

SENATO DELLA REPUBBLICA  
VI Commissione  
(Finanze e Tesoro)

**Proposta di Regolamento del Consiglio  
relativa al conferimento di specifici  
compiti in tema di vigilanza prudenziale  
sugli enti creditizi alla Banca Centrale  
Europea (COM (2012) 511 definitivo)**

7 novembre 2012

Audizione del Direttore generale dell'ABI  
Giovanni Sabatini

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

vorrei innanzitutto ringraziarVi dell'invito a presenziare a questo ciclo di Audizioni dedicato alle nuove proposte per consolidare l'unione economica e monetaria dell'Unione europea.

Per l'Associazione Bancaria Italiana è un onore poter essere ascoltata su temi di grande rilevanza per le prospettive economiche del Paese; e non vi è dubbio che le proposte di cambiamenti regolamentari di fronte ai quali oggi ci troviamo vadano considerati con grande riguardo per le possibili ricadute sulla stabilità finanziaria dello Stato e, di conseguenza, sulle fonti di finanziamento di famiglie e imprese e quindi sulla crescita economica.

Con la Banking union si vuole creare un meccanismo unico di supervisione (sistema europeo di vigilanza) in grado di prevenire le crisi bancarie e laddove si verifichi la crisi di una istituzione intervenire in modo che la crisi non si propaghi fino a divenire sistemica. Quattro sono dunque i pilastri su cui poggia il sistema: le regole, la supervisione, la garanzia dei depositi, il meccanismo di risoluzione delle crisi. Poiché le regole, sulla base delle direttive sono già armonizzate, la proposta di unione bancaria si focalizza sulla centralizzazione della vigilanza, su un meccanismo di risoluzione delle crisi e su un sistema di garanzia dei depositi.

Occorre essere consapevoli che creare un'unione bancaria è un passo di grande rilievo con maggiori implicazioni non solo rispetto all'integrazione finanziaria dei paesi dell'area Euro ma anche rispetto alle finanze pubbliche, alla governance europea e, in ultima analisi, all'integrazione politica. **L'unione bancaria non può essere considerata come disconnessa dall'unione fiscale e dall'unione politica non è solo un problema tecnico.**

A titolo di esempio è il tema dell'assicurazione dei depositi. Il fondo di garanzia dei depositi - necessario per evitare i cd bank run - indipendentemente dalle caratteristiche e dalle dimensioni per essere in grado di svolgere la sua funzione deve avere qualche forma implicita o esplicita di garanzia pubblica poiché in casi estremi di crisi potrebbe non essere capiente. E' evidente allora che se parliamo di un fondo di garanzia europeo viene immediatamente in campo il tema della ripartizione delle perdite e di una loro eventuale mutualizzazione tra gli Stati membri partecipanti. E' allora di tutta evidenza la necessità di una forte volontà politica a sostegno di questo progetto.

Un'ulteriore considerazione preliminare riguarda gli obiettivi che con il progetto di banking Union si intendono perseguire:

- Garantire la stabilità monetaria nell'area dell'Euro
- Preservare l'integrità del mercato unico

I due obiettivi macro riguardano due diversi insiemi di Stati membri, infatti il primo riguarda solo i paesi dell'area Euro, il secondo invece tutti i 27 Paesi dell'Unione Europea. Da ciò deriva anche che, in alcuni casi, i due obiettivi possono non essere perfettamente in linea tra loro. Da ciò deriva anche che a seconda dell'ambito geografico (solo paesi dell'Area Euro, ovvero tutti i 27 stati membri dell'Unione Europea) sul quale l'Unione bancaria estenderà i suoi (positivi) effetti vi saranno ordini differenti di problemi da risolvere.

Ho organizzato la mia relazione in tre parti, a cui seguono brevi conclusioni.

Nella prima parte ricorderò – brevemente - le lacune del quadro regolamentare comunitario che, nonostante la recente riforma dell'architettura di vigilanza europea, necessitano di essere colmate per preparare il terreno all'ambizioso progetto dell'unione bancaria.

Ripercorrerò poi l'iter del pacchetto di proposte presentato dalla Commissione europea, sottolineandone ad un tempo i mutamenti intervenuti, i punti problematici ancora aperti e le possibili soluzioni maturate in ambito interassociativo.

Svilupperò infine qualche considerazione sulle riforme che dovranno essere perseguite per completare l'unione bancaria.

