

Un nuovo paradigma regolamentare per le banche europee

A cura dell'Avv. Laura Lunghi

SOMMARIO. Introduzione. 1. La crisi: occasione di analisi e fattore propulsivo verso la *Banking Union*.- 2. I cinque plessi normativi: SEVIF, SSM, CRD IV e CRR, BRRD, DGS: 2.1 Ambito di applicazione. – 2.2. SEVIF Sistema europeo di vigilanza macroprudenziale (Regolamenti nn. 1092, 1093, 1094, 1095 del 2010): a) La realizzazione del Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria; b) Criticità da risolvere: verso il superamento della vigilanza armonizzata. 2.3 - SSM Sistema di Supervisione unica (Regolamento n. 1024/2013 è stato istituito il Meccanismo Unico di Vigilanza e con il regolamento n. 17/2014): a) la competenza della BCE; b) il funzionamento. 2.4 - CRD IV e CRR pacchetto sull'accesso all'attività creditizia ed i requisiti prudenziali per gli enti creditizi (CRD Direttiva n. 36/2013 e CRR Regolamento n. 575/2013: a) introduzione; b) i temi regolati; c) il tema delle segnalazioni statistiche e di vigilanza. – 2.5 DGS Direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi. – 2.6 SRM Sistema di risoluzione delle crisi bancarie: BRRD Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio; SRM Regolamento n. 806/2014 che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico e che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010

Introduzione

1. La crisi: occasione di analisi e fattore propulsivo verso la *Banking Union*

Il sistema europeo dei controlli pubblici sulle banche è interessato da un radicale processo evolutivo che super il modello della vigilanza armonizzata, cui si era sinora ispirata la legislazione europea, verso la realizzazione di una vera e propria Unione Bancaria, caratterizzata da una vigilanza integrata pienamente a livello sovranazionale.

L'accelerazione impressa di recente al cammino verso l'Unione Bancaria risponde all'esigenza di contrastare la crisi finanziaria.

Fattori di crisi:

- ✓ 2007 – 2008 lunga crisi economica e finanziaria innescata negli Stati Uniti nella seconda metà del 2007 vicenda dei mutui *subprime*, e *default* della *Lehman Brothers*, che ha rapidamente assunto dimensioni e durata comparabili alla Grande Depressione degli anni 30.
- ✓ inadeguatezza del modello della vigilanza armonizzata e direttive europee che avevano iniziato a disciplinare il settore bancario a partire dalla fine degli anni_70 – la libertà di movimento dei capitali e l'adozione della moneta unica hanno accelerato l'integrazione dei mercati finanziari europei e la nascita ovunque di imprese bancarie sovra nazionali, le cui dimensioni travalicavano - e di molto - le effettive possibilità di controllo sia delle singole Autorità nazionali e dei Comitati delle Autorità Europee di Vigilanza sia dei collegi di supervisor degli intermediari.

Problemi noti già con la costituzione dell'UE quando il Gruppo dei Governatori delle banche centrali europee aveva espressamente richiesto che alla Banca Centrale Europea (BCE) fossero affidati anche compiti di vigilanza bancaria richiesta osteggiata dai Governi nazionali timorosi di perdere il controllo dei rispettivi sistemi bancari.

Era chiaro, comunque che il processo di integrazione del mercato bancario e finanziario europeo avrebbe, infatti, dovuto essere accompagnato dall'uso dello strumento regolamentare e dell'azione di vigilanza e dalla progressiva convergenza delle prassi di vigilanza nonché dal coordinamento delle azioni di controllo.

In più Paesi le tensioni hanno rischiato di avviare un circolo vizioso in cui la crisi del SISTEMA CREDITIZIO (ECONOMIA REALE) e quella del MERCATO DEL DEBITO (FINANZA) si alimentavano reciprocamente, ed in alcuni casi è stato provocato dalla debolezza del sistema bancario, in altri casi, come in Italia, dalla situazione di finanza pubblica e da livelli scarsi di crescita.

