e pienamente disponibili;
- il secondo attiene ai contributi straordinari *ex post* che le banche sono impegnate a versare sino all'importo dello 0,5% dei depositi protetti per anno di calendario;
- il terzo prevede forme alternative di finanziamento per sopperire ad esigenze di intervento non fronteggiabili con gli strumenti citati. E ciò allo scopo di reperire risorse a breve termine sui mercati finanziari anche mediante l'emissione di titoli obbligazionari;
- il quarto contempla il ricorso ad un meccanismo di finanziamento reciproco tra i sistemi nazionali di garanzia entro il limite dello 0,50% dei depositi rimborsabili.

6) Poteri dell'Istituto europeo

I poteri di vigilanza costituiscono un insieme di misure volte a garantire che le banche vigilate ottemperino ai requisiti prudenziali UE; in forza di tali poteri la BCE può chiedere agli enti

creditizi di: (i) individuare le misure più idonee nonché definire un elenco di obiettivi ed i tempi in cui vanno conseguiti; (ii) assumere misure prudenziali riguardanti, ad esempio, la gestione dei rischi e dei controlli interni, l'adeguatezza del capitale; (iii) adottare limiti o vincoli operativi; (iv) sanare le irregolarità; (v) sottoporre un piano volto al recupero dei margini di conformità con i requisiti di vigilanza.

In caso di irregolarità e conseguenti esigenze di sottoporre gli enti bancari ovvero il loro organo di governo a processi istruttori di incolpazione la BCE può ricorrere a misure obbligatorie e a sanzioni.

Misure cogenti. L'Istituto europeo può imporre alle banche di conformarsi con i requisiti prudenziali UE; le misure prevedono il pagamento di ammende su base periodica (quali ad esempio le multe applicate per ogni giorno di inosservanza).

Sanzioni amministrative. Possono commisurarsi fino: (i) all'importo di 5 milioni di euro; (ii) al 10% dei ricavi conseguiti nell'esercizio precedente ovvero al doppio dei profitti conseguiti o delle perdite "aggirate" con l'infrazione.

In dettaglio, i decreti attuativi della Direttiva sui Requisiti Patrimoniali (CRD IV) in vigore dal 12 febbraio 2015 attribuiscono al MVU poteri di intervento non previsti dal Testo unico bancario, per quanto invocati dalla Banca d'Italia:

- rimuovere i responsabili aziendali, i singoli consiglieri ovvero tutti i componenti il consiglio di amministrazione;
- fissare l'ordine del giorno dei consigli di amministrazione ovvero delle assemblee dei soci nonché di tagliare i compensi corrisposti;
- valutare l'adeguatezza del patrimonio ai rischi di controparte e conformità nonché a quelli inerenti al modello aziendale ovvero richiedere le dovute integrazioni.

In forza di tali poteri la Vigilanza bancaria europea ha richiesto agli enti creditizi significativi di trasmettere, entro l'11 febbraio c.a., le segnalazioni statistiche e prudenziali su base consolidata, secondo le rispettive componenti di base.

Ciò comporta che, in osservanza alla Decisione ECB/2015/4 del 4/2/2015, gli istituti orientati ad includere nel quoziente CET 1 gli utili intermedi conseguiti nel secondo semestre 2014 prima della formale approvazione dei risultati d'esercizio, siano tenuti a sottoporre tali risultati alla preventiva validazione dei responsabili della revisione esterna dei conti, debitamente autorizzati dall'Autorità competente. L'osservanza del descritto iter procedurale è condizione necessaria per il rilascio della autorizzazione finale da parte dell'Istituto europeo.

Rende ancor più stringente il quadro normativo europeo la Raccomandazione ECB/2015/2 del 29/1/2015 con cui l'AVE sollecita il ricorso a politiche cautelative per la distribuzione dei dividendi, che permettano agli enti vigilati di rispettare *in toto* gli attuali requisiti di capitale nonché di prepararsi all'applicazione di standard patrimoniali più elevati. Inoltre, le Autorità Centrali Nazionali sono state invitate ad estendere tale raccomandazione agli enti meno significativi sottoposti alla loro vigilanza diretta.

Secondo un approccio basato sul rischio, gli enti sono stati così suddivisi:

- le banche che soddisfano i requisiti patrimoniali a fine 2014 e già ottemperano ai rispettivi coefficienti possono distribuire dividendi in misura prudenziale, tale comunque da garantire il rispetto di tutti i requisiti anche in ipotesi di deterioramento nelle condizioni economiche e finanziari correnti;
- gli enti che soddisfano i requisiti patrimoniali a fine 2014 ma non hanno ancora applicato i rispettivi coefficienti sono tenute a distribuire i dividendi in modo

conservativo, purché sia garantito il percorso per la piena attuazione dei coefficienti richiesti;

- gli intermediari che, in seguito alla valutazione approfondita, hanno registrato *shortfall* residui ovvero l'inosservanza dei requisiti patrimoniali non dovrebbero distribuire dividendi.

Gli enti inadempienti devono fornire all'Istituto europeo informazioni aggiuntive e motivazioni adeguate nonché sottoporre al suo esame i programmi volti a garantire la piena attuazione dei propri coefficienti. L'MVU valuterà la documentazione pervenuta e, ove necessario, assumerà decisioni per singoli casi nell'ambito del "processo di revisione e valutazione prudenziale" – SREP (cfr. par. 10).

La BCE si occupa infine delle inosservanze della legislazione europea compiute dagli enti bancari ovvero dalle Autorità di vigilanza, ivi incluso lo stesso Istituto europeo. Qualsiasi persona (dipendenti delle banche vigilate ovvero dei supervisor nazionali) può segnalare qualsiasi irregolarità direttamente alla BCE attraverso un meccanismo di riporto *on line*.

7) Equilibrio tra poteri

L'assunzione dei compiti di vigilanza bancaria costituisce per l'Istituto europeo una responsabilità assai significativa alla quale il legislatore europeo ha pensato bene di commisurare adeguati contrappesi, in termini di *accountability*, per esigenze di trasparenza, legittimità e indipendenza delle decisioni assunte. E ciò al fine di garantire il necessario bilanciamento di poteri tra le istituzioni coinvolte.

Le regole sul MVU configurano un quadro normativo strutturato che recepisce i requisiti previsti da un Accordo Interistituzionale fra Parlamento Europeo e BCE nonché da un *Memorandum of understanding* sottoscritto da Consiglio UE e Istituto europeo.

I principali canali per la rendicontazione sono costituiti da:

- audizioni e scambi di pareri del Responsabile del Consiglio di Sorveglianza nel corso delle sedute del Parlamento Europeo;
- interrogazioni scritte presentate al Responsabile del Consiglio di Sorveglianza dai membri del Parlamento Europeo e dell'Eurogruppo;
- relazioni annuali sottoposte dalla BCE al vaglio del Parlamento Europeo, del Consiglio UE, dell'Eurogruppo, della Commissione Europea e dei Parlamenti nazionali dei Paesi aderenti.

In linea con quest'ultime procedure di riporto il Consiglio Direttivo della BCE ha approvato – in data 24/3/2015 – il primo Rapporto annuale sull'attività di vigilanza, stabilendone l'invio ai destinatari pertinenti.

8) Processo di vigilanza europea

L'esercizio della vigilanza bancaria europea può riguardarsi alla stregua di un processo circolare, articolato sui seguenti pilastri:

* le politiche di regolazione e supervisione costituiscono la base di riferimento per lo sviluppo de:

** le metodologie e degli standard di vigilanza, che supportano :

*** le azioni ordinarie di controllo.

Secondo la logica della “retroazione”, i riscontri acquisiti durante gli interventi di supervisione ovvero nel corso delle verifiche di controllo qualità sono presi in esame per i profili di ottimizzazione.

L'Istituto europeo concorre alla definizione dei requisiti prudenziali per le banche significative e le banche minori in materie quali: (i) le pratiche di gestione dei rischi; (ii) le soglie di capitale e di liquidità; (ii) le politiche e le pratiche di remunerazione. Le regole e le politiche di supervisione sono definite in stretto raccordo con altri organismi quali le Autorità di Vigilanza Europea, il Consiglio Europeo per il Rischio di Sistema e il Comitato di Basilea per la Vigilanza Bancaria.

Le metodologie e gli standard che sottendono alle attività di vigilanza su base giornaliera nei riguardi di tutti gli enti creditizi mirano al conseguimento di risultati omogenei e efficienti.

La BCE cura la revisione sistematica delle metodologie e degli standard in vigore alla luce delle esperienze acquisite sia con la loro pratica attivazione in sede di pianificazione degli interventi ispettivi sia con il ricorso alle procedure di controllo qualità.

L'esercizio delle attività ordinarie di vigilanza è basato sul processo di pianificazione a due livelli: strategica e operativa.

Il piano strategico prefigura le priorità di intervento ispettivo per un arco temporale compreso tra 12 e 18 mesi, avendo a riferimento i seguenti parametri: (i) i rischi e le vulnerabilità presenti nel settore finanziario; (ii) i suggerimenti e le raccomandazioni formulati da altre Autorità europee; (iii) i risultati acquisiti dai gruppi ispettivi misti; (iv) le urgenze di copertura ispettiva segnalate dalle AVN competenti. Il piano strategico stabilisce natura, profondità e frequenza delle attività ispettive, così come previste dai singoli Programmi di Valutazione Ispettiva (PVI).

Il piano operativo individua, per ciascuna banca vigilata, i compiti e le attività di supervisione su base giornaliera da svolgere nei successivi 12 mesi; tra questi rientrano: (i) il tipo e la frequenza delle attività da compiere in loco ovvero a distanza; (ii) le procedure di approvazione dei modelli interni; (iii) il modello sistematico di sorveglianza.

In aggiunta agli interventi pianificati sono previsti ulteriori controlli su attività di vigilanza quali la concessione dell'autorizzazione ad operare in qualità di

ente creditizio ovvero l'acquisizione di partecipazioni qualificate in altri istituti bancari. Altre misure di supervisione riguardano la gestione delle crisi, il ritiro delle autorizzazioni accordate e l'irrogazione di sanzioni.

9) *Qualità della supervisione prudenziale*

Nel corso di una conferenza promossa dalla London School of Economics ²² Angeloni ha posto l'accento sulla qualità degli standard e delle pratiche di vigilanza seguiti in ambito europeo, ricordando come la BCE abbia il compito di assicurare che gli enti bancari vengano sottoposti ad una revisione della più elevata qualità, scevra da vincoli di natura extra-prudenziale. Ed ha indicato alcuni obiettivi e indirizzi nella ricerca della qualità.

Ha anzitutto posto in rilievo l'esigenza che specie nella transizione al nuovo sistema non si registri alcun scadimento dei controlli prudenziali, connessa – ad esempio – con la perdita di *skill* o di informazioni rilevanti. Questo rischio è più serio di quanto non sembri posto che i supervisor domestici vantano una profonda conoscenza degli enti vigilati, spesso legata a quella degli esperti impegnati negli accertamenti e quindi non agevolmente fungibile. Per non disperdere il loro *know-how* la vigilanza europea ha previsto la costituzione di gruppi misti (cfr. par. 4.6) per la conduzione delle verifiche sul campo.

Il nuovo quadro normativo attribuisce all'Autorità centrale di vigilanza il potere di adottare gli standard più elevati in termini di indipendenza, trasparenza e rendicontazione. Come autorità sovranazionale, soggetta al controllo del Parlamento europeo, la BCE è quindi posta in grado di agire al riparo da qualsiasi vincolo o pressione riveniente dalle Autorità nazionali.

Sul piano della qualità vanno altresì recepite alcune lezioni significative, impartite dagli sviluppi della crisi economica e finanziaria.

Sussiste anzitutto l'esigenza di integrare la consueta vigilanza micro-prudenziale con l'approccio e la dimensione macro-prudenziale.

Le nuove regole europee attengono alla funzione macro-prudenziale, conferendo alla BCE una responsabilità condivisa con gli Stati aderenti. A loro volta le Autorità domestiche possono ricorrere agli strumenti macro-prudenziali stabiliti dal legislatore sovranazionale previo accordo con l'Istituto europeo, mentre quest'ultimo può "tarare" tali strumenti in senso restrittivo, previa consultazione con le Autorità nazionali. Lo stesso sta vagliando le modalità per rendere operativa questa *policy* interattiva, fissando forme di dialogo e confronto con gli Stati membri.

Altro principio rilevante - ricorda Angeloni - è quello della parità di trattamento (*level playing field*).

²² Cfr. [3.1].