### **Introduzione: la situazione pre-crisi**

La crisi finanziaria già nel 2009 aveva evidenziato le carenze dell'architettura di vigilanza europea, fortemente frammentata a livello nazionale e quindi non adeguata rispetto alle criticità poste dalla crescente integrazione del mercato unico europeo dei servizi finanziari e dell'attività dei gruppi bancari transfrontalieri.

Le rilevanti differenze nelle regole e pratiche di vigilanza riscontrabili negli Stati membri - che derivano da un quadro normativo comunitario che in tema di legislazione bancaria lascia troppe discrezionalità e spazio di interpretazione alle autorità nazionali, e che preclude ogni possibilità di condivisione dei compiti e delle responsabilità - avevano tra le altre cose inficiato la capacità di reazione del settore bancario europeo agli squilibri macroeconomici che caratterizzavano i mercati internazionali.

Un'ulteriore causa di frammentazione nella vigilanza deriva infine dalla mancanza di omogeneità tra le disposizioni nazionali in tema di diritto societario; anche in questo caso, infatti, le rilevanti disposizioni comunitarie hanno lasciato eccessiva libertà di trasposizione agli Stati membri. Il panorama delle disposizioni societarie applicabili alle banche appare pertanto frammentato con evidenti impatti sulla natura e sull'operatività dei diversi intermediari finanziari che operano sul mercato unico.

Il tema è particolarmente rilevante per le ricadute in termini di parità competitiva <sup>(1)</sup>.

## 2. Il primo passo: la riforma del 2011

La necessità di dare una prima risposta alle criticità evidenziate dalla crisi ha portato all'approvazione di una nuova architettura di vigilanza europea, largamente ispirata alle proposte elaborate dal gruppo di lavoro della Commissione presieduto da Jaques de Larosiere.

Gli elementi di novità introdotti dalla riforma hanno riguardato il riconoscimento della natura macroprudenziale della vigilanza bancaria europea, che si è sostanziata nella creazione del Comitato per i Rischi sistemici (European Systemic Risk Board - ESRB), un'entità senza personalità giuridica composta dalle banche centrali dei Paesi UE che grazie al lavoro del segretariato fornito dalla BCE ha il compito di emanare Raccomandazioni non vincolanti per fronteggiare in modo precoce i rischi sistemici che incombono sul mercato unico.

A livello microprudenziale, invece, dal 1° gennaio 2011 sono state istituite tre autorità settoriali (l'EBA per il settore bancario, l'EIOPA per quello assicurativo, e l'ESMA per i mercati finanziari) con l'obiettivo di creare un set di regole uniche per gli operatori del mercato unico (single EU rulebook) e dirimere in modo vincolante eventuali dispute tra autorità nazionali nella vigilanza dei gruppi transfrontalieri.

Le tre autorità europee – che sono composte da rappresentanti delle autorità nazionali – dovrebbero emanare il single EU rulebook per mezzo di standard tecnici vincolanti approvati a maggioranza, linee guida e raccomandazioni.

Visto che il potere di emanare le singole disposizioni secondarie che compongono il single rulebook è condizionato ad un esplicito mandato nella normativa primaria di riferimento, per il settore bancario la creazione dell'EBA ha coinciso con una revisione delle direttive bancarie volta a inserire nel dettato normativo il mandato per l'EBA a emanare regole di normativa secondaria.

Il ricorso alla regolamentazione EBA è stato molto intenso per il Regolamento e la Direttiva che dal 1° gennaio 2013 andranno a sostituire la CRD per introdurre le regole di Basilea 3 nel diritto comunitario. Seppur con alcune riserve, si è cercato di ritagliare un ruolo di rilievo all'EBA anche in

---

<sup>(1)</sup> Su tutti, si prenda l'esempio delle casse di risparmio austriache. Sfruttando una norma del diritto societario nazionale, infatti, le casse di risparmio austriache si sono potute federare e operare come un'unica entità (Haftungsverbund) e quindi godere dei vantaggi regolamentari, di economia di scala e di scopo e di penetrazione sul mercato che derivano dall'essere un grande gruppo bancario, senza però sostenere i costi di consolidamento.

occasione della riforma della direttiva DGS (ora in fase di stallo per mancanza di accordo tra PE e Consiglio) e nella proposta di direttiva per la gestione delle crisi bancarie, al momento in discussione per approvazione in codecisione.