Conseguentemente, nel 2008, il Consiglio ha incaricato un gruppo di esperti (*gruppo De Larosier*) con il compito di formulare raccomandazioni su come rafforzare i meccanismi di vigilanza europei a fronte della crisi.

I primi esiti hanno evidenziato come a oltre 30 anni dalla prima direttiva europea sulle banche, permanessero ancora fortissime differenze tra le normative di recepimento, per cui il primo obiettivo del gruppo è stato assicurare uniformità alle norme regolamentari, eliminando le eccezioni e le deroghe frutto delle opzioni lasciate nel tempo ai legislatori nazionali dalle direttive europee ed esercitate dagli stessi, dall'altro l'esigenza di accentrare a livello europeo alcuni compiti e poteri di vigilanza, mediante la creazione di nuove Autorità e la creazione di un unico complesso giuridico ed istituzionale sui servizi finanziari per il mercato interno (c.d. *single rule book*).

2. I cinque plessi normativi: SEVIF, SSM, CRD IV e CRR, BRRD, DGS

Ciò premesso, la riforma della vigilanza bancaria europea si compone di cinque plessi normativi:

1. SEVIF Sistema europeo di vigilanza macroprudenziale (Regolamenti nn. 1092, 1093, 1094, 1095 del 2010).
2. SSM Sistema di Supervisione unica (Regolamento n. 1024/2013 è stato istituito il Meccanismo Unico di Vigilanza e con il regolamento n. 17/2014)
3. CRD IV e CRR pacchetto sull'accesso all'attività creditizia ed i requisiti prudenziali per gli enti creditizi (CRD Direttiva n. 36/2013 e CRR Regolamento n. 575/2013)
4. SRM Sistema di risoluzione delle crisi bancarie: BRRD Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio
5. DGS Direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi

2.1 Ambito di applicazione

AREA GENERALE – Sul cerchio esterno PRIMO GRUPPO APPLICABILE A TUTTI (28) STATI MEMBRI: la riforma che ha creato il Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria (SEVIF), il Regolamento e Direttiva CRD IV e CRR, la Direttiva tesa ad introdurre schemi europei di risoluzione delle crisi (Bank recovery and resolution (BRRD) e Direttiva in materia di assicurazione dei depositi (DGS)

AREA SPECIALE - SECONDO GRUPPO APPLICABILE SOLO AGLI STATI DELL'EUROZONA (17) ed ai Paesi che vi si vogliono assoggettare: - Regolamento istitutivo del Sistema di vigilanza unico (il Single Supervisory Mechanism SSM) e Regolamento istitutivo del meccanismo unico di gestione delle crisi bancarie (Single Resolution Mechanism, SRM) ed il regolamento istitutivo del fondo di risoluzione delle crisi bancarie (Single Bank Resolution Fund, SBRF) secondo il rapporto Liikanen.

2.2 SEVIF Sistema europeo di vigilanza macroprudenziale (Regolamenti nn. 1092, 1093, 1094, 1095 del 2010):

a) La realizzazione del Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria

Nel 2010 il SEVIF sistema europeo di vigilanza macroprudenziale, sistema europeo delle autorità di vigilanza, che coinvolge anche il SEBC Sistema europeo delle banche centrali, ha attribuito alla BCE competenze in materia di vigilanza macroprudenziale affiancandola a tra autorità in particolare: EBA controllo sulle banche, ESMA, controllo sui mercati ed i servizi finanziari, ed EIOPA, controllo sulle assicurazioni (Regolamenti nn. 1092, 1093, 1094, 1095 del 2010).