L'art 1 del Regolamento assegna al MVU il mandato di *contribuire alla sicurezza e solidità delle istituzioni creditizie nonché alla stabilità del sistema finanziario all'interno dell'Unione e di ciascun Stato Membro..... La supervisione prudenziale dovrebbe essere condotta in modo coerente ed efficace e la singola previsione regolamentare andrebbe applicata con le stesse modalità agli enti bancari di tutti gli Stati Membri. A tale principio dovrebbe ispirarsi la scelta delle banche significative, sottoposte alla vigilanza diretta della BCE.*

Il concetto di parità di trattamento non è agevole da definire in quanto le banche sottoposte al MVU differiscono tra loro in fatto di: (i) modelli di attività aziendale; (ii) strutture degli impieghi e delle risorse patrimoniali; (iii) esposizione per area geografica e settore economico; (iv) organizzazione interna e assetto di *governance*.

La parità di trattamento può essere perseguita imponendo a tutti gli istituti vigilati l'applicazione di requisiti obbligatori che l'Autorità europea di vigilanza può monitorare e imporre, nonché misurando le attività patrimoniali in stretto raccordo con il rischio incorso. Sono in via di definizione nuove regole per altri versanti, quali i *buffer* di liquidità e le strutture di finanziamento. Sono altresì previsti criteri minimali al di sopra dei quali può e deve intervenire la valutazione ispettiva.

Occorre poi stabilire su quale base la valutazione del *level playing field* può essere eseguita. A questo riguardo – osserva Angeloni - soccorre la logica sottesa all'Unione bancaria visto che – al fine di prevenire gli effetti della stretta connessione tra banche e governi domestici – i Governi europei hanno deciso di istituire - con la dovuta gradualità – una rete comune di sicurezza unitamente all'Autorità centrale di vigilanza. E ciò nell'intento di conseguire un duplice obiettivo: (i) attenuare l'assunzione di rischi eccessivi, dovuta alla creazione di reti di sicurezza sovra dimensionate rispetto ai rischi incorsi dalle banche domestiche, che comporta la delega delle funzioni di controllo sui rischi ad un'autorità indipendente; (ii) istituire, a livello di Unione bancaria europea, strumenti comuni di salvaguardia atti a prevenire qualsiasi incentivo a forme lassiste di supervisione nazionale. Nel contesto descritto, vigilanza domestica e strumenti comuni di salvaguardia sono fattori complementari che si bilanciano e giustificano l'un l'altro.

Secondo questa linea di pensiero, il criterio di base per definire la parità di trattamento può intendersi la condizione per cui le banche trasmettono – al margine – la stessa entità di rischi ai contribuenti, a prescindere dalle peculiarità della legislazione del Paese di insediamento.

L'adozione di questo criterio appare necessaria in quanto, ove in qualche area del sistema di vigilanza il rischio ricadente sui contribuenti sia maggiore che altrove, le banche ricevono un sostegno pubblico implicito foriero di distorsioni alla parità di trattamento concorrenziale.

Resta comunque il fatto che la valutazione dell'impatto sui contribuenti delle esposizioni bancarie deteriorate e dei relativi profili di rischio si rivela compito assai arduo.

Un'analisi dei dati (pubblicati da Eurostat e Commissione europea) sugli aiuti di Stato alle banche in crisi (cfr. par. 12.3) fornisce un'idea convincente sulle dimensioni di tale problematica. L'esercizio dell'attività bancaria è di per sé un compito rischioso; costituendo un'esternalità positiva all'economia essa non dovrebbe comportare un rischio pari a zero ovvero un costo pari a zero alla società.

E' tuttavia importante notare – conclude l'autore dell'intervento – che l'entità e la distribuzione di tali costi non dipende solo dai rischi incorsi ma anche, e in misura significativa, dal contesto di gestione della crisi (regole per il sostegno di Stato, piani per la risoluzione delle crisi bancarie e politiche per il reperimento delle risorse finanziarie).

PARTE II - Implicazioni operative

10) Effetti del nuovo Sistema di Vigilanza sull'ordinamento domestico

In attesa di acquisire più esaurienti elementi di valutazione in ordine agli effetti prodotti dal MVU sulla legislazione bancaria nazionale alcune riflessioni preliminari sull'argomento appaiono comunque necessarie. Possono distinguersi le analisi condotte sull'assetto del nostro ordinamento da quelle sulle procedure di controllo prudenziale gestite dalla Banca d'Italia.

10.1 Impatti sull'assetto del nostro ordinamento.

Alla luce dei nuovi rapporti tra BCE e AVN andranno anzitutto riviste le procedure seguite per i provvedimenti di vigilanza posto che gli stessi – ove rivolti alle banche significative o alle aziende meno rilevanti su base consolidata - dovranno includere uno snodo riservato all'interlocuzione con l'Autorità europea, dovendo l'azione di quest'ultima normalmente fondersi con quella della Banca d'Italia²³. Ne deriveranno procedimenti di vigilanza più complessi nei quali dovranno convivere elementi di diritto amministrativo italiano ed europeo.

Sempre in ordine agli effetti del nuovo ordine europeo sul Testo unico bancario, in futuro potrebbe rendersi necessaria la revisione dell'attuale struttura (CICR, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Banca d'Italia) delle Autorità creditizie italiane.

Con il MVU a regime, appare difficile circoscrivere uno spazio residuo di intervento del CICR e del MEF cui pure l'ordinamento italiano affida attribuzioni di rilievo quali:

- il riconoscimento dell'alta vigilanza per il credito e il risparmio,
- il potere di:
 - * emanare delibere sui principi cui devono conformarsi le disposizioni di secondo livello adottate dalla Banca d'Italia;
 - * decidere i reclami contro le misure di vigilanza assunte dalla nostra banca centrale;
 - * stabilire i requisiti di onorabilità dei partecipanti al capitale delle banche nonché quelli di onorabilità, professionalità e indipendenza degli esponenti bancari;
 - * adottare, su proposta della Banca d'Italia, i provvedimenti di amministrazione straordinaria o di liquidazione coatta amministrativa di un intermediario.

Allo stato emergono ampi disallineamenti con la legislazione nazionale in riferimento a:

10.1.1. Unitarietà della funzione di vigilanza

²³ Cfr. [2.10], p. 17 – 18.

Il primo scostamento è costituito dal fatto che nell'assetto normativo europeo l'attività di vigilanza è suddivisa in tre funzioni separate, attribuite ad agenzie indipendenti.

La funzione regolamentare è stata affidata all'Autorità di Vigilanza Europea e alla Commissione per essere esercitata in maniera disgiunta dalla funzione di vigilanza bancaria. Ove si aggiunga la scarsa incidenza dell'Istituto europeo nel processo di emanazione delle regole in ambito AVE, sussiste il fondato timore che il potere normativo accordato nel nuovo contesto all'Autorità europea per la vigilanza finisca per risultare assai inferiore a quello esercitato dalla Banca d'Italia che, come noto, somma la titolarità delle due funzioni di supervisione e regolazione. La diversa impostazione seguita dal legislatore europeo sembra collocarsi nella linea di pensiero che auspica la separazione tra compiti di vigilanza e funzioni di regolazione ma rischia non solo di minare la credibilità del MUV ma anche di ostacolare l'applicazione delle migliori regole di vigilanza a livello europeo.

10.1.2 Rischio di dispersione dei poteri

Altro scostamento è costituito dal fatto che nel nuovo ordine europeo l'insieme dei poteri esercitati dal Testo Unico di Vigilanza rischia di andare disperso a causa sia della cennata suddivisione di funzioni sia del complesso meccanismo del MVU e del conseguente frazionamento delle competenze tra BCE e AVN.

Il fondamento della dispersione dei poteri risiede nella stessa nozione di vigilanza concepita nel nostro ordinamento, articolata su tre funzioni (regolamentare, controllo prudenziale e risoluzione delle crisi bancarie) e comprensiva di tutti i poteri amministrativi occorrenti al suo esercizio; tale nozione appare destinata a subire profondi cambiamenti.

10.1.3 Ordine di priorità degli interessi tutelati

Disallineamenti rispetto al nostro ordinamento possono ravvisarsi in ordine agli interessi pubblici alla cui tutela sono preordinate le funzioni di vigilanza e all'ordine di priorità da stabilire fra gli stessi.

La formulazione utilizzata dal legislatore europeo per individuare gli interessi tutelati da BCE/MVU sembra immutata rispetto a quella adottata in passato dalle Direttive europee sulla vigilanza prudenziale (sicurezza e solidità degli enti creditizi e stabilità del sistema finanziario in ambito Unione europea e Paesi membri).

Eppure nella proposta di Direttiva sulla risoluzione delle crisi bancarie l'interesse alla protezione dei depositanti concorre con i nuovi interessi di rilievo pubblico, emersi con la crisi economica e finanziaria quali: (i) il risparmio di denaro pubblico; (ii) la minimizzazione dei costi per i contribuenti in

conseguenza del fallimento delle banche; (iii) l'esigenza di prevenire azioni di azzardo morale da parte degli enti creditizi nonché la conseguente assunzione di rischi eccessivi.

10.2 Impatti sui procedimenti comuni gestiti dalla Banca d'Italia.

Con l'attivazione del MVU la Banca d'Italia ha assunto la Delibera n. 568/2014²⁴ per introdurre i relativi aggiustamenti nella gestione comune di alcuni procedimenti di vigilanza:

- le istanze di autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, da parte di un ente significativo insediato in Italia, vengono valutate dalla Banca d'Italia in ordine alla sussistenza o meno delle condizioni delle condizioni previste dalla legislazione nazionale e sottoposte poi alla BCE con la proposta di rilascio del benessere richiesto;
- la revoca dell'autorizzazione può essere disposta, caso per caso, su iniziativa dell'Istituto europeo ovvero su proposta della Banca d'Italia. La revoca è decisa dalla BCE, fermo restando il potere dell'Autorità italiana di vigilanza di proporre al Ministero dell'Economia e delle Finanze la liquidazione coatta amministrativa prevista dal Testo Unico Bancario (art. 80 e seguenti);
- in caso di assunzione di partecipazioni qualificate in un ente bancario insediato in Italia l'istanza di autorizzazione è sottoposta alla Banca d'Italia. Valutata la proposta di acquisizione quest'ultima trasmette l'istanza all'Istituto europeo formulando una proposta in ordine al rilascio del benessere richiesto. Spetta quindi alla BCE decidere se vietare o non tale acquisizione sulla base dei criteri di valutazione stabiliti dalla pertinente normativa dell'Unione, in conformità con la procedura ed entro i termini per la valutazione dalla stessa previsti.

11. Esiti della valutazione approfondita

11.1 In ambito Eurosystema

La valutazione approfondita condotta dalla BCE in concorso con le AVN dei 18 Paesi aderenti ha interessato, per 12 mesi, 130 intermediari creditizi significativi che gestiscono circa l'82% delle attività bancarie dell'Eurosystema.

L'esercizio²⁵ ha coinvolto fino a 6.000 esperti e si è sostanziato: (i) nel controllo di 800 portafogli specifici, corrispondenti al 57% delle attività ponderate per il rischio delle banche, che ha richiesto l'esame accurato di oltre 119.000 prenditori; (ii) nella verifica di valutazione di circa 170.000 garanzie; (iii) nello sviluppo di 765 modelli per confutare le stime aziendali degli accantonamenti collettivi nonché di oltre 100 modelli per la valutazione del calcolo del *credit valuation adjustment* (CVA); (iv) nella rivalutazione di oltre 5.000 tra le più complesse esposizioni commisurate al *fair value*; (v) nell'analisi di oltre 100 modelli di valutazione complessi.

²⁴Cfr. [1.6].

²⁵ Cfr. [1.4], p.5.

Nel corso della conferenza stampa²⁶ tenuta il 26 ottobre 2014 il Vice Presidente dell'Istituto europeo e la Responsabile del Consiglio di Vigilanza del MVU hanno annunciato quanto segue:

- la valutazione approfondita ha fornito una cospicua quantità di dati sui bilanci degli intermediari censiti nonché di riferimenti sui risultati finali. Vanno considerati informazioni credibili in quanto sono il frutto di una metodologia accurata, applicata in modo rigoroso, nonché di un impegnativo controllo centrale di qualità dei risultati;
- la conclusione dell'esercizio è stata preceduta dall'assunzione di molteplici misure correttive volte a irrobustire i bilanci aziendali per oltre 200 miliardi di euro, ivi compresi aumenti di capitale per 60 miliardi;
- il rafforzamento dei bilanci aziendali, conseguente al *follow-up* dei risultati, e la resilienza degli intermediari di fronte alla severità degli accertamenti fanno ritenere che la ripresa economica non sarà ostacolata dalle restrizioni nell'offerta di credito bancario purché sussista una domanda aggregata adeguata;
- gli interventi RQA e le Prove di *stress* hanno posto in rilievo carenze patrimoniali a carico dei bilanci di 25 intermediari visitati, equivalenti a 25 milioni di euro. La stessa RQA ha avuto un grosso impatto su attività di bilancio con esigenze di aggiustamento stimate in 48 milioni di euro, 37 dei quali privi di conseguenze sul fabbisogno di capitali. L'effetto globale causato dalla valutazione complessiva sulle aziende di credito ammonta a 62 milioni di euro.