La riforma dell'architettura di vigilanza europea si è rivelata una soluzione di compromesso che ha evidenziato immediatamente le proprie lacune, che derivano dal non aver affrontato il tema della condivisione (e centralizzazione) dei compiti e delle responsabilità di vigilanza (anche in termini di mutualizzazione delle perdite), che sono rimasti frammentati a livello nazionale.

Tale scelta ha avuto le sue ripercussioni sul processo di omogeneizzazione delle pratiche di vigilanza.

Come ben evidenziato dall'esercizio EBA dell'8 dicembre 2011, infatti, mantenere le funzioni di vigilanza in capo alle autorità nazionali ha di fatto impedito l'adozione di pratiche comuni, a cominciare dalle ponderazioni per il rischio (Risk Weight Assets – RWA), e ha lasciato libere le autorità nazionali di proteggere gli interessi nazionali anche se confliggenti con gli obiettivi di stabilità a livello continentale <sup>(2)</sup>.

La mancata condivisione degli Stati ha invece frenato fino ad ora ogni ipotesi di costituire sistemi comunitari e centralizzati per la gestione e la risoluzione di eventuali crisi e la protezione dei depositanti.

### **3. Le proposte della Commissione europea per l'unione bancaria**

Il 12 settembre 2012 la Commissione ha pubblicato la proposta per unificare e centralizzare la vigilanza bancaria dei Paesi dell'Eurozona.

Si tratta di un progetto ambizioso, volto ad affrontare i punti che la precedente riforma ha lasciato in sospeso: la condivisione (e centralizzazione) dei compiti e delle responsabilità di vigilanza <sup>(3)</sup>.

Come chiarito nelle conclusioni del Consiglio del 29 giugno 2012, infatti, la spinta propulsiva di questa nuova ondata di riforme è data dalla necessità di "spezzare il circolo vizioso tra banche e debito sovrano".

---

<sup>(2)</sup> In quest'ottica si può infatti leggere la scelta di alcuni supervisori di non penalizzare la ponderazione degli asset tossici detenuti da banche vigilate.

<sup>(3)</sup> "La Commissione presenterà a breve proposte relative a un meccanismo di vigilanza unico fondate sull'articolo 127, paragrafo 6 del Trattato. Una volta istituito, per le banche della zona euro, un efficace meccanismo di vigilanza unico con il coinvolgimento della BCE, l'ESM potrà avere facoltà, sulla scorta di una decisione ordinaria, di ricapitalizzare direttamente gli istituti bancari. Questa procedura si baserà su un'appropriata condizionalità", cfr. Dichiarazione dell'Eurogruppo approvata dal Consiglio.

Tale circolo vizioso è bidirezionale. Se per alcuni Paesi, come l'Italia, il rischio sovrano alimenta quello bancario perché tra le altre cose rende più rischiosi i titoli di Stato detenuti dalle banche, in altri (come in Irlanda e in Spagna), la fragilità del settore bancario ha richiesto interventi governativi che hanno determinato l'insorgere di rischio sovrano.

L'obiettivo della Commissione è pertanto quello di rendere operativa la nuova architettura a partire dal 1° gennaio 2013 per permettere in tempi brevi al fondo salva-Stati permanente - l'ESM - di intervenire per ricapitalizzare direttamente le banche in crisi, e quindi senza pesare sul bilancio dello Stato membro dove risiedono.

Al momento, infatti, gli Stati membri che devono ricapitalizzare delle banche in crisi devono ricorrere a un prestito del Fondo salva-Stati transitorio - l'EFSF -, che pesa sui conti pubblici e di conseguenza alimenta il circolo vizioso che nutre la pressione sui tassi di interesse.

La proposta della Commissione si articola in due proposte di Regolamento e in una Comunicazione volti rispettivamente a:

1. dare attuazione all'art. 127, paragrafo 6 del Trattato per riformare l'architettura di vigilanza dell'Eurozona con la centralizzazione in capo alla BCE delle funzioni di vigilanza
2. adattare conseguentemente i compiti dell'EBA
3. illustrare la roadmap che la Commissione intende intraprendere per realizzare l'unione bancaria.

La Commissione prevede di affidare alla BCE la responsabilità di vigilanza per i soli Paesi dell'Eurozona (nel dettato normativo "participating Member States"); gli Stati membri non-Eurozona possono optare per l'inclusione nell'unione bancaria (cfr. art. 6 della proposta di Regolamento).