Gli obiettivi del SEVIF sono:

introdurre, sulla scorta delle indicazioni fornite dal *Rapporto de Larosière*, una vigilanza macroprudenziale, incaricata di individuare preventivamente i fattori di rischio sistemico e di fornire tempestivamente i relativi elementi di valutazione alle autorità politiche nazionali ed europee e a quelle incaricate della vigilanza micro prudenziale, dall'altro quella di ovviare al riscontrato *deficit* di uniformità delle regole e delle prassi nazionali di vigilanza.

Tali obiettivi sono stati perseguiti:

- con la creazione *ex novo* di un organismo di vigilanza macro prudenziale, facente perno sulla BCE e coinvolgente nella propria attività il Sistema Europeo di Banche Centrali (SEBC) il c.d. *European Systemic Risk Board* (ESRB)
- con l'istituzione di tre distinte agenzie europee, incaricate del coordinamento della vigilanza micro prudenziale nei tre settori chiave (bancario, finanziario e assicurativo), chiamate a sostituire, garantendo una ben maggiore stabilità, i tre preesistenti comitati formati dalle Autorità di vigilanza nazionali, segnatamente *European Banking Authority* (EBA) per le banche, *European Securities and Markets Authority* (ESMA) per i mercati e gli strumenti finanziari e *European Insurance and Occupational Pensions Authority* (EIOPA), per le assicurazioni e le pensioni aziendali e sociali.

Il SEVIF quindi si compone del *European Systemic Risk Board* (ESRB), e delle tre "Agenzie europee indipendenti", *European Banking Authority* (EBA) per le banche, *European Securities and Markets Authority* (ESMA) per i mercati e gli strumenti finanziari e *European Insurance and Occupational Pensions Authority* (EIOPA), per le assicurazioni e le pensioni aziendali e sociali.

- Le Agenzie componenti il SEVIF, operative a partire dal gennaio 2011, trovano il loro fondamento giuridico **nell'art. 114 TFUE** in tema di ravvicinamento delle legislazioni in materia di mercato interno art. 26 TFUE che consente di creare agenzie ed organismi al di fuori dei trattati (base debole) condizionamento della c.d. “*Dottrina Meroni*”, che **non consente di conferire ad organismi non previsti dai trattati, come le nuova Agenzie create in virtù dell'art. 114 TFUE, compiti che implicino l'esercizio di ampi poteri discrezionali.**

b) Criticità da risolvere: verso il superamento della vigilanza armonizzata

- l'approccio seguito dal legislatore europeo con l'istituzione del SEVIF, si è rivelato inidoneo ad assicurare quell'accentramento del sistema dei controlli, che era stato ritenuto necessario per ovviare alle ragioni della crisi, anche per il condizionamento della c.d. “*Dottrina Meroni*”, che **non consente di conferire ad organismi non previsti dai trattati, come le nuova Agenzie create in virtù dell'art. 114 TFUE, compiti che implicino l'esercizio di ampi poteri discrezionali.**
- **il solo coordinamento** tra le Autorità di vigilanza – per quanto rafforzato dal SEVIF – era in sé **insufficiente** a preservare la stabilità finanziaria nell'Unione, specialmente con riferimento agli Stati che hanno aderito alla moneta unica, **perché la stabilità dei sistemi bancari nazionali è percepita come strettamente legata alla stabilità dello Stato di insediamento.**
- la pressante necessità di varare una gravosa linea di interventi finanziari, tesa a reperire le risorse occorrenti a salvare l'intero sistema bancario
- Esigenza di un superamento del modello della vigilanza nazionale armonizzata, onde garantire gli Stati chiamati a farsi carico dei salvataggi dal rischio di trovarsi a far fronte, nel prossimo futuro, ad altri indesiderati *defaults*.

c) Con il Vertice dell'Eurozona del 29 giugno 2012 predisposizione degli altri quattro plessi:

1. SSM Sistema di Supervisione unica (Regolamento n. 1024/2013 è stato istituito il Meccanismo Unico di Vigilanza e con il regolamento n. 17/2014)
2. CRD IV e CRR pacchetto sull'accesso all'attività creditizia ed i requisiti prudenziali per gli enti creditizi (CRD Direttiva n. 36/2013 e CRR Regolamento n. 575/2013)
3. SRM Sistema di risoluzione delle crisi bancarie: BRRD Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio

4. DGS Direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi

Esiste uno stretto nesso di continuità fra tutti questi quattro plessi, un nesso ben evidenziato già dal Rapporto Van Rompuy del 26 giugno 2012²¹, in cui è riassunta la strategia con cui l'Unione Europea intende reagire alla crisi e rilanciare il progetto europeo.

d) il rischio sovrano e il rischio bancario

L'esperienza degli anni della crisi ha, infatti, insegnato **che gli interventi nazionali aventi a oggetto il salvataggio di banche o istituzioni finanziarie possono riflettersi negativamente sul debito sovrano dello Stato interessato** e, specialmente ove si tratti di un paese dell'Eurozona, **possono successivamente ripercuotersi anche sulla moneta comune**, estendendo così il danno alle economie di altri Stati dell'Unione monetaria e ingenerando costi, che devono essere sopportati dai contribuenti degli stessi.

Per la realizzazione della *Banking Union* il legislatore europeo ha deciso di avvalersi della procedura prevista dal sesto paragrafo dell'art 127 TFUE, ai sensi del quale *“il Consiglio, deliberando all'unanimità mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, previa consultazione del Parlamento europeo e della Banca centrale europea, può affidare alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche che riguardano la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle altre istituzioni finanziarie, escluse le imprese di assicurazione”*.

Secondo la relazione illustrativa della proposta di regolamento predisposta dalla Commissione europea, l'art. 127 TFUE, sesto paragrafo, fornisce una solida base legale perché l'intervento:

- da un lato sarebbe rispettoso dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, limitandosi ad affidare alla BCE funzioni che è necessario esercitare a livello europeo per assicurare un'effettiva e uniforme applicazione di regole prudenziali, controllo dei rischi e prevenzione delle crisi e che non potrebbero essere adeguatamente esercitate dalle singole Autorità nazionali; sotto la responsabilità di queste ultime rimarrebbero, d'altronde, le attività non toccate dal regolamento (vigilanza sui soggetti non rientranti nel concetto europeo di *“ente creditizio”* e sulle banche di paesi non appartenenti all'UE, tutela del consumatore, controlli sui servizi di pagamento e antiriciclaggio);
- dall'altro non contemplerebbe il conferimento di compiti di vigilanza sulle imprese assicurative, espressamente esclusi da quelli affidabili alla BCE ai sensi del menzionato art. 127 TFUE.

2.3.SSM Sistema di Supervisione unica (Regolamento n. 1024 2013 è stato istituito il Meccanismo Unico di Vigilanza e con il regolamento n. 17/2014):

a) la competenza della BCE.

La prima componente dell'Unione bancaria è il SSM, o Meccanismo unico di vigilanza, bancaria, che secondo le attese a regime novembre 2014:

1) dar vita ad una visione integrata della vulnerabilità del sistema bancario impedendo l'accumulo di rischi eccessivi nei singoli Stati o nel complesso Euro;

2) rendere più efficaci riducendo l'onerosità, dei controlli sulle grandi banche internazionali;

La più importante novità è **la supervisione della BCE** sugli intermediari significativi (130, 140 banche, enti il cui valore supera i 30 mld di fatturato e per i quali il rapporto tra le attività totali ed il PIL dello Stato membro partecipante in cui sono stabiliti supera il 20% a meno che il valore totale delle attività sia inferiore a 5 mld di euro; le 130 banche rappresentano una quota di mercato pari all'85%) che sarà condotta dalla BCE, ma comunque in stretta collaborazione con le Autorità nazionali di vigilanza.

La BCE avrà anche **il potere di richiamare sotto** la proprie responsabilità le banche più piccole.

