

PUBBLICAZIONE TRIMESTRALE

ISSN: 2279-9737

**Rivista**  
**di Diritto Bancario**

dottrina  
e giurisprudenza  
commentata

GENNAIO/MARZO

2018

[rivista.dirittobancario.it](http://rivista.dirittobancario.it)

## **DIREZIONE SCIENTIFICA**

FILIPPO SARTORI, STEFANO AMBROSINI, SANDRO AMOROSINO,  
FILIPPO ANNUNZIATA, SIDO BONFATTI, FRANCESCO CAPRIGLIONE,  
ALFONSO CASTIELLO D'ANTONIO, PAOLOEFISIO CORRIAS, FULVIO  
CORTESE, MATTEO DE POLI, RAFFAELE DI RAIMO, ALDO ANGELO  
DOLMETTA, ALBERTO GALLARATI, UGO PATRONI GRIFFI, BRUNO  
INZITARI, MARCO LAMANDINI, RAFFAELE LENER, PAOLA  
LUCANTONI, ALBERTO LUPOI, DANIELE MAFFEIS, LUCA  
MANDRIOLI, RAINER MASERA , ALESSANDRO MELCHIONDA,  
ROBERTO NATOLI, ELISABETTA PIRAS, MADDALENA RABITTI,  
GIUSEPPE SANTONI, MADDALENA SEMERARO, ANTONELLA  
SCIARRONE ALIBRANDI, FRANCESCO TESAURO

## **DIREZIONE ESECUTIVA**

ALBERTO GALLARATI, PAOLA LUCANTONI, LUCA MANDRIOLI,  
ELISABETTA PIRAS, FRANCESCO QUARTA, MADDALENA  
SEMERARO

## **COMITATO EDITORIALE**

FRANCESCO ALBERTINI, FRANCESCO AUTELITANO, STEFANO DAPRÀ,  
EUGENIA MACCHIAVELLO, UGO MALVAGNA, MASSIMO MAZZOLA,  
MANILA ORLANDO, CARLO MIGNONE, EDOARDO RULLI, STEFANIA  
STANCA

## **NORME PER LA VALUTAZIONE E LA PUBBLICAZIONE**

LA RIVISTA DI DIRITTO BANCARIO SELEZIONA I CONTRIBUTI OGGETTO DI PUBBLICAZIONE SULLA BASE DELLE NORME SEGUENTI.

I CONTRIBUTI PROPOSTI ALLA RIVISTA PER LA PUBBLICAZIONE VENGONO ASSEGNATI DAL SISTEMA INFORMATICO A DUE VALUTATORI, SORTEGGIATI ALL'INTERNO DI UN ELENCO DI ORDINARI, ASSOCIATI E RICERCATORI IN MATERIE GIURIDICHE, ESTRATTI DA UNA LISTA PERIODICAMENTE SOGGETTA A RINNOVAMENTO.

I CONTRIBUTI SONO ANONIMIZZATI PRIMA DELL'INVIO AI VALUTATORI. LE SCHEDE DI VALUTAZIONE SONO INVIATE AGLI AUTORI PREVIA ANONIMIZZAZIONE.

QUALORA UNO O ENTRAMBI I VALUTATORI ESPRIMANO UN PARERE FAVOREVOLE ALLA PUBBLICAZIONE SUBORDINATO ALL'INTRODUZIONE DI MODIFICHE AGGIUNTE E CORREZIONI, LA DIREZIONE ESECUTIVA VERIFICA CHE L'AUTORE ABBA APPORTATO LE MODIFICHE RICHIESTE.

QUALORA ENTRAMBI I VALUTATORI ESPRIMANO PARERE NEGATIVO ALLA PUBBLICAZIONE, IL CONTRIBUTO VIENE RIFIUTATO. QUALORA SOLO UNO DEI VALUTATORI ESPRIMA PARERE NEGATIVO ALLA PUBBLICAZIONE, IL CONTRIBUTO È SOTTOPOSTO AL COMITATO ESECUTIVO, IL QUALE ASSUME LA DECISIONE FINALE IN ORDINE ALLA PUBBLICAZIONE PREVIO PARERE DI UN COMPONENTE DELLA DIREZIONE SCELTO RATIONE MATERIAE.