L'architettura della riforma del 2011 dovrebbe rimanere in piedi per conseguire l'obiettivo della creazione del single rulebook (per il settore bancario tale compito continuerebbe a essere svolto dall'EBA) e il coordinamento della vigilanza dei gruppi che operano a livello transfrontaliero nell'ambito del mercato unico (Eurozona + non-Eurozona), ivi compresi i poteri di redenzione di eventuali dispute tra autorità.

Il Meccanismo Unico di Supervisione (SSM), il quale si compone della stessa BCE e delle autorità nazionali competenti, prevede che al termine di un periodo transitorio <sup>(4)</sup>, la vigilanza verrà estesa a tutto il settore bancario. Tale modello ha il vantaggio di azzerare (almeno a livello di Eurozona) le

---

<sup>(4)</sup> La Commissione propone, a partire dal 1° gennaio 2013, di affidare alla BCE la vigilanza sulle banche che hanno richiesto aiuti pubblici. Dal 1° luglio 2013, invece, la BCE dovrà assumere la vigilanza delle banche e dei gruppi bancari più rilevanti, in modo da coprire almeno il 50 per cento del settore bancario di tutta l'Eurozona. La vigilanza su tutto il settore bancario dell'Eurozona dovrebbe entrare a regime dal 1° gennaio 2014.

differenze nelle pratiche di vigilanza e di evitare le disparità competitive che necessariamente si creerebbero in un sistema duale, nel quale le banche domestiche continuano a essere vigilate dall'autorità nazionale mentre quelle transfrontaliere andrebbero sotto la responsabilità della BCE.

In termini pratici, viene prevista una divisione dei compiti di vigilanza tra BCE e autorità nazionali, ferma restando la possibilità della BCE di avvalersi delle autorità nazionali anche per dare esecuzione ai compiti di propria pertinenza.

Senza entrare nel dettaglio tecnico, la proposta di Regolamento persegue in modo efficace l'obiettivo di rendere la vigilanza prudenziale di esclusivo appannaggio della BCE, lasciando alle autorità nazionali la competenza per i compiti di notifica, per la vigilanza degli intermediari finanziari non bancari, delle filiali di banche residenti in paesi terzi (non-UE), dei servizi di pagamento e della normativa antiriciclaggio.

È importante notare che la Commissione intende affidare alla BCE anche il coordinamento delle ispezioni che dovesse ritenere necessarie, nonché il potere di infliggere sanzioni – che per la prima volta saranno armonizzate a livello Eurozona.

In termini pratici, riteniamo che la soluzione ottimale dovrebbe prevedere l'accentramento della vigilanza in capo alla BCE per tutto il settore bancario, accompagnato però da una delega obbligatoria a favore delle autorità nazionali dei poteri discrezionali sulle banche che non hanno rilevanza sistemica. Nel rispetto del principio della sussidiarietà.

Pertanto, le banche di rilevanza sistemica verrebbero vigilate direttamente dalla BCE mentre quelle che non hanno rilevanza sistemica continuerebbero ad essere vigilate direttamente dalle autorità nazionali, ma secondo l'approccio di vigilanza e sotto la responsabilità della BCE.

In altre parole, pur nell'ambito di un riparto delle competenze operative tra BCE e autorità nazionali, è necessario prevedere per la BCE il potere di avocare a sé le competenze, laddove sia reso necessario per il manifestarsi di problemi di particolare rilievo ovvero per l'emergere di un non corretto esercizio del potere di supervisione da parte delle autorità nazionali che rendano opportuno un intervento diretto del supervisore centrale.

In questo modo, è possibile conseguire un'effettiva omogeneità delle regole e pratiche di vigilanza nel pieno rispetto del principio della proporzionalità.

A corollario, è importante assicurare che tale delega di responsabilità operativa alle autorità nazionali non si traduca in una duplicazione degli oneri di reportistica a carico delle banche, che nel rispetto del principio di proporzionalità devono comunque essere omogenei per tutto il settore.

Appare inoltre necessario definire con maggiore precisione sia nella proposta di Regolamento per affidare la vigilanza alla BCE, sia nella normativa comunitaria di riferimento, la chiara e netta distinzione tra gli ambiti di competenza della BCE e degli Stati membri nella concreta applicazione delle discrezionalità concesse a vario titolo dalla regolamentazione comunitaria.