La supervisione sulle restanti banche rimarrà sotto la responsabilità delle autorità nazionali di ciascun paese che comunque la svolgeranno su criteri uniformi.

La Banca d'Italia manterrà la vigilanza prudenziale sugli intermediari finanziari non bancari e per tutti gli intermediari (banche e non banche) essa continuerà ad avere competenza esclusiva su un'ampia gamma di materie, quali la trasparenza e la correttezza delle relazioni con il cliente, il contrasto al riciclaggio, al terrorismo.

In dettaglio i poteri di vigilanza prudenziale della BCE (premesso che l'art. 25 Reg. 1024/2013 separa le funzioni di vigilanza dalla funzione di politica monetaria) sono (art. 6):

- rilasciare e revocare le autorizzazioni bancarie
- aperture succursali e prestazioni di servizi transfrontalieri in uno stato membro non partecipante
- valutare le notifiche in tema di acquisizione di partecipazioni qualificate in enti creditizi
- assicurare il rispetto degli atti che impongono agli enti creditizi requisiti prudenziali relativamente a requisiti in materia di fondi propri, cartolarizzazione, limiti ai grandi rischi, liquidità, leva finanziaria, segnalazione ed informativa al pubblico su tali aspetti. Peraltro, sebbene il regolamento n. 1024/2013 preveda che siano le autorità nazionali competenti ad applicare i requisiti in materia di riserve di capitale e prevede anche che la BCE possa applicare requisiti più elevati in materia di riserve di capitale rispetto a quelli applicati dalle Autorità nazionali competenti.
- supervisione delle regole in materia di governo societario (requisiti di professionalità, onorabilità, politiche e prassi di remunerazione, politiche e processi efficaci di valutazione dell'adeguatezza del capitale interno, modelli basati su rating interni), La BCE Può esigere la comunicazione di tutte le informazioni di cui necessita per assolvere i compiti attribuiti, quindi richiedere documenti, esaminare libri contabili
- effettuare valutazioni prudenziali e prove di stress test in collaborazione con ABE
- esercita la vigilanza consolidata sulle imprese madri stabilite in uno stato membro
- partecipa alla vigilanza supplementare dei conglomerati finanziari
- assolve compiti di vigilanza connessi ai piani di risanamento.

Per ordinaria supervisione si intende la verifica del rispetto della disciplina prudenziale nelle componenti qualitative (organizzazione, governo societario, remunerazioni) e quantitative (requisiti patrimoniali, concentrazione rischi, liquidità, leverage), stress test e vigilanza su base consolidata e supplementare.

Il MVU adotterà un modello di vigilanza definito attraverso l'utilizzo delle **best practices** delle Autorità nazionali in coerenza con i **Single rulebook** e con gli standard internazionali in materia di supervisione bancaria (**Core Principles for Effective Banking Supervision**).

Il **Supervisory manual** descriverà i processi operativi, le procedure e le metodologie di supervisione di tutte le banche (rilevanti e non). Il Manuale sarà sempre aggiornato e solo in parte pubblicato.

Il Manuale seguirà un approccio consolidato e basato sul rischio, terrà conto degli elementi prospettici e sarà caratterizzato dall'**integrazione tra vigilanza a distanza (off) e ispettiva (on site)**.

b) il funzionamento

Il principale strumento di tale vigilanza accentrata sono il **Joint Supervisory team (JST)** che vedrà la presenza della BCE in qualità di coordinatore e delle autorità dei Paesi in cui le banche operano.

Con riferimento agli intermediari italiani accentrati, il Joint Supervisory Team saranno composti prevalentemente da personale della Banca d'Italia. I gruppi ispettivi saranno costituiti anch'essi da personale delle Autorità nazionali e dell'SSM.