Gli aggiustamenti complessivi ai valori delle attività bancarie al 31 dicembre 2013, contabilizzate secondo il principio di competenza, erano pari a 47,5 miliardi di euro; inoltre le consistenze dei crediti deteriorati sono salite di 135,9 miliardi di euro in quanto la relativa definizione, ricondotta su un livello armonizzato e comparabile, ricomprendeva anche la valutazione delle tolleranze.

In base alle proiezioni dello scenario avverso, il capitale disponibile aggregato degli enti bancari diminuirebbe di circa 215,5 miliardi di euro e le attività ponderate per il rischio aumenterebbero di circa 860 miliardi entro il 2016. Tenendo conto del requisito patrimoniale calcolato in rapporto alla soglia di riferimento, l'impatto globale del RQA sul capitale si colloca – in ipotesi di scenario avverso – a 262,7 miliardi di euro.

La procedura di *follow-up* ha avuto inizio con l'approvazione, il 12 dicembre u.s. dei piani di rafforzamento presentati dalle banche carenti al Consiglio di Vigilanza ed è pienamente operativa con l'avallo accordato dal Consiglio Direttivo della BCE il 22 gennaio 2015. Le prime valutazioni si sono incentrate sulla congruità delle misure incrementali proposte, ma la conseguente azione di vigilanza si estenderà all'analisi delle cause a monte delle criticità rilevate, quali ad esempio i modelli di attività aziendale, le strutture di *governance*, i sistemi di controllo interno, la gestione dei rischi di credito e operativi.

²⁶ Cfr il testo della trascrizione contenuto in [2.4].

Ad irrobustire tale procedura ha concorso la gestione in capo all'Istituto europeo del "processo di revisione e valutazione prudenziale" (SREP) per la parte riguardante il monitoraggio dei due principali indicatori sull'adeguatezza patrimoniale delle banche vigilate (cfr. in dettaglio par. 10):

- il *common equity tier 1 ratio* (CET 1), il quoziente tra capitale ordinario versato e le attività ponderate per il rischio, la cui inadeguatezza potrebbe colmarsi solo con la raccolta di capitale fresco, reperibile anche attraverso la cessione di attivi iscritti a bilancio;
- il *total capital ratio*, il rapporto tra somma del patrimonio di base e supplementare e gli attivi ponderati, la cui carenza andrebbe compensata anche con l'emissione di strumenti subordinati.

Nel solco dell'iter procedurale descritto si colloca la lettera inviata a metà dicembre 2014 dal MVU alle banche soggette alla vigilanza diretta con la quale – ove necessario – viene stabilita una nuova soglia (7%) individuale del CET 1, più elevata rispetto a quella prevista dall'Accordo di Basilea 3 e dalla BCE.

Trattandosi di una proposta, il nuovo quoziente sarà oggetto di negoziato in sede di analisi con i gruppi misti di vigilanza delle controdeduzioni sui risultati ispettivi.

Secondo gli esperti dell'Istituto europeo le nuove indicazioni del MVU non impongono oneri aggiuntivi rispetto a quelli già determinati dai risultati degli interventi di RQA e delle Prove di *stress*; il loro accoglimento implica soltanto la completa realizzazione del piano di rafforzamento presentato.

11.2 A livello domestico

Nell'elenco dei 25 intermediari creditizi che a fine 2013 evidenziavano carenze patrimoniali, rispetto alle soglie fissate dalla BCE, per quasi 25 miliardi di euro figurano 9 banche italiane con potenziali deficit da ripianare per 9,7 miliardi²⁷.

Per Montepaschi e Carige sono emersi *shortfall* rispettivamente per 2,11 e 814 milioni di euro; in entrambi i casi si tratta di carenze a fronte dei requisiti estremi fissati per lo scenario avverso (che prefigura una crisi economica negli anni 2014–2016, comportante per l'Italia un calo globale del PIL del 3,2% ed un incremento del rendimento dei titoli di Stato sino al 5,9%).

Nella lettera inviata dal MVU alle banche carenti sono fornite indicazioni in ordine alla soglia prospettata di rafforzamento patrimoniale nonché alle metodologie di calcolo seguite.

²⁷ Montepaschi, Carige, Popolare Vicenza, Popolare Milano, Veneto Banca, Banco Popolare, Credito Valtellinese, Popolare Sondrio, Popolare Emilia-Romagna.

In particolare la richiesta di requisiti patrimoniali più severi riguarda sia le due banche incapienti (MPS e Carige) sia altri enti italiani (UBI, Popolare Vicenza, Popolare Milano) con carenze patrimoniali al 31 dicembre 2013, carenze da quest'ultimi sanate nel corso del 2014 in forza della loro maggiore capacità di attrarre investitori.

Nel caso del MPS, il più delicato secondo gli esiti della RQA, l'AVE ha elevato l'obiettivo di patrimonio minimo al 14,3%. Il *capital plan* - ratificato dalla BCE solo il 13 c.m. - prevede un rafforzamento patrimoniale di 3,2 miliardi di euro, superiore al fabbisogno di capitale emerso dalle Prove di *stress*. L'innalzamento di tale soglia dai 2,1 miliardi indicati dal Consiglio di Vigilanza consente la messa in sicurezza dello istituto senese anche a fronte di un CET 1 inferiore a quello dovuto. E ciò nella prospettiva del ricorso ad operazioni di fusione e/o di scorporo/cessione di crediti deteriorati se non di sportelli.

L'Istituto europeo ha altresì preso atto della risposta fornita dalla Carige in ordine all'operazione di risanamento stabilita dalle analisi ispettive; la procedura di *follow-up* si è aperta con la decisione assunta dal consiglio dell'ente genovese di proporre all'assemblea dei soci un aumento di capitale sino a 850 milioni di euro, che consente di accrescere il CET 1 al 12,7% (rispetto all'11,5% richiesto) senza il ricorso alla prevista cessione di attività patrimoniali.

V'è un'ultima non minore conseguenza dell'esercizio di valutazione approfondita: il passaggio al sistema di sorveglianza europea ha posto in rilievo l'esigenza di perseguire assetti adeguati di *governance* in grado di accrescere la solidità patrimoniale degli enti vigilati e la loro capacità competitiva.

*In questi ultimi anni – ricorda Visco – la necessità di adeguarsi a più stringenti requisiti patrimoniali ha influito sulla propensione delle banche a erogare credito in una fase congiunturale avversa. Per non ostacolare il consolidamento dei segnali di ripresa delle economie occorrerà calibrare con cautela le richieste di incremento delle dotazioni di capitale. Più in generale, nel nuovo contesto dell'Unione bancaria la chiarezza e la stabilità del processo prudenziale sui requisiti di capitale ... faciliterà la pianificazione a lungo termine delle banche incrementerà la trasparenza sul mercato,, limiterà potenziali effetti pro-ciclici.*²⁸

In questa ottica si colloca il DL approvato dal Governo ad inizio febbraio che richiede alle otto maggiori banche popolari la loro trasformazione in società per azioni, vale a dire in un assetto societario in grado di accrescere la loro capacità di ricorso ai mercati dei capitali.

In particolare, tale riforma è volta al conseguimento di due importanti obiettivi:

²⁸ Cfr. [2.20], pp. 10-11.

- l'abolizione del voto capitario per consentire un più ampio coinvolgimento dei soci in assemblea, riducendo - in tale modo - il rischio di concentrazioni di potere in capo a gruppi organizzati di soci minoritari;
- il rafforzamento degli incentivi a forme di controllo sull'operato degli amministratori.

Resta invece l'opzione del consueto modello di banca popolare a favore degli enti di piccole e medie dimensioni per l'intento del regolatore domestico di preservare lo spirito mutualistico di quelle realtà locali in cui esso ha trovato coerente attuazione.

12. Sviluppi della valutazione approfondita

I risultati dell'analisi approfondita come pure quelli degli interventi ispettivi condotti in futuro sugli enti bancari costituiscono la base informativa per l'impianto di una funzione di monitoraggio globale di vigilanza, prefigurato dalla nuove Linee guida in bozza dell'Autorità Bancaria Europea (ABE), diffuse il 19 dicembre s.a. e destinate al MVU nonché alle Autorità di Vigilanza Nazionali. Questa complessa struttura di *follow-up* ha per obiettivo l'avvio di procedure e metodologie comuni per lo SREP degli enti vigilati nonché l'esecuzione di analisi sulla struttura e gestione dei rischi aziendali.

Per l'impianto dello SREP, l'ABE ha esercitato il mandato previsto dall'art. 1207 della Direttiva 2013/36/EU per la stesura di regole atte a specificare : (i) struttura e organizzazione delle banche; (ii) natura, campo d'azione e complessità delle attività svolte; (iii) procedure e metodologie comuni per la revisione di supervisione e processo di valutazione nonché per l'analisi dell'organizzazione e gestione dei rischi richiamati dagli art. 76 – 78 di tale Direttiva; vale a dire: (i) misure per la copertura dei rischi globali gestiti nonché per quelle di *governance*; (ii) uso di modelli interni per il calcolo dei rischi incorsi.

L'esercizio del mandato risponde all'esigenza di por fine alla varietà delle soluzioni adottate dagli enti bancari; è indispensabile che la Vigilanza operi in un contesto giuridico omogeneo e completo in quanto la trasposizione delle regole di Basilea nella legislazione europea ha lasciato ampi spazi per il ricorso ad approcci eterogenei dovuti alla pluralità dei sistemi bancari, degli ordinamenti domestici e dei vari modelli di supervisione.

La struttura SREP è costruita intorno alle seguenti componenti:

- suddivisione delle aziende di credito;
- monitoraggio degli indicatori chiave;
- analisi del modello aziendale;
- valutazione del sistema di gestione e delle misure di controllo;
- valutazione dei rischi relativi al capitale e dell'adeguatezza di capitale per la copertura di tali rischi;
- valutazione dei rischi alla liquidità e dell'adeguatezza delle risorse di liquidità per la copertura di tali rischi.

La suddivisione delle banche in quattro categorie ha luogo in rapporto alla loro dimensione, struttura organizzazione interna e campo d'azione nonché alla natura e complessità dell'attività svolta: essa dovrebbe altresì riflettere il livello di rischio sistemico posto da ciascun istituto. Va da sé che l'applicazione delle Linee guida ABE nonché la frequenza ed intensità delle analisi SREP sono correlate alla categoria di appartenenza dell'ente.

Il monitoraggio di indicatori chiave, finanziari e non, è volto a garantire il sostegno al SREP in quanto finalizzato ad intercettare i cambiamenti intervenuti nelle condizioni finanziarie e nei profili di rischio aziendale nonché ad innescare continui aggiornamenti alle valutazioni di tale struttura laddove consenta di raccogliere informazioni significative al di fuori degli interventi ispettivi previsti.

L'analisi del modello aziendale si sostanzia nella valutazione in ordine alla funzionalità del modello corrente dell'ente e alla sostenibilità dei suoi piani strategici. Le Autorità competenti devono misurare, mediante l'uso di punteggi, il rischio posto dalla funzionalità del proprio modello aziendale e delle proprie strategie, avendo presente che tale analisi non è volta ad introdurre un sistema di *rating* per esigenze di sorveglianza.

Su tale versante è prevista, entro pochi mesi, una ricognizione sulla sostenibilità dei modelli operativi delle banche vigilate in rapporto al continuo sviluppo delle tecnologie e alle istanze di cambiamento innescate dal mercato del credito.

La revisione dei processi produttivi e distributivi è volta ad accertare quali margini di guadagno di efficienza e di risparmio dei costi siano conseguibili per i singoli enti anche con il ricorso a forme di aggregazione atte a favorire la razionalizzazione dell'impianto organizzativo e l'innovazione dei processi.²⁹

La valutazione dell'assetto di governo e delle misure di controllo viene condotta per:

- accertare che la *governance*, ivi inclusa la Funzione di revisione interna, ed i controlli a rilevanza aziendale siano congrui rispetto al profilo rischio dell'ente esaminato, al suo modello aziendale, dimensione e complessità operativa;
- valutare il grado con cui l'ente si conforma ai requisiti e agli standard di buona *governance* interna e di presidio dei rischi.

In linea con le indicazioni di recente fornite dalla BCE uno o più componenti i gruppi misti di vigilanza, già coinvolti negli accertamenti condotti sulle banche significative durante il 2014, hanno iniziato la prassi di prender parte – in qualità di uditori – alle sedute del Consiglio di amministrazione di tali enti (nel caso dell'Italia, Unicredit e Intesa Sanpaolo).