In altre parole, gli atti normativi dell'Unione dovrebbero definire in partenza che se l'ambito di discrezionalità applicativa è relativo ai compiti di vigilanza attribuiti in via esclusiva alla BCE esso debba essere oggetto di atti di legislazione delegata da parte della BCE, seguendo il modello della legislazione delegata di EBA, ESMA e EIOPA.

Tale distinzione tra gli ambiti di competenza è necessaria per risolvere all'origine il potenziale rischio di interferenza che potrebbe nascere da un conflitto di competenze tra BCE e Stati membri.

In termini pratici, i rischi di un conflitto di competenze può presentarsi sotto molteplici forme. Se infatti la normativa comunitaria concede ambiti di discrezionalità con riferimento ai poteri di vigilanza, nello stesso provvedimento regolamentare deve essere statuito che tale ambito di discrezionalità deve rimanere in capo esclusivamente alla BCE.

Analogamente, si potrebbe verificare il caso dello Stato membro che si trova di fatto privato della possibilità di regolare determinati aspetti della normativa a livello nazionale – per esempio in tema di diritto societario o di tutela dei consumatori - poiché è già intervenuto in materia un atto della BCE.

L'ABI ritiene che sia altresì importante affrontare nel dettato normativo il problema della impugnabilità degli atti adottati dalla BCE in qualità di supervisore unico.

L'impianto istituzionale che si va delineando, infatti, costringerà le banche a ricorrere alla Corte di Giustizia europea per impugnare ogni singola decisione della BCE, con evidenti problemi di costi e certezza legale. Ammesso e non concesso che la Corte di Giustizia possa decidere su questioni di merito.

Peraltro, anche se la Corte di Giustizia decidesse di adottare in questi casi la procedura speciale accelerata, per una decisione definitiva si dovrebbero attendere almeno 8/12 mesi. Senza contare che la Corte di Giustizia dovrebbe preventivamente maturare le competenze necessarie per gestire in modo adeguato le complesse questioni di vigilanza sulle quali si dovrebbe esprimere.

La proposta ABI per colmare tale lacuna è molto semplice: prevedere l'introduzione del diritto delle banche a essere ascoltate prima

dell'assunzione della decisione definitiva. Si tratterebbe, in altre parole, di creare una sorta di "corte di appello" in seno alla BCE, che però obblighi la stessa BCE a motivare adeguatamente le decisioni oggetto del contendere.

Per assicurare la necessaria separazione tra le funzioni di politica monetaria e quelle di vigilanza, la proposta della Commissione prevede che per gestire le nuove funzioni di vigilanza la BCE dovrà creare un Supervisory Board separato funzionalmente, a cui il Consiglio Direttivo della BCE <sup>(5)</sup> – che rimane comunque il responsabile ultimo anche per le decisioni di vigilanza – potrà affidare i compiti di vigilanza.

La proposta di Regolamento prevede in particolare che il Supervisory Board della BCE sia composto da 4 membri nominati dal Comitato Esecutivo della BCE <sup>(6)</sup> e da un rappresentante per ciascun Stato Membro dell'Eurozona. Il Presidente e il Vice-Presidente del Supervisory Board devono essere nominati dal Consiglio Direttivo della BCE. Il Presidente dell'EBA e un rappresentante della Commissione potranno partecipare alle riunioni come osservatori.

L'ABI condivide le perplessità espresse dal Presidente della BCE in merito al potenziale conflitto di interessi che potrebbe derivare dall'eccessiva contiguità tra le attività di politica monetaria e quella di vigilanza prudenziale.

La soluzione proposta dalla Commissione nella proposta di Regolamento è certamente adatta a garantire un'adeguata separazione funzionale tra le due attività. Esistono comunque ulteriori margini di miglioramento. Tra questi potrebbe risultare particolarmente efficace la separazione anche fisica.

In altre parole la sede della divisione addetta alla vigilanza potrebbe essere ubicata lontano da Francoforte, per esempio a Roma.

La proposta presenta indubbi vantaggi che vanno al di là del mero prestigio per il nostro Paese. Sarebbe un importante messaggio che la nuova architettura di regolamentazione del settore finanziario ha tra i suoi protagonisti tutti e tre i Paesi maggiori contributori del Fondo salva-Stati permanente, l'ESM.