Le decisioni sulle banche saranno assunte da un organo collegiale, il **Consiglio di vigilanza (Supervisory Board)** formato da Presidente, da un Vice Presidente scelto tra i membri del Comitato esecutivo della BCE, da quattro rappresentanti della BCE e dai 18 governatori delle banche centrali nazionali. Per l'Italia partecipa un membro del Direttorio della Banca d'Italia.

Le decisioni saranno assunte dal **Consiglio direttivo della BCE** (composto dai 6 membri del Comitato esecutivo e dai 18 governatori delle banche centrali nazionali).

Spunti di riflessione sul *Single Supervisory Mechanism* e sulla nuova conformazione della vigilanza europea

E' da rilevare che, perché il SSM apporti reali benefici all'economia reale ed al sistema bancario nel suo complesso, è necessario conseguire tre obiettivi:

1. **Rapida convergenza dei metodi di vigilanza verso le migliori prassi a livello europeo** – raggiungimento di standard di supervisione elevati eliminerà uno dei fattori di debolezza. **L'applicazione della nuova normativa deve consentire alla banca di utilizzare in modo efficiente la liquidità ed il capitale e di abbattere i costi di adattamento delle normativa (compliance)**

2. **Il sistema dei controlli deve essere realmente a livello europeo evitando quindi che l'SSM si traduca in un mero affastellamento di poteri che restano a livello nazionale** – in tale direzione è necessaria una precisa ripartizione dei poteri tra BCE e ANC
3. Qualità nella produzione dei dati, confrontabilità delle informazioni per un più efficiente vaglio dei mercati sull'attività delle banche

Entro il 31 dicembre 2015 e, in seguito, ogni tre anni la Commissione pubblica una **relazione sull'applicazione** del regolamento n.1024, ponendo un accento particolare sul monitoraggio dell'impatto potenziale sul corretto funzionamento del mercato interno. La relazione valuta tra l'altro:

- a) **il funzionamento dell'MVU nell'ambito del SEVIF e l'impatto delle attività di vigilanza della BCE** sugli interessi dell'Unione nel suo complesso e sulla coerenza e l'integrità del mercato interno dei servizi finanziari, incluso l'eventuale impatto sulle strutture dei sistemi bancari nazionali nell'Unione, e in ordine all'efficacia delle disposizioni in materia di cooperazione e scambio d'informazioni tra l'MVU e le autorità competenti degli Stati membri non partecipanti;
- b) **la suddivisione dei compiti tra la BCE e le autorità nazionali** competenti nell'ambito dell'MVU, l'efficacia delle modalità organizzative pratiche adottate dalla BCE e l'impatto dell'MVU sul funzionamento dei restanti collegi di vigilanza;
- c) **l'efficacia dei poteri di vigilanza e sanzionatori della BCE e l'adeguatezza dell'attribuzione alla BCE di ulteriori poteri sanzionatori**, anche in relazione a soggetti diversi da enti creditizi, società di partecipazione finanziaria o società di partecipazione finanziaria mista;
- d) l'adeguatezza delle disposizioni stabilite rispettivamente per i compiti e gli strumenti macroprudenziali di cui all'articolo 5 e per la concessione e la revoca delle autorizzazioni di cui all'articolo 14;

2.3 CRD IV e CRR pacchetto sull'accesso all'attività creditizia ed i requisiti prudenziali per gli enti creditizi (CRD Direttiva n. 36/2013 e CRR Regolamento n. 575/2013: a) introduzione

L'introduzione del Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria, conformemente alla raccomandazione 20 del *Rapporto de Larosière*, doveva essere corredata dall'avvio di un processo che avrebbe dovuto condurre entro l'inizio del 2013 all'individuazione delle principali divergenze nelle legislazioni nazionali di recepimento delle direttive europee in materia di attività bancaria e di vigilanza sulla stessa - divergenze derivate da esercizio di opzioni, deroghe o eccezioni tempo per tempo previste dalle stesse direttive - e alla successiva eliminazione delle norme nazionali

suscettibili di indurre distorsioni della concorrenza o di favorire arbitraggi regolamentari, in quanto meno rigorose rispetto alle disposizioni europee di base.