**SEDE DELLA REDAZIONE**

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO, FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA, VIA VERDI 53,  
(38122) TRENTO – TEL. 0461 283836

## **L'Unione Bancaria Europea e l'egemonia delle decisioni politiche**

**SOMMARIO:** 1. L'Unione Bancaria Europea come caso di studio politico-istituzionale; 2. La prima reazione dell'U.E. alla crisi finanziaria: la creazione dell'Autorità Bancaria Europea; 3. I tre pilastri dell'Unione Bancaria: la supervisione e la risoluzione uniche ed il sistema di garanzia dei depositi; 4. Il modello e la realtà: l'egemonia della politica e la mancata realizzazione del sistema di garanzia dei depositi; 5. La supervisione della BCE sulle banche significative e i condizionamenti "politici" della tecnocrazia; 6. Casi esemplari di intreccio tra decisioni politiche e valutazioni tecniche.

### *1. L'Unione Bancaria Europea come caso di studio politico-istituzionale*

Le vicende dell'Unione Bancaria Europea (2012 – 2017) sono di particolare interesse nell'ambito di una riflessione d'insieme – politico/istituzionale – su “come e dove va l'Europa”.

Le ragioni sono due:

- la delicatezza in sé del settore bancario, con le crisi di alcune banche, le controverse “risoluzioni”, i conflitti di interessi, particolari e “nazionali”;

- l'interdipendenza con la politica monetaria e, più in generale, con la politica finanziaria (si pensi solo al sovraccarico di titoli dei debiti sovrani nei portafogli delle banche).

È, quindi, un caso di studio esemplare, che consente di mettere in luce i meccanismi reali di decisione delle istituzioni “finanziarie” europee.

### *2. La prima reazione dell'U.E. alla crisi finanziaria: la creazione dell'Autorità Bancaria Europea*

L'attuale assetto dell'ordinamento bancario europeo è stato palesemente una reazione – “a più stadi” – delle istituzioni politiche europee – soprattutto la Commissione ed il Consiglio, con il Parlamento “a seguire” – alla crisi finanziaria ed economica iniziata nel 2008, i cui primi impatti sui sistemi bancari dei Paesi membri avevano rivelato la mancata armonizzazione tra le legislazioni

nazionali, l'eterogeneità e comunque la scarsa efficienza delle vigilanze nazionali e la carenza di strutture di vigilanza, o anche solo di coordinamento.

Tutto ciò a fronte di una crisi che andava affrontata, *al minimo*, a scala continentale.

La prima risposta politica dell'UE è stata quella di istituire, a partire dal 2010, una serie di Autorità (Agenzie) europee per i tre mercati finanziari – l'EBA, per le banche, l'ESMA per il mercato mobiliare e l'EIOPA, per le assicurazioni e per i fondi pensione; tre Agenzie che, assieme alle Autorità nazionali, compongono un organismo intersettoriale, il SEVIF, sistema europeo di vigilanza finanziaria.

Ad esse è stato affiancato, con compiti di vigilanza macroprudenziale, il Comitato europeo per il rischio sistemico, ESRB.

Tutte le nuove Autorità hanno struttura collegiale e sono composte da rappresentanti delle Autorità nazionali di vigilanza sui mercati finanziari.

L'*indirizzo politico* sotteso alla creazione della *rete europea* di Autorità “finanziarie” è stato quello di incrementare l'adozione di indirizzi operativi e regole tecniche uniformi per armonizzare le legislazioni e le *prassi* dei Paesi membri, affidata ad Agenzie (nel gergo europeo) *tecniche autonome*.