Ne beneficerebbe certamente la credibilità dell'Euro e della stessa riforma, specialmente se sarà completata con il conferimento alla Commissione

---

<sup>(5)</sup> Il Consiglio Direttivo della BCE è il principale organo decisionale della BCE e comprende i sei membri del Comitato esecutivo della BCE e i governatori delle banche centrali nazionali dei 17 paesi dell'area dell'euro.

<sup>(6)</sup> Il Comitato Esecutivo della BCE comprende il Presidente della BCE, il Vicepresidente della BCE e altri quattro membri. Tutti i membri sono nominati dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata.

europea delle funzioni di coordinamento dell'attività di risoluzione delle crisi bancarie, in virtù dell'esperienza acquisita in questi anni.

Per l'Italia rappresenterebbe altresì un importante riconoscimento della stabilità del proprio settore finanziario, potenzialmente in grado di influenzare positivamente il giudizio delle Agenzie di rating.

Un ulteriore fattore qualificante è infine la dote di prestigio di cui godrebbe la nuova Divisione della BCE grazie all'aiuto della Banca d'Italia, universalmente riconosciuta per la serietà e il rigore dimostrato nell'attività di supervisione del settore bancario italiano, praticamente l'unico a non aver avuto bisogno di rilevanti sostegni governativi per fronteggiare la crisi.

#### **4. La roadmap della Commissione europea per l'unione bancaria**

La vigilanza bancaria accentrata è uno dei pilastri dell'unione bancaria auspicata dai Paesi dell'Eurozona: come del resto evidenziato anche nella *roadmap* predisposta dalla Commissione, gli altri due pilastri sono il regime di protezione dei depositi con regole armonizzate e la creazione di un meccanismo unico europeo, per la soluzione e il finanziamento di crisi bancarie.

Pur condividendo l'obiettivo che debbano quanto prima essere approvati i restanti pilastri dell'unione bancaria, l'ABI ritiene che ciò non debba rallentare in nessun modo l'entrata in vigore del Regolamento per la devoluzione dei compiti di vigilanza alla BCE.

Il tema dell'individuazione dell'architettura più efficace per realizzare il meccanismo unico per la risoluzione delle crisi bancarie europea da affiancare all'accentramento della vigilanza in capo alla BCE si presta a diverse interpretazioni.

L'ABI ritiene di cruciale importanza istituire a livello europeo un'Autorità unica di risoluzione delle crisi bancarie, con competenza su tutte le banche oggetto di vigilanza da parte della BCE in coerenza con l'istituzione di un Supervisore unico e, in definitiva, con l'istituzione di una unione bancaria. In tal senso, del resto, è orientata la Commissione europea, da cui ci si aspetta una proposta relativa nel corso del prossimo anno.

Con riferimento al finanziamento delle misure di risoluzione, proposte di compromesso non mancano. Una soluzione equilibrata potrebbe essere per esempio quella di ricorrere ai sistemi di garanzia dei depositanti conferendo ad essi anche le funzioni di risoluzione oltre a quelle di risanamento delle banche in crisi.

Si tratterebbe in sostanza di ispirarsi al modello in vigore negli Stati Uniti, dove il Sistema di garanzia dei depositi nazionale, l'FDIC, svolge anche le

attività di risoluzione e di risanamento delle banche in crisi. La stessa BCE non fa mistero della sua predilezione per il modello USA, che permette di beneficiare delle competenze di un organo dedicato e allo stesso tempo di non esporre la BCE al potenziale rischio di riduzione della sua autonomia e indipendenza.

Se la BCE assumesse infatti anche le funzioni di Autorità di risoluzione potrebbe ad un certo punto trovarsi nella condizione di dover richiedere un intervento pubblico, che in contropartita potrebbe legittimamente influenzare e quindi limitare l'indipendenza della Banca centrale. Al contrario l'FDIC nel corso della sua attività ha dimostrato che le crisi bancarie, se adeguatamente gestite, richiedono costi di risoluzione assolutamente modesti, in media nell'ordine del 10 per cento dell'attivo.

Come ricordato da un recente studio predisposto per l'ESRB <sup>(7)</sup> l'approvazione in co-decisione della proposta di direttiva per la gestione e soluzione delle crisi bancarie è certamente più urgente rispetto alla proposta di riforma del regime di protezione dei depositanti.