²⁹ Cfr. [2.20], p. 11.

Trattasi di una *best practice* già adottata in altri contesti nazionali che l'MVU ha stabilito di estendere, per esigenze di armonizzazione, agli enti vigilati di tutti i Paesi aderenti.

La presenza di uditori risponde a finalità legate all'analisi e alla valutazione sull'adeguatezza dei processi interni di *governance*. Al riguardo la BCE intende esaminare, caso per caso, le dinamiche aziendali degli iter decisionali seguiti nell'ambito del Consiglio e di intercettare eventuali criticità nel sistema aziendale di gestione dei rischi. E ciò avendo riguardo alla valutazione del:

- *risk appetite* ovvero la propensione al rischio ed il relativo impatto sulle strategie e sul modello gestionale dei singoli enti;
- *risk governance* ovvero le procedure seguite per l'assunzione delle decisioni all'interno del Consiglio.

L'esame sulla congruità delle risorse proprie dovrebbe preludere alla quantificazione e alla composizione di risorse proprie addizionali per la copertura dei rischi relativi al capitale nonché all'asseverazione se i requisiti di fondi propri possano essere osservati nel corso del ciclo economico. Inoltre per la determinazione dei requisiti di fondi aggiuntivi le Autorità di vigilanza competenti possono ricorrere a punteggi per valutare la tenuta dell'ente a fronte della composizione e quantità dei fondi propri detenuti.

Nelle verifiche sull'adeguatezza delle risorse di liquidità le Autorità di Vigilanza competenti devono stabilire se:

- la liquidità dell'ente assicuri un'adeguata copertura dei rischi di liquidità e delle relative fonti di finanziamento;
- sia necessaria l'imposizione di specifici requisiti di liquidità per la copertura dei rischi di liquidità e relativo finanziamento.

Per la valutazione delle anzidette componenti SREP è previsto il riferimento a cinque livelli di giudizio: **1** (nessun rischio evidente), **2** (rischio basso), **3** (rischio medio), **4** (rischio alto), **F** (sinonimo di bancarotta ovvero di situazione critica tale da comportare l'intervento del FRU Unico).

Avvertono le indicazioni dell'ABE che l'attribuzione del punteggio per singola componente non scaturisce unicamente dal trattamento automatico dei dati raccolti ma è il risultato di una verifica congiunta eseguita da soggetti di provata esperienza; inoltre, le Autorità di Vigilanza (MVU e AVN) sono tenute ad accompagnare i giudizi formulati con considerazioni a chiarimento e sostegno delle proprie scelte.

Il ricorso alla valutazione secondo una predefinita scala di valori all'interno del MVU costituisce una rilevante innovazione in quanto, una volta a regime, tale sistema è destinato ad affiancare se non a sostituire, in virtù della maggiore indipendenza e affidabilità, i giudizi formulati sul merito di credito delle banche

significative da rinomate agenzie di *rating* quali Standard & Poor's, Moody's, Fitch³⁰

Le Linee guida sono soggette al vaglio preventivo dei componenti l'EBA Banking Stakeholder Group in vista della loro integrale applicazione su scala europea, a partire dal 1° gennaio 2016.

13. Avvio del Meccanismo di Risoluzione Unico

La normativa europea in materia di risoluzione delle crisi bancarie è stata definita.

Il nostro Paese è invece in ritardo nel recepimento della DRRB ovvero di una Direttiva destinata ad incidere in modo significativo sulle modalità di gestione delle crisi bancarie per il ricorso ad una serie di strumenti di risoluzione, tra i quali il c.d. *bail-in* vale a dire il coinvolgimento dei creditori nelle perdite attraverso la cancellazione almeno parziale del credito ovvero la sua conversione in capitale³¹. In linea di principio il *bail-in* si applica anche agli istituti di piccole dimensioni ed operanti in ambito locale, in presenza di un interesse pubblico rilevante.

Il termine del recepimento è scaduto a fine 2014, ma non sono ancora avviati i lavori parlamentari per l'approvazione della legge delega e la costituzione dell'Autorità di risoluzione nazionale.

14. Valutazioni conclusive

14.1 In termini complessivi

Nel discorso tenuto per l'inaugurazione del MVU il Presidente Draghi³² ha affermato che: *l'impianto della vigilanza bancaria europea costituisce il passo preminente verso una maggiore integrazione sin dall'avvio dell'Unione economica e monetaria*. A suo dire il MVU rappresenta un risultato collettivo, acquisito con le varie esperienze accumulate sul versante dei servizi condivisi nonché con il concorso delle *skill* e risorse fornite dalle Autorità di vigilanza nazionali; è in realtà il primo innesco per ulteriori analisi sulle forme di miglioramento dell'Unione europea non solo sul fronte della vigilanza bancaria ma anche in altri versanti economici e fiscali nonché sul fronte dei mercati dei capitali.

³⁰ Ad inizio febbraio, Standard & Poor's ha patteggiato un esborso di 1,37 miliardi di dollari a fronte di una sanzione di 3,2 miliardi comminata dal Dipartimento della Giustizia USA al termine di un'inchiesta penale volta ad accertare le modalità con cui l'agenzia ha attribuito il merito di credito più favorevole (c.d. tripla A) ai prodotti derivati "strutturati" costruiti sui crediti vantati nei riguardi dei titoli dei mutui *subprime*. Il successo di tali strumenti finanziari presso gli investitori – causa principale di innesco della crisi 2007 – 2011 - è stato favorito dal voto fuorviante espresso sul grado di solvibilità degli emittenti dei titoli obbligazionari in presenza di prestiti erogati a famiglie insolventi. Analoghe procedure sanzionatorie sono in corso per altre agenzie coinvolte.

³¹ Cfr. [2. 7], pp. 9 – 10.

³² Cfr. [2.8].

Secondo Draghi i vantaggi rivenienti dall'Unione bancaria europea (UBE) si connotano sotto un duplice profilo:

- 14.1.1. in termini di policy, l'adozione di un approccio europeo per affrontare i rischi del settore bancario giova alla tutela delle persone e delle imprese in quanto le protegge nelle vesti di contribuenti, depositanti e mutuatari;
- 14.1.2. in ottica istituzionale, in quanto sia l'MVU sia il MRU sono meccanismi con forte impronta vincolante, secondo un modello di *governance* che risulta ben funzionare in ambito Eurosystem ove soccorrano : (i) un accordo politico a livello europeo, fondato su ben individuati obiettivi; (ii) un'autorità europea dotata di forti poteri vincolanti; (iii) un sistema integrato che rifletta la diversità europea.

Valutazioni egualmente positive sono quelle espresse da Visco alla Giornata Mondiale del Risparmio del 2014: *La valutazione approfondita è stata un esercizio utile, portato a compimento in un orizzonte di tempo oggettivamente limitato e su un numero di intermediari molto elevato*³³ e resa possibile dal responsabile impegno di tutti i soggetti ai vari livelli coinvolti, in un confronto complesso sovente connotato da giudizi contrastanti.

A dire del Governatore: *E' auspicabile che dal nuovo sistema di vigilanza bancaria scaturiscano benefici per il nostro paese come per l'Europa. Per conseguirli va assicurato l'impegno congiunto della BCE e delle autorità nazionali; sono necessarie unità di intenti e condivisione delle responsabilità.*

In argomento - e in chiave di analisi critica - l'Economist³⁴ ha sostenuto che, per molti versi, le verifiche coordinate dall'Istituto europeo sono state rigorose al pari delle Prove di *stress* condotte negli Stati Uniti nell'anno 2009; accertamenti che hanno costituito un punto di svolta per il settore finanziario di quel paese. Ha peraltro osservato che la valutazione approfondita ha lasciato fuori ben 1.697 banche pubbliche tedesche nei cui bilanci potrebbero figurare attività prive di valore.

Questa esclusione attesta la forte riluttanza della Germania a estendere la sfera di intervento della nuova vigilanza europea alle *Landesbanken*, riluttanza dovuta anche alla necessità di non interferire con la loro gestione dei crediti alle piccole e medie imprese, elemento vitale per la competitività del settore industriale di quel paese.

In realtà, afferma De Cecco³⁵, la mobilitazione delle autorità tedesche per ritardare e/o ridurre di portata l'apparato europeo di controllo è legata alla piena consapevolezza che:

- a fronte del profondo coinvolgimento della classe politica nella vita delle banche pubbliche regionali, milioni di risparmiatori affidano i loro averi a strumenti di risparmio bancario semplici quali, ad esempio, i depositi vincolati;
- non è stata trovata un'adeguata copertura a numerosi crediti deteriorati, come gli affidamenti per la costruzione di navi nei cantieri locali, a causa dei valori eccessivi

³³ Cfr. [2.18], pp. 9 – 10.

³⁴ Cfr. [3.11], pp. 69-70.

³⁵ Cfr. [3.5].

loro attribuiti rispetto a quelli che un settore affetto da *overcapacity* su scala mondiale induce a considerare realistici.

L'ultimo allarme sulla solidità del sistema bancario tedesco è stato indirettamente lanciato dalla Banca d'Italia ricordando che, se il Tesoro italiano è intervenuto con soli 4 miliardi di euro a favore di un istituto locale, ben 250 miliardi in aiuti di Stato sono stati invece erogati al fine di prevenire tracolli bancari in Germania. In precedenza, la stessa Commissione europea aveva esplicitamente richiamato l'esigenza di ulteriori interventi per stabilizzare l'apparato tedesco del credito ad onta delle centinaia di miliardi impegnati dallo Stato per la concessione di garanzie bancarie.

Sta di fatto che non sono mancati rilievi critici in ordine all'approccio seguito per la conduzione delle Prove di *stress*; in particolare:

- alla differenziata adozione dei criteri contabili di Basilea 3 in forza della quale l'esercizio si è basato sul livello transitorio di regole vigenti di paese in paese. L'AVE ha calcolato che in un contesto di regole a pieno regime (non prima del 2019) le banche carenti sarebbero risultate 36, di cui almeno 5 tedesche;
- al diverso peso dato alle attività creditizie rispetto quelle di mercato come i derivati. Vista la difficoltà tecnica di valutare su basi omogenee le minusvalenze potenziali dei titoli strutturati, si è fatto affidamento sulle stime delle banche che fanno uso di propri modelli interni (peraltro validati dai supervisori) senza procedere a valutazioni indipendenti. Tra queste rientrano i maggiori istituti tedeschi.

Nell'ambito di un'analisi globale sui risultati degli *stress test* Onado³⁶ ha precisato che:

- le sorprese della verifica sono legate ai misteri insiti nelle regole di Basilea 3 secondo cui il requisito di capitale è stabilito in base a modelli interni tesi a privilegiare le attività in titoli (per quanto speculative) rispetto alle erogazioni creditizie tradizionali;
- la fragilità delle banche italiane è il riflesso della debolezza della nostra economia; la perdita di 11 punti del PIL, causata dalla crisi, ha determinato un aumento dei rischi di credito nonché disperso il vantaggio competitivo vantato nei riguardi dei concorrenti europei;
- il futuro del sistema bancario europeo risente del difetto costituito, secondo il Rapporto Hellwig³⁷, dalle eccessive dimensioni di molte banche e dalla loro propensione a svolgere attività di carattere fortemente speculativo.

Conclude Onado: *Se la sfida per l'Italia è attivare i meccanismi di crescita, anche per salvaguardare la robustezza nel medio termine del proprio sistema bancario la vera sfida per l'Europa è riportare le banche al servizio dell'economia produttiva.*

14.2 Sul piano domestico

³⁶ Cfr. [3.8]

³⁷ Trattasi di un documento stilato da un comitato di esperti sotto la guida dell'eminente studioso tedesco, oggi all'avanguardia nella denuncia dei limiti di Basilea.

Nel corso dell'audizione alla VI Commissione della Camera dei Deputati ³⁸ Visco ha affermato che i risultati emersi dalla valutazione approfondita *mostrano la sostanziale tenuta de sistema bancario italiano, nonostante le tensioni alle quali è stato sottoposto dalle gravi tendenze recessive della nostra economia dall'inizio della crisi.....Esigenze di rafforzamento patrimoniale sono emerse unicamente nello scenario avverso della Prova di stress.....Non si tratta di perdite effettive o di carenze di capitale, ma di una stima del "di più" di risorse patrimoniali che si renderebbe necessario nel caso ipotetico di un ulteriore, forte deterioramento della situazione economica e finanziaria a livello sia domestico sia internazionale.*

Le potenziali carenze di capitale riguardano due istituti le cui difficoltà sono in larga misura imputabili ad eventi passati di *mala gestio* che la Banca d'Italia ha concorso a far emergere, inducendo ad un radicale cambiamento della dirigenza. Le due banche hanno già presentato piani di rafforzamento patrimoniale; la Banca d'Italia ne seguirà da vicino l'attuazione, nell'ambito dei gruppi misti di vigilanza, del Consiglio di Vigilanza e del Consiglio Direttivo dell'Istituto europeo.