In sostanza si volevano “mettere le briglie” alle Autorità di vigilanza finanziaria nazionali, ma non è stato neppure ipotizzato di fare altrettanto nei confronti dei Governi, molti dei quali in quegli anni (e fino al 2014) sono stati impegnati in prima persona nei salvataggi delle proprie banche (Gran Bretagna, Spagna, Germania ...).

È da sottolineare che le nuove Autorità europee sono funzionalmente *autonome*, ma non *indipendenti* dagli organi politici dell'Unione – la Commissione ed il Consiglio europeo – dei quali sono in sostanza articolazioni tecniche, abilitate a proporre nuove regole e ad adottare indirizzi operativi al fine di uniformare l'attività delle Autorità nazionali, ma prive di autonomia politica.

La *ragione formale* dell'autonomia “a schiuma frenata” (come in un vecchio slogan pubblicitario) è stata che nell'ordinamento “costituzionale” europeo autorità indipendenti possono essere soltanto quelle “nominate” o, comunque previste, nei Trattati sull'Unione (come la BCE ed il Sistema Europeo delle Banche Centrali – SEBC),

ma non Agenzie istituite con semplici norme legislative.

La *ragione sostanziale* è stato l'intento, ampiamente condiviso, di mantenere una *riserva di potere* per le decisioni e mediazioni politiche. Le Agenzie di vigilanza finanziarie sono quindi utili *valvole di controllo* delle disfunzioni e delle evoluzioni dei mercati finanziari europei e di messa a punto di regolazioni più efficaci, ma non sono titolari funzioni di indirizzo strategico: non compete loro compiere scelte di sistema.

### *3. I tre pilastri dell'Unione Bancaria: la supervisione e la risoluzione uniche ed il sistema di garanzia dei depositi*

Questo assetto è risultato sufficiente per il mercato finanziario e per quello assicurativo (ma si dovrà vedere quali saranno i contraccolpi della *Brexit* sugli equilibri di tali mercati, a forte gravitazione britannica).

Viceversa ci si è resi conto rapidamente che l'EBA non era in grado di controllare efficacemente il mercato bancario, per una serie di concorrenti motivi.

Innanzitutto perché venivano emergendo situazioni di crisi, o di precrisi, di numerose banche, che cumulativamente potevano avere effetti sul sistema bancario europeo.

In secondo luogo per le *interdipendenze* tra il sistema bancario, i debiti sovrani e la politica monetaria, in particolare per quella intrapresa dalla BCE guidata da Draghi e caratterizzata dal *Quantitative Easing*; e, più in generale, per le interdipendenze tra l'efficienza ed affidabilità del sistema bancario e la ripresa economica.

È stata quindi messa a punto una nuova, complicata, *architettura di sistema* ed è stato avviato – mediante una “cascata” di regolamenti e direttive – un altrettanto complesso processo di Unione Bancaria Europea.

In questo mutato scenario quali sono i ruoli rispettivi della politica e della tecnocrazia.

Innanzitutto: l'Unione Bancaria è la più importante decisione strategica assunta dall'UE negli ultimi anni.

Mentre in tantissimi settori – dalla politica finanziaria e di sviluppo, alla difesa, alla politica estera, all'immigrazione – la capacità di visione manca da molti anni (almeno dal fallimento del

progetto di costituzione europea, nel 2005) e le istituzioni europee “galleggiano” tra spinte e contropunte, viceversa sull’onda della crisi la riforma dell’organizzazione del mercato bancario è stata realizzata (pur se *dimezzata*: v. oltre).

Gli *indirizzi fondamentali* della maxiriforma sono stati tre: avocare in sede europea la vigilanza sulle banche di maggior rilievo, cambiandone anche il paradigma (sempre più fondato su parametri patrimoniali e vincoli procedurali e meno su controlli individuali); chiudere l’era degli interventi di Stato nelle crisi bancarie, addossando “al mercato” – azionisti, obbligazionisti e depositanti – i costi della loro risoluzione; apprestare un sistema unico di garanzia dei depositi.