L'approvazione della proposta di direttiva per la gestione delle crisi bancarie è infatti un tassello cruciale e ineludibile del pacchetto di riforme post-crisi perché volta a creare un framework comune a livello UE che oggi non esiste.

Il giudizio sulla proposta di direttiva è per noi molto buono, anche perché la regolamentazione proposta è in massima parte coerente con l'attuale impianto normativo del TUB, che anche nel corso di quest'ultima crisi ha dimostrato la propria efficacia, permettendo all'Italia di arrivare ultima nella speciale classifica degli Stati membri dell'UE che sono dovuti intervenire per salvare le banche con i soldi dei contribuenti.

Ci sono certamente degli aspetti che necessitano di essere rivisti per evitare indesiderati effetti sul costo del funding bancario e quindi, in ultima analisi, sulla capacità di credito a sostegno dell'economia reale. Ci sono altresì proposte per migliorare l'impianto complessivo della nuova regolamentazione, ancora una volta tratti dalla nostra normativa nazionale.

Penso per esempio alla proposta di adottare anche nella normativa comunitaria le forme di partecipazione alle funzioni di prevenzione o di risanamento per i Sistemi di garanzia dei depositanti sperimentate con successo in Italia, superando l'idea della Commissione volta a considerarli come dei meri *pay-box* per finanziare le misure di risoluzione o, più semplicemente, per procedere al rimborso dei depositi.

---

<sup>(7)</sup> ESRB Advisory Scientific Committee, "A contribution from the Chair and Vice-Chairs of the Advisory Scientific Committee to the discussion on the European Commission's banking union proposals", ottobre 2012.

[http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/asc/Reports\\_ASC\\_1210.pdf?36d569d0362fbce921c7b210622ed1ff](http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/asc/Reports_ASC_1210.pdf?36d569d0362fbce921c7b210622ed1ff)

Al riguardo, è importante ricordare che nel corso degli anni tale modello ha ampiamente dimostrato la propria validità, permettendo ai due sistemi di garanzia dei depositanti italiani (Fondo Interbancario di Tutela dei depositi e Fondo Nazionale di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo) di conseguire l'obiettivo che oggi si pone la proposta di riforma della Commissione: evitare il ricorso a fondi governativi per risolvere le crisi bancarie.

La proposta di riforma del regime di protezione dei depositanti, invece, è più controversa perché si inserisce in un contesto normativo già largamente armonizzato a livello comunitario da ultimo due anni fa.

La proposta di direttiva - attualmente in fase di stallo per mancanza di accordo tra Consiglio e Parlamento europeo - porterà in dote una rivoluzione nella metodologia di finanziamento dei Fondi nazionali di tutela dei depositi, che per il settore bancario italiano significa passare da un sistema ex-post puro a uno ex-ante; a livello di sistema, ciò si traduce in contributi nell'ordine di 12 miliardi di euro che le banche dovranno versare in 10 anni, che corrispondono a 12 miliardi in meno di capitalizzazione a regime e quindi in circa 200 miliardi in meno di impieghi, nell'ipotesi di crediti rivolti alle PMI.

Per arrivare a un compromesso ottimale, pertanto, si tratta ora di fare un passo indietro nei confronti delle posizioni più estreme.

Noi pensiamo che la metodologia ideale di finanziamento dei Fondi nazionali di tutela dei depositi dovrebbe permettere il pronto reperimento dei fondi in caso di necessità senza però impattare in modo ingiustificato sulla capacità delle banche di sostenere l'economia reale, come avverrebbe con l'ingente drenaggio di risorse finanziarie che si renderebbe necessario soprattutto nella fase di entrata in vigore.

La nostra proposta è quella di impostare il finanziamento dei Fondi nazionali di tutela dei depositi su impegni al pagamento garantiti da titoli di Stato.

Peraltro tale soluzione avrebbe il pregio di essere coerente con l'impianto generale dell'unione bancaria, visto che si profila come una modalità efficace per contribuire a spezzare il circolo vizioso tra rischio sovrano e rischio bancario: è infatti evidente che permettere alle banche di utilizzare i titoli di Stato come garanzia allenterebbe la pressione sulle banche a ridurre la propria esposizione nei confronti dei Governi nazionali.

Il tutto senza far venire meno la sicurezza e la qualità della protezione dei depositanti, che potrebbero contare sulla sicurezza e sull'affidabilità offerta dai titoli di Stato per ottenere l'eventuale rimborso dei propri depositi.