L'intero processo di razionalizzazione e riavvicinamento della normativa di derivazione europea avrebbe dovuto condurre all'instaurazione di regimi di vigilanza e sanzionatori ben più rigorosi e uniformi di quelli preesistenti.

Lo strumento che ha assicurato il perseguimento di tali obiettivi è il c.d. "pacchetto CRD IV", composto dal regolamento (UE) n. 575/2013 del 26 giugno 2013 che, con un testo di ben 521 articoli, introduce regole uniformi concernenti i requisiti prudenziali delle banche e delle imprese di investimento, e dalla direttiva 2013/36/UE del 26 giugno 2013, che disciplina con norme di massima armonizzazione l'accesso all'attività bancaria e la vigilanza prudenziale sulle banche e sulle imprese di investimento.

Entrambi i corpi normativi sono rivolti indistintamente a tutti gli Stati facenti parte dell'Unione Europea e sono, quindi, ascrivibili alla disciplina di applicazione generale della *Banking Union*, idealmente collocabile sul cerchio esterno.

Dopo un lungo *iter* procedurale, i due atti normativi sono stati approvati prima dell'estate del 2013, realizzando così un notevole passo avanti verso la tendenziale uniformità delle regole tecniche, dei criteri applicativi, delle prassi di vigilanza e delle modalità di esercizio dei relativi poteri.

La realizzazione del "pacchetto CRD IV" era stata avviata prima dell'accelerazione impressa verso la *Banking Union* e presupponeva, al momento della sua prima ideazione, il permanere di un sistema di controlli ancora parcellizzato fra le varie Autorità nazionali - come detto, sostanzialmente non intaccato dall'introduzione delle tre Agenzie europee - cui intendeva ovviare, realizzando una maggiore convergenza dei poteri loro attribuiti e dei criteri di esercizio degli stessi.

La sua effettiva portata dovrà, quindi, essere ora rivalutata alla luce del fatto che il regolamento e la direttiva CRD IV sono entrati in vigore in un contesto significativamente modificato dagli scenari della *Banking Union*, che stanno maturando nel frattempo.

Sinteticamente:

- la Direttiva 2013/36/UE, contenente disposizioni in materia di: autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi, cooperazione fra autorità di vigilanza, processo di controllo prudenziale, metodologie per la determinazione delle riserve di capitale (*buffer*), disciplina delle sanzioni amministrative, regole su governo societario e remunerazioni
- il Regolamento (UE) n. 575/2013, che definisce le norme in materia di fondi propri, requisiti patrimoniali minimi, rischio di liquidità, leva finanziaria (*leverage*), informativa al pubblico.

Il *single rulebook* europeo si compone - oltre che dal Regolamento e dalla Direttiva - anche degli standard tecnici vincolanti (7) e delle linee guida dell'Autorità Bancaria Europea (*European Banking Authority - EBA*) cui il nuovo *framework* affida la disciplina di attuazione della normativa primaria (cd. Level 2 text) nonché la definizione delle regole ai fini del reporting alle autorità di vigilanza.

Il nuovo *framework* normativo europeo introduce importanti elementi di novità sul piano dei contenuti rispetto alla vigente normativa prudenziale, in coerenza con la revisione della legislazione finanziaria internazionale.