La nuova architettura si fonda, quindi, su tre *pilastri* che riguardano gli elementi fondamentali della *regolazione* della materia: la vigilanza unica sulle banche più *significative* per giro d’affari (*Single Supervisory Mechanism* – SSM); le procedure uniformi di risoluzione delle crisi bancarie (*Single Resolution Mechanism* – SRM) e il sistema unico di garanzia dei depositi bancari.

Dei tre pilastri il *primo*, il SSM, ha il suo centro di gravità nella BCE: la supervisione sulle banche, non solo di grandi dimensioni, è stata affidata ad una “vera” *autorità indipendente*, né avrebbe potuto essere altrimenti perché l’intero Sistema Europeo delle Banche Centrali è caratterizzato dall’indipendenza dalle autorità politiche, sancita dai Trattati europei.

È da aggiungere che sino a pochi anni fa, anche dopo il 2008, sembrava a dir poco improbabile che alla BCE fosse affidata, oltre alla politica monetaria, anche la supervisione bancaria.

Il *secondo*, il *Single Resolution Mechanism* è invece affidato ad una struttura tecnica, il *Single Resolution Board*, che gestisce la procedura, prepara un programma della risoluzione e lo trasmette alla Commissione ed al Consiglio europeo per l’approvazione.

Il SRB è, in pratica, una struttura ausiliaria della Commissione ed “in seconda battuta” del Consiglio, dunque permeabile alle indicazioni politiche, che sono per definizione discrezionali e mutevoli.

Il *terzo*, il sistema europeo di garanzia dei depositi, è invece tuttora una *pagina bianca* perché è rimasto del tutto inattuato per il fuoco di sbarramento della Germania e dei Paesi del Centro-Nord.

#### 4. *Il modello e la realtà: l'egemonia della politica e la mancata realizzazione del sistema di garanzia dei depositi*

Trascorso qualche anno dalla delineazione – prima nel Consiglio europeo e poi nella regolamentazione – della nuova architettura del sistema bancario ci si deve chiedere *se e come* esso stia funzionando.

Un criterio classico per valutare l'adeguatezza ed efficienza di un sistema organizzativo è quello di mettere a confronto il “modello” e la realtà operativa, la prassi.

Nel nostro caso la valutazione può essere solo approssimativa, per due ragioni oggettive: l'Unione Bancaria è articolata in una serie di meccanismi concatenati ed a *formazione progressiva*, tuttora in corso; e, comunque, proprio per la complessità, è ancora in fase sperimentale e di messa a punto.

Tuttavia, senza entrare nelle technicalità, è possibile qualche riflessione d'insieme.

La *prima* riguarda proprio la mancata realizzazione del terzo pilastro, il sistema unico di garanzia dei depositi bancari.

Se ad un tavolino si toglie una delle tre gambe non sta più in equilibrio. Per questo s'è usato il termine di U.B.E. *dimezzata*.

Il sistema di garanzia unico serve a completare il nuovo equilibrio fondato sulla regolazione unica europea (“a scapito” di quelle nazionali) e sulla riconfigurazione della risoluzione delle crisi in una logica (apparentemente) tutta di mercato. Ciò per un'evidente ragione di *simmetria*: nella logica dell'accentramento dei poteri pubblici in sede europea, al medesimo livello deve esservi un meccanismo unico di intervento in caso di crisi che possono propagarsi all'intero sistema.

Sta di fatto che il sistema di garanzia è rimasto nel *limbo* per una potente ragione politica: l'ostilità degli elettori dei Paesi “nordici” alla prospettiva che crisi di banche nazionali, asseritamente più probabili nei Paesi “meridionali” meno virtuosi vengano pagate con fondi europei, con il concorso dei Paesi “più virtuosi”.