Nella conferenza stampa del 26 ottobre 2014 Panetta ha tenuto a precisare che *i risultati sono nel complesso rassicuranti e non inattesi*, osservando comunque: *E' innegabile che dagli stress test della BCE, senza considerare le correzioni poi apportate dalla Banca d'Italia, gli intermediari creditizi italiani non siano usciti benissimo. E' vero che il nostro risultato è stato peggiore rispetto a quello di altri paesi ma la RQA è stata superata da tutte le banche carenti.* Facendo infine riferimento allo scenario economico italiano il Vice Direttore della Banca d'Italia ha riconosciuto che: *se non torna la crescita e non si abbatte il rischio di credito sarà difficile aver un sistema bancario ben capitalizzato anche se i risparmiatori possono stare tranquilli.*

La presenza di 12 enti domestici nell'elenco delle 25 banche con deficit patrimoniali ha peraltro attirato l'attenzione di vari commentatori nonché favorito la circolazione di rilievi critici non sempre centrati sull'analisi delle cause e sul vaglio delle possibili soluzioni. E ciò nonostante ben 7 degli istituti carenti siano tornati in linea con i requisiti patrimoniali minimi attraverso operazioni di rafforzamento messe in atto nel corso del 2014, per un importo globale di 10 miliardi di euro; un ritardo che è costata l'ammonizione dell'Istituto europeo, visto che la verifica faceva riferimento ai livelli di solidità raggiunti a fine 2013.

E' stato posto l'accento sulla fragilità patrimoniale degli intermediari nazionali, omettendo di osservare che la crisi economica è la causa primaria del crollo del PIL italiano in questi ultimi anni. In argomento Bini Smaghi ha soggiunto che, se affrontato prima, il problema della ricapitalizzazione avrebbe forse permesso di conseguire *un risultato meno umiliante* ³⁹.

Secondo il Wall Street Journal⁴⁰ la valutazione approfondita ha confermato i sospetti del mercato secondo cui il sistema bancario italiano é il più debole della Eurozona.

³⁸ Cfr. [2.19], pp. 4 – 5.

³⁹ Cfr. [3.3].

⁴⁰ Cfr. [3.7].

In un contesto ove il principale canale di trasmissione degli impulsi monetari è costituito dalle aziende di credito coesistenti con una delle economie più dipendenti dal proprio sistema bancario, i risultati delle verifiche europee sono fonte di particolare imbarazzo per la Banca d'Italia ed arrecano un *vulnus* alla sua immagine di supervisore rigoroso ma conservatore laddove attestano che, almeno sino ai tempi recenti, il sistema italiano era largamente sottocapitalizzato e quindi “sminuito” nella sua capacità di garantire il credito all'economia.

Esigenze di ricapitalizzazione – continua il WSJ – sussistono anche per molti degli istituti esclusi dai controlli prudenziali dell'Istituto europeo. Tali necessità sono legate alla:

- difficoltà di reperire risorse finanziarie per i vincoli posti dal voto capitario delle banche popolari, laddove a ciascun socio spetta un unico voto prescindendo dall'entità della propria quota di controllo;
- inadeguatezza del sistema di governo, specie per quelle aziende che hanno per azionisti le fondazioni, enti *dominati da interessi politici locali*.

Tutto ciò – conclude l'autorevole quotidiano – in un sistema in cui le banche italiane si distinguono per: (i) la scarsa redditività anche a causa dell'eccessiva rete di sportelli; (ii) l'iscrizione a bilancio di ingenti portafogli di prestiti con bassa remunerazione; (iii) la più elevata tassazione europea.

Le soluzioni sinora adombrate possono ricondursi alle proposte formulate da Visco nel suo intervento all'ultima Giornata del Risparmio⁴¹.

Afferma il Governatore che la banche italiane devono continuare a rafforzarsi per poter sostenere adeguatamente l'economia. *Il loro modello di attività, incentrato sull'intermediazione diretta del risparmio piuttosto che su investimenti in attività finanziarie complesse ed opache, può servire allo scopo. Ma deve essere rivisitato e irrobustito, superando i limiti emersi durante la crisi.*

In tale ottica – continua Visco – vanno prese in esame le seguenti misure:

- gli interventi sugli assetti di governo societario per accrescere i livelli di efficienza e favorire il reperimento di risorse sul mercato dei capitali;
- la prosecuzione del contenimento dei costi;
- il ricorso alle nuove tecnologie per ridefinire i processi produttivi e distributivi;
- il recupero dei livelli di redditività occorrenti per remunerare dotazioni di capitale più elevate rispetto al passato, recupero al quale deve accompagnarsi una diversa strutturazione dei ricavi;
- l'azione di risanamento volta a far fronte all'elevato ammontare dei crediti deteriorati, la cui crescita prosegue anche se con ritmi più attenuati rispetto a quelli del passato. La loro consistenza può essere ridotta con politiche attive di gestione e recupero,

⁴¹ Cfr. [2.18], pp.10-11.

nonché con cessioni in blocco di attività deteriorate, da favorire attraverso un ulteriore innalzamento dei relativi tassi di copertura.

Egual enfasi è stata posta sui progressi attesi anche dalle aziende di piccola e media dimensione, non coinvolte nell'esercizio di valutazione prudenziale. L'Unione bancaria europea, la integrazione del mercato unico e la maggiore competitività sono fattori che richiedono sforzi volti a contrastare lo scadimento della qualità del credito attraverso il rafforzamento patrimoniale, il miglioramento degli assetti di governo e delle procedure di controllo dei rischi, nonché l'innalzamento dell'efficienza e della redditività. Progressi su tali versanti potranno aversi mediante il ricorso a operazioni di concentrazione.

Seppur necessarie, tali misure da parte degli intermediari non sono peraltro sufficienti a rafforzare il canale del credito se non vengono accompagnate da un deciso miglioramento delle prospettive di crescita.

Per riavviare un circolo virtuoso tra attività economica e credito è indispensabile rivitalizzare la domanda per investimenti, in un contesto reso ad essi più favorevole dalla prosecuzione di una coerente opera di riforma della società e dell'economia.

14.3 Rilievi critici sulle Prove di stress

Valutazioni critiche sono state formulate in ordine alle modalità di esecuzione e all'efficacia delle Prove di *stress*.

Visco non ha mancato di esplicitare le riserve della Banca d'Italia sui criteri seguiti per la loro esecuzione⁴². A suo dire, i giudizi sulle prestazioni delle banche italiane - detentrici di un ammontare assai cospicuo di titoli di Stato – sono legati alle ipotesi assai sfavorevoli formulate nel corso dell'esercizio sulle prospettive del mercato dei titoli pubblici, esposto al rischio di un immediato avvistamento delle tensioni sui debiti sovrani con la ricomparsa di timori sulla tenuta dell'Euro.

I risultati delle Prove di *test* hanno fortemente risentito della parziale rimozione della possibilità di sterilizzare - attraverso un apposito filtro – l'effetto delle variazioni di valore dei titoli sovrani classificati nel portafoglio delle attività disponibili per la vendita (*available for sale* – AFS).

A fronte della decisione della BCE e dell'ABE di armonizzare – nelle Prove di *test* – il trattamento di filtro dell'AFS⁴³, analogo criterio non è stato seguito per le altre discrezionalità nazionali, *tra cui la possibilità di graduare nel tempo la deduzione degli avviamenti del capitale di migliore qualità delle banche*. Nel caso di specie è stato

⁴² Cfr. [2.19], pp. 6 -7.

⁴³ Tale decisione non ha tenuto conto delle scelte operate dalle AVN con l'entrata in vigore delle nuove regole sul capitale, ipotizzando una rimozione del 20% nel 21014, del 40% nel secondo e del 60% nel terzo anno. Alla fine dello orizzonte temporale prescelto la cospicua perdita di valore dei titoli prefigurata nello scenario avverso si è riflessa per più della metà sui bilanci degli intermediari italiani.

adottato un approccio asimmetrico, con una decisione che la Banca d'Italia non ha condiviso e contestato per le vie formali.

Esperto in tecniche di analisi bancaria, Montesi ha – a sua volta - formulato varie osservazioni in ordine all'efficacia e al grado di severità delle analisi volte ad accertare i livelli di fragilità patrimoniale delle banche vigilate. In particolare ha osservato che:

- il grado di severità delle Prove, espresso in termini di riduzione del quoziente CT1, andrebbe valutato in rapporto all'entità delle perdite simulate; verrebbe così eliminata ogni distorsione legata alle complessità del calcolo per il patrimonio regolamentare e garantita una rappresentazione non condizionata dai coefficienti di ponderazione impiegati per stabilire il valore figurante al denominatore di tale rapporto;
- il passaggio tra valori lordi e valori netti delle perdite cumulate (snodo cruciale per misurare la severità delle Prove di *stress*) ha posto in rilievo che lo scenario avverso comporta perdite per un impatto lordo stimato in 680 miliardi di euro mentre quello netto si riduce a 180 miliardi. Vale a dire una riduzione delle perdite pari al 73% , la cui entità non è agevole da giustificare.

Ulteriori criticità sono emerse dal raffronto tra le Prove di *stress* della BCE e quelle del Sistema di Riserva Federale, sulla base di un'analisi comparativa limitata a nove banche europee componenti il Gruppo G-Sib e alle corrispondenti otto banche statunitensi dello stesso Gruppo.

Applicando i criteri e le tecniche di calcolo in uso per gli accertamenti della *Fedreserve*, Montesi ha reso noti i risultati della simulazione in base ai quali può correttamente dedursi che sei banche promosse dall'Istituto europeo presenterebbero carenze patrimoniali rispetto alla soglia minima del 5,5%; tra queste: Crédit Agricole, BNP Paribas, Deutsche Bank, Groupe BPCE, ING Bank, Société Générale.

Un esito assai diverso da quello emerso dalle Prove eseguite in ambito europeo.

14.4 Spazi per l'ottimizzazione del nuovo sistema

Al termine di un'ampia disamina sulla conformazione e sulle conseguenze della Vigilanza bancaria europea alcune riflessioni si impongono in ordine ai profili critici salienti emersi sin dal primo impianto ed esercizio del nuovo sistema.

Al di là dei benefici prodotti in termini di: (i) unitarietà degli obiettivi perseguiti all'interno dell'Eurosistema; (ii) armonizzazione delle procedure e tecniche di analisi prudenziale; (iii) ampiezza e profondità dei poteri di intervento della BCE; (iv) convergenza degli iter procedurali per la gestione delle crisi bancarie, sussistono spazi di ottimizzazione da colmare, anche in un'ottica di breve periodo, per il perseguimento di ulteriori livelli di efficacia/efficienza complessiva.

Un primo campo d'analisi concerne l'approccio seguito per la scelta dei criteri che presiedono all'iscrizione e all'aggiornamento della lista degli enti vigilati dall'Istituto europeo, posto che la loro tenuta e robustezza potranno fruire di una migliore tutela ogni qualvolta saranno richieste e adottate soluzioni integrate per criticità aventi spessore o rilievo comuni.

I risultati della valutazione approfondita lasciano trasparire l'esigenza di una taratura meglio aderente ai profili di criticità emersi sì da consentire all'AVE interventi più diretti e calibrati per il pronto riequilibrio, in caso di grave deterioramento, della situazione patrimoniale degli enti vigilati ovvero per l'estensione della sorveglianza diretta agli istituti problematici che ne sono privi.

V'è poi la necessità di un'applicazione armonica dei principi contabili secondo Basilea 3, in difetto della quale permangono disallineamenti tra le banche dei Paesi aderenti, che hanno già adottato i criteri di quell'accordo, rispetto quelle dei Paesi che ne hanno rinviato l'adesione al 2019. La conseguenza della conformazione a principi contabili disallineati ha fatto sì che nel corso delle Prove di test i gruppi ispettivi misti abbiano formulato valutazioni comparabili sui rischi connessi con l'iscrizione a bilancio delle attività costituite dai titoli del debito pubblico ma posto enfasi differenziata su quelli insiti nella gestione e nella valorizzazione contabile dei prodotti derivati in portafoglio.