La descrizione è rozza, ma corrisponde al livello di valutazione – miope e condizionato dalle contingenze politiche – prevalente nei Paesi dell'Unione.

Nel 2018 la questione potrebbe esser rimessa in movimento dalla Repubblica Federale Tedesca, nell'ambito di un disegno più vasto di centralizzazione della politica economica e finanziaria (il c.d. Ministro

delle Finanze europeo), nel quale – essendosi rinforzato il controllo diretto sulle politiche finanziarie dei Paesi membri – anche il sistema unico di garanzie potrebbe divenire accettabile.

5. *La supervisione della BCE sulle banche significative e i condizionamenti “politici” della tecnocrazia*

Se la vicenda del terzo pilastro è direttamente e vistosamente segnata dalla politica, le esperienze, finora, degli altri due meccanismi – rispettivamente di supervisione e risoluzione unica – sono caratterizzate, nei casi più rilevanti, da una *politicità soffusa e diffusa*, “filtrata” sovente attraverso decisioni tecniche.

È necessario accennare al funzionamento dell’UBE, vera “*machina machinarum*”.

L’Unione Bancaria è una sorta di circo a tre piste, due delle quali funzionanti e comunicanti, organizzato da una “giungla di regole”, di varia fonte e co-gestito da molti “centri di riferimento”: l’EBA, la BCE, le Autorità di vigilanza nazionali, la Commissione, il Consiglio europeo ed i governi nazionali.

Si è creata quindi una *rete multilivelli* di poteri e di interrelazioni, che rispecchia i rapporti di forza: *istituzionali* (tra le istituzioni di vertice), *tecnocratici* (tra chi, nelle diverse strutture, conta di più e meglio padroneggia il “labirinto delle regole”) ed anche *politici* (tra le autorità nazionali – governi e banche centrali – e quelle europee).

Per usare un’immagine: è una ragnatela nella quale è *egemone* chi meglio, e più rapidamente, riesce a collegare e coordinare regole e saperi tecnocratici, indirizzi politici prevalenti in sede europea ed interessi nazionali.

La sintesi realistica è che le varie Autorità, poste nei “nodi” della rete, *non* sono neutrali ed oggettive, ma decidono in base agli equilibri tra i diversi e talora contrapposti interessi, che si formano nelle specifiche contingenze.

Solo gli europeisti ideologici, o subalterni (le due cose spesso coincidono), credono, o fanno finta di credere, all’oggettività o sacralità delle regole, e poi delle decisioni europee.

## 6. *Casi esemplari di intreccio tra decisioni politiche e valutazioni tecniche*

Alcuni esempi che riguardano il nostro Paese – noti alle cronache – confermano tale constatazione.

Il *primo* riguarda l'impostazione e la produzione di regole, criteri e metodi operativi.

Come tutti sanno da alcuni anni ormai le Autorità europee hanno elaborato gli *stress test* cui vengono sottoposte le banche "significative", per simulare la situazione in cui verrebbero a trovarsi se si realizzasse uno "scenario avverso", ad esempio di crisi di settori economici nei confronti dei quali la banca è fortemente esposta.

Per valutare tale tipo di situazione sono stati elaborati una serie di parametri tecnici la cui oggettività è stata molto discussa perché essi sono apparsi meno severi verso qualche genere di banca e più severi verso altri.

Con questi presupposti il risultato è stato che, all'esito degli *stress test*, alcune banche – molte delle quali italiane – hanno ricevuto prescrizioni di adeguamento molto onerose (riguardanti in particolare il rafforzamento del loro patrimonio); sia chiaro: a prescindere dai criteri di giudizio, più precisamente dalla "taratura" di essi, s'è trattato di prescrizioni quasi sempre opportune, ma molto discrezionali, soprattutto riguardo ai tempi ed ai modi per adeguarsi.

Di conseguenza molto ampia è stata la discrezionalità della BCE nel controllare occhiutamente, nel tempo, l'adempimento degli obblighi imposti.