Vanno altresì rivisti i criteri seguiti per le verifiche di congruità condotte sui modelli interni di rilevazione e misurazione dei rischi aziendali, visto che nel corso delle analisi sul campo i gruppi ispettivi si sono limitati alla loro formale validazione. Tale esercizio si è così tradotto in una mera presa d'atto sull'asserita affidabilità di tali modelli, misurata in termini di coerenza degli obiettivi di controllo perseguiti con i parametri di congruità assunti nella definizione dei parametri di analisi e valutazione dei rischi, nonché nell'impianto dei presidi atti a prevenirli o a contenerli.

In argomento si soggiunge che, con i primi riscontri eseguiti il 12 dicembre u.s dal Consiglio di Sorveglianza sui piani di rafforzamento patrimoniale presentati dalle banche carenti, è emersa l'esigenza di dar seguito alle conseguenti azioni di vigilanza facendo ricadere nell'analisi delle cause a monte delle criticità rilevate anche i modelli interni di valutazione del rischio. Tale verifica avrà inizio nel corso del 2015 e riguarderà in primo luogo gli enti problematici per estendersi poi a tutte le banche sottoposte alla valutazione approfondita.

Infine, l'impianto regolamentare europeo è basato sulla separatezza tra Vigilanza e Risoluzione delle crisi bancarie, anche al fine di prevenire eventuali conflitti di attribuzione tra le Autorità preposte alle due funzioni. Se in linea di principio tale impostazione appare condivisibile, sussiste comunque l'esigenza di ulteriori approfondimenti per ridurre il rischio di: (i) inutili sovrapposizioni di compiti; (ii) scarsa chiarezza nell'attribuzione delle responsabilità; (iii) inadeguato sfruttamento delle sinergie informative.

Con la revisione del Trattato di Maastricht, legata all'esigenza di recepire nella normativa primaria europea le più recenti innovazioni lanciate dagli Stati membri al fine di arginare i rischi di implosione dello SME, sembra prender corpo l'idea di apportare ulteriori miglioramenti all'assetto della vigilanza bancaria unificata onde accrescerne i livelli di indipendenza e di efficacia.

L'opzione al vaglio è quella di affidare ad una nuova Autorità indipendente il controllo prudenziale sugli enti creditizi ed estinguere la fonte di azzardo morale per l'Istituto europeo costituita dal ricorso a strumenti non convenzionali (*quantitative easing* per l'acquisto di titoli sovrani emessi dai Paesi membri) nell'esercizio del mandato istituzionale incentrato, come noto, su: (i) manovra dei tassi di interesse e (ii) gestione della liquidità da offrire alle banche vigilate.

Sul versante interno restano altresì da valutare gli effetti prodotti dai disallineamenti tra il quadro delle regole voluto dal legislatore europeo e il Testo Unico di Vigilanza, che potrebbero comportare:

- la revisione dell'attuale struttura delle Autorità creditizie nazionali;
- l'analisi degli effetti prodotti dall'impostazione seguita a livello Eurosystema, che prevede la separazione tra compiti di vigilanza e compiti di regolazione, sull'ordinamento domestico che invece prefigura l'esercizio di entrambe le funzioni in capo alla Banca d'Italia. E ciò al fine di prevenire il rischio di dispersione dei poteri insito nel concetto di supervisione recepito nel nostro Testo Unico;
- l'eventuale riesame dell'ordine prioritario per la tutela degli interessi pubblici cui sono preordinate le attività di vigilanza.

Nel discorso per l'inaugurazione del MVU Draghi ha sottolineato che la Vigilanza bancaria europea è un passo che, da un lato, rappresenta una risposta forte alla crisi e assicura in futuro una maggiore protezione dell'Unione economica e monetaria anche attraverso l'assestamento dell'euro sul mercato dei cambi e, dall'altro, fa sì che ogni decisione per un'azione condivisa rafforzi gli stessi Paesi aderenti all'interno dell'Europa.

Il Presidente della BCE ha fatto riferimento ai primi risultati conseguiti con l'impianto del nuovo sistema sollecitando gli Stati membri ad una riscrittura del Trattato atta a favorire la costruzione di un'Europa politica, basata sulle competitività e crescita di un'economia a moneta stabile, secondo un percorso che consenta di muoversi dalla sovranità nazionale a una sovranità "condivisa" a livello più alto.

Con questo auspicio egli ha di fatto adombrato una nuova prospettiva per l'inverazione di un altro punto nodale della Dottrina Sociale della Chiesa: il principio di poliarchia.

15. Inferenze sulla prima sperimentazione

Nel marzo scorso il Presidente Enria ha reso noto che nel 2015 l'ABE non avrebbe ripetuto le Prove di test per l'esigenza prioritaria di ordinare la raccolta e

l'analisi dell'enorme quantità di dati acquisiti con la valutazione approfondita (cfr. Premessa).

Al momento, gli esiti di tale esercizio pongono in rilievo i vantaggi conseguiti in termini di unitarietà di approccio, comparabilità delle procedure e indipendenza delle valutazioni ispettive nonché sulla loro sostanziale coerenza con l'obiettivo primario della vigilanza unica; quello cioè di promuovere - in una prospettiva di medio periodo - il rafforzamento patrimoniale nonché aggiustamenti nel modello gestionale degli enti vigilati ai fini di una migliore regolazione dei servizi offerti alle imprese e alle famiglie.

In mancanza di completi elementi di riscontro sugli effetti prodotti dalle metodologie e dagli strumenti di analisi condivisi, è tuttavia prematura una valutazione conclusiva sui risultati conseguiti.

Resta infatti un quesito di base al quale non possono ancora fornirsi risposte esaurienti; vale a dire, se la composizione e il dosaggio delle Prove di test abbiano comportato interventi eccessivi sull'assetto finanziario e sul *modus operandi* degli intermediari nonché richiesto l'adozione di misure pletoriche per la soluzione delle criticità rilevate.

Nel breve sarà opportuno valutare – con un accorto monitoraggio sugli sviluppi delle misure intraprese - il rischio che i controlli prudenziali europei e le conseguenti procedure ispettive e di *follow-up* possano tradursi in un vincolo esterno assai gravoso e cogente per gli enti vigilati, specie quelli in condizioni precarie, ed innescare il graduale depotenziamento del loro ruolo a sostegno della crescita economica per la mancata gradualità nell'adeguamento dei parametri e le distorsioni ricadenti sull'impiego delle risorse disponibili.

A p p e n d i c e

16.1 Tecniche di analisi ispettiva e procedure di valutazione

Il Meccanismo di Vigilanza Unico (MVU) esegue verifiche sulle banche significative in conformità ai criteri di accertamento previsti nel Manuale di vigilanza europeo. Fa ricorso a tecniche di analisi, i cui esiti - al termine delle indagini sul campo – concorrono alla formulazione della Valutazione approfondita dei bilanci delle maggiori banche dell'Eurosistema. All'avvio del nuovo Sistema di vigilanza tale esercizio è stato condotto al fine di accertare lo stato di salute degli intermediari, imporre misure di rafforzamento patrimoniale a quelli più deboli nonché accrescere la fiducia dei mercati nella solidità del sistema finanziario europeo.

Il Manuale incorpora i principi già seguiti in Banca d'Italia quali: (i) integrazione tra i controlli a distanza e verifiche ispettive; (ii) valutazione qualitativa dei rischi incorsi; (iii) enfasi sugli elementi prospettici in vista di una valutazione prudenziale sui soggetti vigilati.

Le tecniche di analisi possono ricondursi alla Revisione qualità degli attivi (RQA) e alla Prova di *stress*; la valutazione approfondita prevede altresì un'Analisi dei rischi ai fini di vigilanza. *Il loro fine ultimo è quello di ristabilire e rafforzare la fiducia dei mercati sulla solidità del sistema bancario europeo e di favorire l'afflusso dei finanziamenti all'economia*⁴⁴.

⁴⁴ Cfr. [2.5], p. 7.

L'Analisi dei rischi ai fini di vigilanza si incentra sulla verifica dei fattori di rischio insiti negli attivi dei bilanci bancari, inclusi quelli riguardanti la liquidità, la leva finanziaria e l'attività di finanziamento. Essa incorpora un'analisi quali-quantitativa basata su informazioni sia retrospettive sia previsionali per una valutazione del profilo complessivo di rischio cui è esposto del soggetto vigilato, della sua posizione tra pari e della sua vulnerabilità a fronte di una serie di fattori esogeni. La BCE e le Autorità di Vigilanza Nazionali (AVN) hanno cooperato per l'impianto di un nuovo sistema di analisi dei rischi in grado di fungere da strumento primario di supporto all'attività di vigilanza in ambito MVU.

La valutazione approfondita è stata un esercizio di natura prudenziale, non contabile. Le riclassificazioni e gli aggiustamenti di valore derivanti dalla RQA, per le attività iscritte nei bilanci bancari al 31 dicembre 2013, sono stati ricavati anche in base ad indicatori finanziari di possibili difficoltà delle imprese affidate; le regole contabili in vigore prevedono invece che le rettifiche sui crediti vengano apportate solo a fronte di oggettivi elementi di perdita. Inoltre, si è fatto ampio ricorso a metodi statistici non contemplati nei criteri contabili.

Nel corso della RQA sono stati esaminati: (i) le esposizioni creditizie; (ii) le esposizioni sui mercati (inclusa una verifica quali-quantitativa delle attività di difficile valutazione in quanto prive di un mercato di riferimento ovvero di parametri prossimi di comparazione); (iii) le postazioni iscritte all'attivo di bilancio ovvero fuori bilancio, nonché (iv) le esposizioni nazionali e sull'estero. In particolare, l'analisi dei portafogli creditizi ha accertato la correttezza della ripartizione dei prestiti tra la categoria in *bonis* (*performing*) e quella dei deteriorati (*non performing*⁴⁵), nonché l'adeguamento dei relativi accantonamenti, avuta presente la valutazione delle garanzie reali a copertura delle esposizioni.

La RQA ha posto in luce carenze di capitale laddove gli accantonamenti addizionali (causati o da un inadeguato *provisioning* sulle esposizioni deteriorate o dal passaggio di esposizioni *in bonis* a esposizioni non deteriorate) hanno fatto scendere il coefficiente di patrimonio di migliore qualità (CET 1) al di sotto della soglia minima unitaria fissata all'8 per cento delle attività ponderate per il rischio sia per l'RQA sia per lo scenario di base delle Prove di *test*. In via prudenziale è stato scelto un requisito più elevato rispetto sia a quello minimo regolamentare del 4,5 per cento sia al minimo aumentato del margine di conservazione del capitale, pari al 7 per cento.

Quanto alle modalità di conduzione, gli accertamenti di qualità si sono svolti in due fasi:

- nella prima le AVN e la BCE hanno eseguito un'ampia raccolta di dati presso la banche vigilate per selezionare - a fini di analisi - i portafogli in rapporto alla loro rischiosità;
- nella seconda la verifica è stata condotta frazionando il campo di indagine in 10 predefiniti blocchi di lavoro.

⁴⁵ Per i prestiti deteriorati sono stati seguiti i criteri di classificazione, già in uso presso la Banca d'Italia, classificazione che include, oltre alle "sofferenze", prestiti deteriorati con perdite attese più contenute quali gli incagli e quelli scaduti.

I risultati della revisione e riclassificazione delle esposizioni creditizie sono stati estesi all'intero campione di riferimento, usando tecniche statistiche allineate agli standard vigenti di revisione contabile (ISA 530), fermo restando che tali proiezioni non possono riguardarsi come valutazioni puntuali sul fabbisogno di ciascuna banca vigilata in termini di accantonamenti aggiuntivi in bilancio.

L'organizzazione dell'intera analisi ha richiesto un costante dialogo e aggiornamento sulla robustezza della verifica ispettiva con le strutture centrali di coordinamento operanti presso la BCE. In particolare, in ogni giurisdizione nazionale sono stati eseguiti controlli di secondo livello, affidati alle strutture nazionali di controllo qualità, nonché di terzo livello, svolti direttamente dalla BCE per il tramite di personale deputato a seguire gruppi di AVN.

Le Prove di stress sono state condotte dalle banche vigilate, dalla BCE e dalle AVN in collaborazione con l'Autorità di Vigilanza Europea (AVE) che ha definito la metodologia comune anche per le banche dei Paesi dell'Unione europea non aderenti al MVU.

Il primo esercizio, concluso il 26 ottobre 2014, ha fatto riferimento allo scenario di base del quadro previsivo stilato dalla Commissione europea nel febbraio precedente, mentre lo scenario avverso prescelto è quello configurato dalla BCE nonché dal Comitato europeo per il rischio sistemico. Nello scenario di base alle banche partecipanti è stato chiesto di detenere un quoziente minimo di CET 1 pari all'8 per cento mentre nello scenario avverso il requisito relativo a tale coefficiente era pari al 5,5 per cento.

Gli scenari prescelti prefiguravano l'evoluzione di variabili chiave quali: (i) la crescita economica; (ii) l'inflazione attesa; (iii) i tassi di interesse a lungo termine; (iv) l'andamento dei prezzi delle attività reali e finanziarie.

Tali variabili costituiscono il quadro esogeno inserito nei modelli utilizzati dai soggetti vigilati per le simulazioni sull'andamento delle principali grandezze aziendali. Inoltre, la robustezza dei bilanci dei soggetti vigilati è stata valutata in rapporto ad un coacervo di perdite connesse ai rischi inerenti agli investimenti eseguiti (rischio di credito, rischio sovrano, rischio mercato).

La RQA si è incentrata sui crediti verificando la classificazione dei prestiti erogati tra la categoria *in bonis* e quella dei prestiti deteriorati, nonché l'adeguatezza dei relativi accantonamenti tenendo conto delle garanzie reali presenti. In prima istanza i prestiti sono stati esaminati caso per caso, su base campionaria, dai gruppi ispettivi della Banca d'Italia. In seconda istanza si è fatto ricorso a tecniche statistiche per estendere i risultati all'insieme dei crediti dai quali le posizioni erano state selezionate. In terza istanza sono state condotte analisi in ordine all'adeguatezza delle rettifiche di valore sulle posizioni *in bonis* e sulle esposizioni verso la clientela al dettaglio mediante l'uso di un apposito modello statistico.

La severità delle Prove di *stress* è stata accentuata dalla deduzione degli aggiustamenti di valore emersi con l'esecuzione della RQA dal valore di partenza del patrimonio utilizzato nei *test*. Nel caso di revisione di entità rilevante sono state innalzate le stime di perdita fornite dalla banche vigilate lungo l'orizzonte temporale delle Prove.

Gli esiti della RQA sono confluiti nelle Prove di *stress*; le principali modifiche derivanti da tali risultati hanno riguardato: (i) entità dello *stock* iniziale di esposizioni creditizie *performing* e *non performing*; (ii) parametri di rischio; (iii) patrimonio disponibile per affrontare le ulteriori perdite attese nell'orizzonte temporale preso a base in tali Prove.

La robustezza dei risultati rivenienti da entrambe le attività di analisi è stata sottoposta ad una severa procedura di controllo qualità.

Infine, sono stati valutati sia la corretta applicazione della metodologia elaborata dall'ABE delle ulteriori indicazioni fornite dalla BCE sia il grado di coerenza tra i risultati forniti dai soggetti vigilati e gli *shock* ipotizzati. A tale ultimo fine il confronto è avvenuto con il ricorso ai *benchmark* stimati dalla BCE.

16.2 Sistema bancario e vigilanza prudenziale in Germania

16.2.1 Variabili di contesto

Per una migliore cognizione del contesto in cui è stata eseguita la valutazione approfondita sugli intermediari creditizi tedeschi suppliscono brevi notazioni sulle peculiarità emerse.

Al 31 dicembre 2013 il settore bancario in Germania ricomprendeva i 25 enti significativi figuranti nell'elenco dell'Istituto europeo nonché 3.300 intermediari meno significativi, costituiti dalle restanti *Landesbanken*, 500 casse di risparmio e oltre 1.000 banche cooperative.

Ad onta dell'ingente sostegno all'economia del Paese, gli enti "minori" sono stati esclusi dalla copertura della vigilanza europea.

In effetti, le casse di risparmio hanno valenza significativa per i collegamenti esistenti con le grandi banche regionali, spesso criticate per gli intrecci con la politica e per le speculazioni finanziarie (cfr. par. 11.1). Rilevano altresì i nessi tra enti creditizi di piccole dimensioni e il *Mittelstand* (MS), ovvero l'insieme delle piccole e medie imprese che: (i) rappresenta il 95% delle aziende tedesche; (ii) concorre per oltre il 50% al PIL tedesco; (iii) beneficia di circa i 2/3 dei prestiti erogati dalle banche del settore.

Quanto al modello di sorveglianza prudenziale, in Germania gli interventi sulle aziende di credito, al pari di quelli sui sistemi assicurativi e sui mercati azionari, sono affidati ad un ente regolatore esterno (Autorità Federale per la Supervisione del Settore Finanziario - BAFIN) istituito nel 2002 e soggetto al controllo del Ministero Federale delle Finanze. Tale Autorità ha stretti vincoli di cooperazione con la Bundesbank ma diseguali margini di indipendenza dovendo mutuare le proprie occorrenze di gestione dai contributi e dai compensi degli istituti vigilati.

Fino al 4 novembre 2014 la condivisione della procedura di *follow-up* per il monitoraggio dei risultati ispettivi ha peraltro consentito alla banca centrale l'esercizio delle funzioni di vigilanza su base giornaliera.

16.2.2 Posizione tedesca sulla valutazione approfondita

La partecipazione della Germania alla valutazione approfondita si è presto distinta per la forte avversione delle Autorità domestiche a stabilire criteri rigorosi per l'inclusione delle banche tedesche nel novero degli enti sottoposti al primo intervento ispettivo del Meccanismo di Vigilanza Unico (MVU). Al termine del processo di definizione solo sei *Landesbanken* sono state inserite nell'elenco degli istituti vigilati dalla BCE.

Altra difformità rispetto ai Paesi aderenti è dovuta al fatto che gli istituti tedeschi non hanno ancora recepito le regole di Basilea 3; sino a fine 2019 non saranno quindi eliminate le distorsioni prodotte dall'applicazione di regole contabili eterogenee per la stesura dei bilanci aziendali.

16.2.3 Risultati dell'intervento

La valutazione approfondita ha concluso che i bilanci delle 25 banche coinvolte sono solide ed il loro livello di capitalizzazione è sufficiente per far fronte ad un significativo deterioramento del quadro economico. I risultati congiunti della RQA e delle Prove di *stress* hanno attestato che la diminuzione di valore del loro capitale può essere stimata superiore a 30 miliardi di euro, con riduzione al 9,1% del coefficiente patrimoniale CET 1.

Gli esiti di tale verifica hanno peraltro sorpreso non pochi analisti e operatori di mercato in quanto una sola banca tedesca (la Munchener Hypotenkenbank) figura tra i 25 intermediari aventi carenze patrimoniali rispetto alle soglie fissate dall'Istituto europeo.

Se ne possono rintracciare i presupposti nelle circostanze che seguono:

- le gravi perdite subite negli anni della crisi economica dalle maggiori banche tedesche (tra cui, Deutsche Bank e Commerzbank) per la loro sovraesposizione nei riguardi dei mutuatari e corrispondenti esteri nonché per la ingente attività di intermediazione in prodotti derivati. Tali perdite hanno messo a dura prova la stabilità finanziaria degli enti maggiormente coinvolti e richiesto interventi

governativi a sostegno per un ingente impiego di risorse a carico dei contribuenti domestici;

- gli eterogenei criteri di valutazione prudenziale seguiti per l'analisi delle prestazioni creditizie e dei titoli del debito sovrano detenuti in portafoglio rispetto a quelli per la stima dei rischi connessi con la negoziazione dei prodotti derivati, la cui valorizzazione contabile è in sostanza delegata ai sistemi di valutazione interni agli istituti;
- la presenza di crediti deteriorati nei bilanci delle banche meno significative, quali gli affidamenti accordati dalle *Landesbanken* a settori in crisi (ad esempio, la costruzione di navi nei cantieri domestici).

Disparità di trattamento rispetto alle nostre regole e procedure contabili sono emerse:

- nella registrazione dei crediti ristrutturati che in Germania sono subito trasferibili nella categoria dei crediti *in bonis*, mentre in Italia le partite ristrutturate devono figurare tra i prestiti deteriorati per almeno due anni;
- nei criteri di misurazione del valore delle garanzie reali, valutate al *fair value* in Italia e al valore nominale nel caso delle garanzie immobiliari tedesche;
- nell'inclusione degli avviamenti nel patrimonio delle banche tedesche laddove la Banca d'Italia non concede analoga possibilità alle banche domestiche.

Tali disparità comportano criteri disomogenei di valorizzazione per le pertinenti voci iscritte a bilancio.

16.3 Aiuti di Stato agli intermediari in crisi.

I risultati della valutazione approfondita hanno innescato valutazioni controverse della comunità internazionale in ordine all'effettiva tenuta delle banche italiane, valutazioni che lasciano trasparire un pregiudizio negativo talvolta ingiustificato nei riguardi degli istituti domestici e, più in generale, del sistema Italia.

Per comprovare quanto il nostro Paese sia penalizzato nei giudizi comparativi con i *partner* europei il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) ha assunto un'irrituale iniziativa inaugurando l'*ashtag*: *#prideandprejudice* per fornire – con il supporto di statistiche ufficiali – una versione dei fatti che nel dibattito in corso non ha trovato adeguata esplicitazione.

E' anzitutto il caso degli aiuti di Stato agli istituti in crisi. Citando i dati Eurostat per gli anni 2007/2013, il MEF ricorda che i sistemi bancari e finanziari dei 17 Paesi dell'Area euro hanno beneficiato di interventi da parte dei Governi domestici per un totale di 688,2 miliardi di euro, di cui 517,9 miliardi eseguiti nei Paesi membri.

Sull'assegnazione di fondi agli istituti in difficoltà la comparazione risulta impari specie nei confronti dei Paesi ritenuti più virtuosi (Germania e Regno Unito); basti pensare che gli aiuti alle banche tedesche e inglesi ammontano rispettivamente a 250 e a 137 miliardi di euro, mentre quelli agli istituti italiani (in pratica, al solo

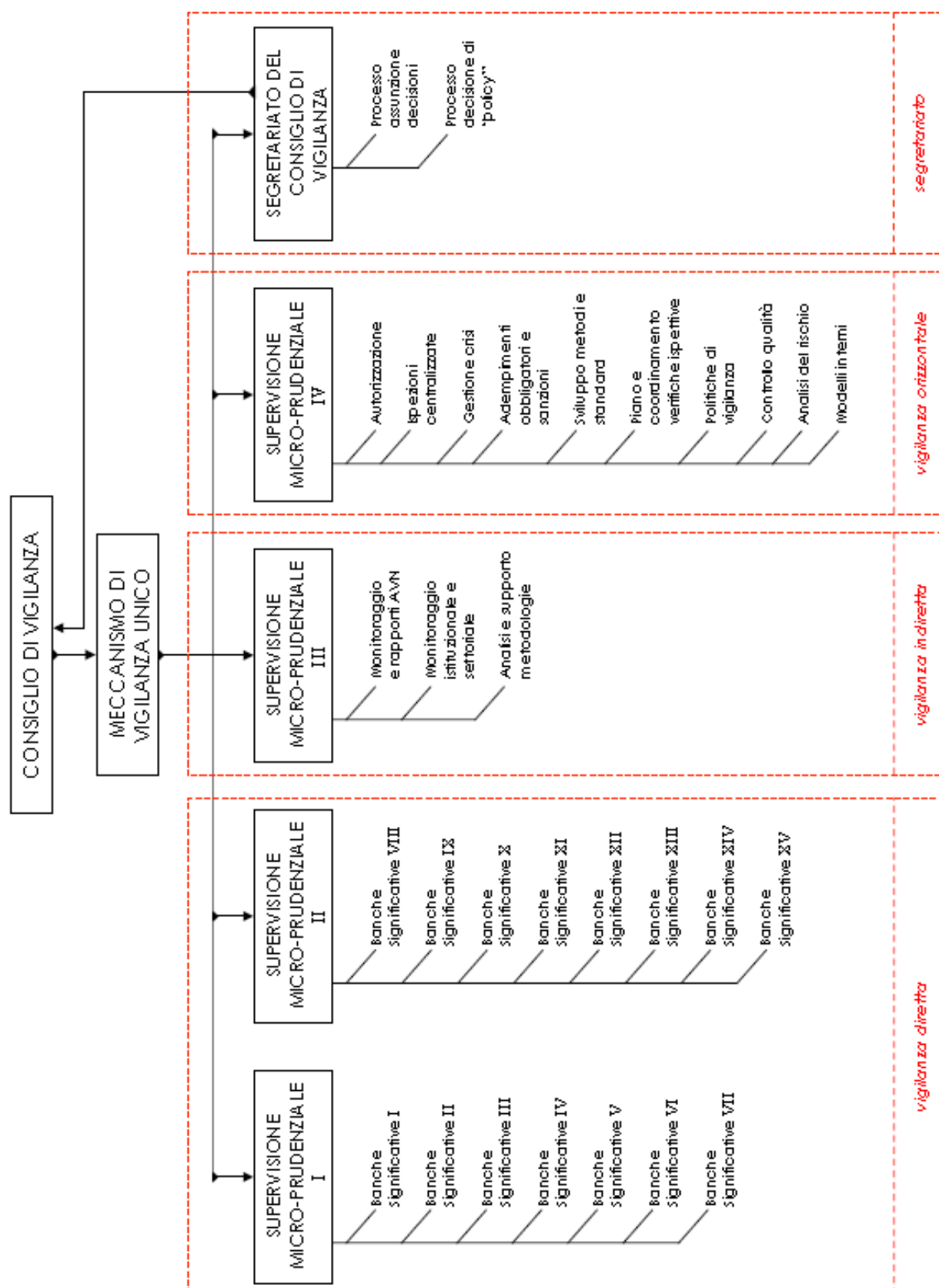
Montepaschi) sono pari a 4 miliardi (di cui il 75% già restituito); insomma poco meno dell'1% di quelli riservati agli enti dell'Eurozona.