Si apre qui il più generale problema del funzionamento della *struttura*, autonoma e formalmente separata, costituita nell'ambito della BCE per gestire il S.S.M., la quale ha dato finora prove non eccelse di governo complessivo del *Mechanism*, distinguendosi per iniziative regolatorie invasive e per incertezze ed oscillazioni nella gestione dei rapporti con le banche supervisionate; imprevedibilità e mutevolezza che hanno in particolare infrenato le banche italiane impegnate nel processo di trasformazione da banche popolari in società per azioni, o nelle fusioni in vista delle trasformazioni (è il caso della Banca Popolare di Milano).

Ciò ha prodotto – non solo nel caso italiano – difficoltà di rapporti e di comunicazioni tra la BCE e le Banche Centrali Nazionali e

l'allungamento dei percorsi autorizzativi per le operazioni societarie delle banche supervisionate (a tacere di improvvise “fughe” di anticipazioni pregiudizievoli per le banche italiane, poco credibilmente giustificate come “sviste”, ma rivelatrici di attitudini sfavorevoli, propiziate dal minor peso politico del nostro “Sistema Paese”).

Altri due esempi riguardano situazioni ben note di banche italiane in crisi.

Il *primo* risale alla vicenda delle “quattro banche” dell'Italia centrale.

La situazione – gestita in modo molto criticato dalla Banca d'Italia e dal Ministero dell'Economia – si è fatta più complicata quando la Commissione europea ha posto il veto all'intervento del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi, organismo “mutualistico” di diritto privato costituito dalle banche italiane – tutte, da tempo, parimenti società di diritto civile.

La motivazione del veto era che – benché si trattasse di un Fondo privato – l'intervento della Banca d'Italia nella fase della sua attivazione equiparava le risorse attivate ad “aiuti di Stato”, in violazione dei Trattati europei.

Il Governo italiano ha di fatto subito questa imposizione non potendo “irritare” la Commissione dalla quale stava cercando di ottenere la “flessibilità” per la legge di bilancio 2016.

I rapporti di forza politici sono vasi comunicanti: la debolezza sul versante della politica finanziaria generale si propaga a tutti i settori.

La *seconda* vicenda riguarda la crisi del Monte dei Paschi e delle due banche venete.

I ritardi e tentennamenti del governo italiano, e della Banca d'Italia, nel gestire le tre crisi hanno sicuramente favorito le oscillazioni ed i ripensamenti, sovente estemporanei, delle Autorità europee, sia tecniche che politiche.

Sta di fatto che al termine di un lungo, faticoso negoziato si è giunti ad un accordo sulla soluzione da adottare, favorito dall'oggettivo interesse europeo di evitare le ricadute di crisi non governate di tre importanti banche, ma anche da un lieve miglioramento del ruolo politico in Europa del nostro Paese.

In concreto le istituzioni europee – il *Single Resolution Board* e soprattutto la Commissione – hanno accettato l'intervento dello Stato

nelle aziende, “in parallelo” alla messa in liquidazione coatta amministrativa delle *bad banks*. In tal modo si sono sottratte le tre banche alle procedure ed alle regole “mercantile” del SRM, tanto che lo Stato da un lato ha “garantito” la cessione delle banche venete e dall’altro è divenuto azionista di maggioranza del Monte dei Paschi di Siena.

Tutto ciò evidentemente in forza di un accordo politico sostanziale, poi “rivestito” e motivato in sede tecnica, a conferma dell’egemonia, diretta ed indiretta, delle decisioni politiche in materia di regolazione delle banche.

Ancor più vistosa, infine, è la vicenda della bozza di comunicazione del Meccanismo di Vigilanza Unico della BCE sulla quantità di NPL detenibile dalle banche sulla quale s’è aperto un conflitto di attribuzioni con il parlamento europeo, che ritenendola espressiva di un indirizzo politico strategico ne ha rivendicato la titolarità alle istituzioni politiche europee.