Il predetto Dicastero richiama poi i dati pubblicati dal Bollettino Statistico BI nell'ottobre 2014 per ricordare che, sul fronte dei Contributi ai fondi salva – Stati, l'Italia è il terzo fornitore dell'Eurozona per aiuti versati ai Paesi in difficoltà e agli strumenti di intervento (ERSF e ESM) utilizzati per garantire assistenza finanziaria a Cipro, Grecia, Portogallo e Irlanda. Il nostro Paese ha contribuito con una quota del 18,5%, per un valore pari a 60 miliardi di euro.

Nell'*ashtag* del MEF sono altresì fornite indicazioni sull'evoluzione di alcune variabili economiche al fine di comprovarne il progressivo allineamento con i parametri fissati dal Trattato di Maastricht. In particolare:

- l'analisi condotta dalla Commissione europea sulla sostenibilità delle economie dei Paesi aderenti riconosce all'Italia un rischio – nel breve, medio e lungo periodo – costantemente al di sotto della media dei Paesi dell'Area euro;
- secondo FMI ed Eurostat, il debito pubblico italiano è cresciuto ad una velocità inferiore rispetto sia agli Stati Uniti che ad altri paesi dell'Unione europea;
- la Commissione europea ha riconosciuto che l'avanzo primario nei conti pubblici del nostro Paese è tra i più alti del mondo ma risulta il più stabile negli ultimi 20 anni tra gli Stati membri;
- quanto al rapporto deficit/PIL la Commissione ha sancito la chiusura della procedura d'infrazione per deficit eccessivo, aperta negli esercizi precedenti, avendo l'Italia registrato un rapporto inferiore al 3% nel biennio 2012 – 2013.

Grafici



A c r o n i m i

1) ABE – Autorità Bancaria Europea

- 2) **AFS** – Attività disponibili per la vendita
- 3) **AUR** – Autorità Unica di Risoluzione
- 4) **AVE** – Autorità di Vigilanza Europea
- 5) **AVN** – Autorità di Vigilanza Nazionale
- 6) **BCE** – Banca Centrale Europea
- 7) **BCN** – Banche Centrali Nazionali
- 8) **CRU** – Comitato di Risoluzione Unico
- 9) **DSGD** – Direttiva sul Schema di Garanzia dei Depositi
- 10) **DRRB** – Direttiva sul Risanamento e la Risoluzione delle Banche
- 11) **FRU** – Fondo di Risoluzione Unico
- 12) **MRU** – Meccanismo di Risoluzione Unico
- 13) **MUS** – Manuale Unico di Supervisione
- 14) **MVU** – Meccanismo di Vigilanza Unico
- 15) **PVI** – Programmi di Valutazione Ispettiva
- 16) **RQA** – Revisione Qualità degli Attivi
- 17) **SME** – Sistema Monetario Europeo
- 18) **SREP** – Processo di Revisione e Valutazione Prudenziale
- 19) **TFUE** – Tratto sul Funzionamento dell'Unione Europea
- 20) **UBE** – Unione Bancaria Europea
- 21) **UME** – Unione Monetaria Europea

Bibliografia

1) Testi

- [1.1] **Protocollo sullo Statuto del Sistema Europeo di Banche Centrali e della Banca Centrale Europea**, Maastricht, 7 febbraio 1998.
- [1.2] **Banca Centrale Europea**: Regolamento (UE) n. 468/2014, Francoforte s/M, 16 aprile 2014.
- [1.3] **Banca Centrale Europea**: *Asset Quality Review Phase 2 Manual* – Versione 2.0, Francoforte s/M, febbraio 2014.
- [1.4] **Banca Centrale Europea**: Rapporto aggregato sulla valutazione approfondita, Francoforte s/M, ottobre 2014.
- [1.5] **Banca Centrale Europea**: Rapporto trimestrale sull’MUV, Francoforte s/M, IV trimestre 2014.
- [1.6] **Banca d’Italia**: Delibera sull’entrata in funzione del *Single Supervisory Mechanism* e sugli effetti sui procedimenti amministrativi di vigilanza di competenza della Banca d’Italia, novembre 2014.
- [1.7] **Benedetto XVI**: *Lettera enciclica Caritas in veritate*, Libreria Editrice Vaticana, 2009.
- [1.8] **Boccuzzi G.**: *L’Unione Bancaria europea*, Bancaria Editrice, Roma, febbraio 2015.
- [1.9] **European Banking Authority**: *Guidelines on common procedures and methodologies for the supervisor review and evaluation process*, Bruxelles, 19 dicembre 2014.

2) *Interventi e contributi*

- [2.1] **Banca Centrale Europea**: Nota sulla valutazione approfondita, Francoforte s/M, ottobre 2013.
- [2.2] **Banca Centrale Europea**: Note on the comprehensive assessment. Francoforte s/M, febbraio 2014.
- [2.3] **Banca Centrale Europea**: Rapporto aggregato sulla valutazione approfondita. Francoforte s/M, ottobre 2014.
- [2.4] **CONSTANCIO V. – NOUY D.**: *Press conference on the comprehensive assessment (Transcript)*. Francoforte s/M, 26 ottobre 2014
- [2.5] **BARBAGALLO C.**: Le banche italiane e la Vigilanza nella prospettiva dell’Unione Bancaria. Intervento al Convegno “Basilea 3 – Risk and Supervision 2014”, Associazione Bancaria Italiana, Roma, 16 giugno 2014.
- [2.6] **BARBAGALLO C.**: L’Unione Bancaria Europea. Intervento alla Tavola Rotonda “Verso l’Europa Unita. Gli obiettivi raggiunti, gli ostacoli da superare, le nuove sfide “ NIFA - New International Finance Association, 6 maggio 2014.
- [2.7] **BARBAGALLO C.**: Le banche locali e di credito cooperativo in prospettiva: vigilanza europea ed evoluzione normativa. Intervento all’incontro della Federazione delle Cooperative Raiffeisen . Bolzano, 12 febbraio 2015.
- [2.8] **DRAGHI M.**: *Stronger together in Europe: the contribution of the banking supervision*. Discorso pronunciato per l’inaugurazione del Meccanismo di Vigilanza Unico, Francoforte s/M, 20 novembre 2014.
- [2.9] **DE POLIS S.**: Unione Bancaria e gestione delle crisi: un modello di banca in trasformazione. Italia e UE a confronto. Intervento all’Assiom Forex – “XII PAN European Banking Meeting”, Monza, 3 ottobre 2014.
- [2.10] **MANCINI M.**: Dalla vigilanza nazionale armonizzata alla Banking Union. Banca d’Italia, Quaderno di Ricerca Giuridica n. 73, Roma, settembre 2013.
- [2.11] **MONTESI G.**: Quante sorprese nello stress test, *_lavoce.info* dell’Università Bocconi, Milano, 28 novembre 2014.
- [2.12] **PANETTA F.**: On the special role of macroprudential policy in the European area , De Nederlandsche Bank, Amsterdam, 10 June 2014.

- [2.13] PANETTA F.: La nuova vigilanza bancaria europea e l'Italia. Intervento al Convegno per i 75 anni di ICBPI: “ Le banche popolari dal XX al XXI secolo”, Roma, 19 giugno 2014.
- [2.14] ROSSI S.: Intervento al Trentennale AIBE 1984 – 2014, Milano , 12 giugno 2014.
- [2.15] SIGNORINI L.F.: Le banche italiane verso Basilea 3, Intervento al Convegno ABI “Basilea 3”, Roma, 26 giugno 2012.
- [2.16] SIGNORINI L.F.:Prospettive della Vigilanza:the banking union. Intervento al Convegno sulle Tematiche di attualità in Materia di vigilanza, Sadiba (Perugia), 16 ottobre 2012.
- [2.17]VISCO I. : Il completamento dell'Unione Bancaria e il finanziamento dell'economia reale. Intervento alla Camera dei Deputati - Conferenza interparlamentare di cui all'art. 13 del Fiscal Compact, Roma, 30 settembre 2014.
- [2.18]VISCO I.: Giornata Mondiale del Risparmio del 2014. Intervento all'Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio, Roma, 31 ottobre 2014.
- [2.19] VISCO I. : L'attuazione dell'Unione bancaria europea e il credito all'economia. Audizione alla VI Commissione della Camera dei Deputati, Roma, 15 dicembre 2014.
- [2.20] VISCO I.: Intervento al 21^ Congresso ASSIOM FOREX, Milano, 7 febbraio 2015.\

3. Riviste e quotidiani

- [3.1] ANGELONI I.: The SSM sails past the starting line: Seeking high-quality supervision and level playing field. Conferenza *Start of European Banking Union: Perspectives and Challenge*. London School of Economics and Political Science, 10 novembre 2014.
- [3.2]BASTASIN C. : Ma a Berlino resta l'ombra sul mondo delle casse, Il Sole-24 Ore, 27 ottobre 2014
- [3.3] BINI SMAGHI L. : Senza le fusioni le banche italiane restano fragili, La Repubblica, 29 ottobre 2014.
- [3.4] DAVERI F.: Dai test sulle banche spinta all'economia, Corriere della Sera, 25 ottobre 2014
- [3.5] DE CECCO M. : Vigilanza unica ma non per tutti, La Repubblica, 29 settembre 2014.
- [3.6] MASSARO F.: Derivati, titoli si Stato e crediti a rischio. Tutte le trappole degli stress test, Corriere della Sera, 29 ottobre 2014.
- [3.7] NIXON S.: Toxic Italy is the crucial test for QE, Wall Street Journal, 3 novembre 2014.
- [3.8] ONADO M.: La sfida nostra e quella degli altri, Il Sole-24 Ore, 27 ottobre 2014
- [3. 9] PLATEROTI A.: Il voto sui singoli e la solidità del sistema, Il Sole-24 Ore, 27 ottobre 2014.
- [3.10] SABATINI G.: Le banche italiane e l'Europa, Bancaria, settembre 2014.
- [3.11] The Economist : European banks. Stress relief. 1° - 7 novembre 2014, pp. 69-70.



CHI SIAMO

Il Tocqueville-Acton *Centro Studi e Ricerche* nasce dalla collaborazione tra la **Fondazione Novae Terrae** ed il **Centro Cattolico Liberale** al fine di favorire l'incontro tra studiosi dell'intellettuale francese Alexis de Tocqueville e dello storico inglese Lord Acton, nonché di cultori ed accademici interessati alle tematiche filosofiche, storiografiche, epistemologiche, politiche, economiche, giuridiche e culturali, avendo come riferimento la prospettiva antropologica ed i principi della Dottrina Sociale della Chiesa.

PERCHÈ TOCQUEVILLE E LORD ACTON

Il riferimento a Tocqueville e Lord Acton non è casuale. Entrambi intellettuali cattolici, hanno perseguito per tutta la vita la possibilità di avviare un fecondo confronto con quella componente del liberalismo che, rinunciando agli eccessi di razionalismo, utilitarismo e materialismo, ha evidenziato la contiguità delle proprie posizioni con quelle tipiche del pensiero occidentale ed in particolar modo con la tradizione ebraico-cristiana.

MISSION

Il Centro, oltre ad offrire uno spazio dove poter raccogliere e divulgare documentazione sulla vita, il pensiero e le opere di Tocqueville e Lord Acton, vuole favorire e promuovere una discussione pubblica più consapevole ed informata sui temi della concorrenza, dello sviluppo economico, dell'ambiente e dell'energia, delle liberalizzazioni e delle privatizzazioni, della fiscalità e dei conti pubblici, dell'informazione e dei media, dell'innovazione scientifica e tecnologica, della scuola e dell'università, del welfare e delle riforme politico-istituzionali.

Oltre all'attività di ricerca ed approfondimento, al fine di promuovere l'aggiornamento della cultura italiana e l'elaborazione di public policies, il Centro organizza seminari, conferenze e corsi di formazione politica, favorendo l'incontro tra il mondo accademico, quello professionale-imprenditoriale e quello politico-istituzionale.