b) i temi regolati

In particolare, si rammenta l'introduzione di nuove regole nelle seguenti materie:

a) *capitale*: si è provveduto ad accrescere sia la qualità sia il livello minimo regolamentare del patrimonio di vigilanza nell'ambito di un quadro complessivo di maggiore armonizzazione degli aggregati patrimoniali;

b) *rischio di controparte*

c) *leverage ratio*: l'entrata in vigore del Regolamento comporta l'introduzione di specifici obblighi di *reporting* in materia di "leva finanziaria" per banche e SIM. E' anche previsto dal 1° gennaio 2015 un obbligo di disclosure del proprio coefficiente di leva finanziaria;

d) *liquidità*: dal 1° gennaio 2014 è iniziato il periodo di monitoraggio di un anno durante il quale le banche e le SIM saranno tenute all'adempimento di specifici obblighi segnaletici per la rilevazione della propria esposizione al rischio di liquidità; *buffer di capitale*: la CRD IV disciplina a livello europeo i *buffer* di capitale alla luce delle nuove previsioni del Comitato di Basilea in materia

f) obblighi di disclosure: è prevista l'introduzione di nuovi obblighi di *disclosure* con frequenza annuale (artt. 89 e 90 CRD IV); per le banche e le SIM con riferimento, tra l'altro, alle informazioni relative all'utile/perdita prima delle imposte, all'ammontare delle imposte stesse sull'utile/perdita e ai contributi pubblici ricevuti

c) il tema delle segnalazioni statistiche e di vigilanza

L'armonizzazione a livello europeo si estende anche alle segnalazioni di vigilanza statistiche (FINREP) e prudenziali (COREP).

L'Autorità Bancaria Europea ha predisposto una proposta relativa agli *Implementing Technical Standard* (ITS) (11) che saranno adottati con appositi provvedimenti (di norma regolamenti) della Commissione europea direttamente efficaci negli Stati membri.

La Banca d'Italia provvederà, pertanto, anche a rivedere le **segnalazioni** una volta che sarà concluso l'iter legislativo.

Le prime segnalazioni prudenziali **COREP** – che si applicano su base individuale e consolidata – e sono state prodotte con data di riferimento **31 marzo 2014**, mentre per il **FINREP** – che si applica

ai soli gruppi che redigono bilanci conformi agli IAS/IFRS – è previsto uno slittamento al 1° luglio 2014 (prima data di riferimento **30 settembre 2014**).

Un trattamento specifico è previsto per le segnalazioni volte a monitorare il “requisito di copertura della liquidità” (LCR): la prima segnalazione dovrà essere prodotta con data di riferimento 31 marzo 2014 e avrà cadenza mensile.

Per il primo anno gli intermediari potranno inoltrare tale segnalazione entro 30 giorni dalla data di riferimento; successivamente, in via ordinaria la segnalazione dovrà essere inoltrata entro 15 giorni.

Gli standard tecnici sulle segnalazioni saranno inoltre integrati, entro la fine del 2013, con gli schemi in materia di attività impegnate (*asset encumbrance*), *non-performing*, ristrutturata e soggette ad accordi di ristrutturazione (cd. “*forbearance*”).

Ferma restando la diretta efficacia negli Stati membri, gli ITS in esame concedono comunque taluni margini di intervento nella richiesta di informazioni alle Autorità nazionali.

In particolare, la bozza di ITS pubblicata dall’Autorità Bancaria Europea riconosce che il FINREP e il COREP rappresentano una parte delle informazioni che gli intermediari vigilati inviano alle Autorità di vigilanza (12): queste ultime, quindi, potranno continuare a chiedere informazioni statistiche e/o prudenziali di Secondo Pilastro, nonché quelle necessarie a verificare il rispetto di normative strettamente nazionali (ad esempio, attività di rischio nei confronti di soggetti collegati).

Inoltre, gli ITS riconoscono agli Stati Membri la facoltà di richiedere le informazioni previste utilizzando la soluzione informatica ritenuta opportuna. Sfruttando tale facoltà, la Banca d’Italia è orientata a confermare l’approccio finora adottato e, in particolare, mantenere lo schema “a matrice” come modalità di trasmissione delle informazioni, riducendo così i costi di adeguamento per gli operatori.

La Banca d’Italia intende, in particolare, strutturare la normativa segnaletica in 2 macro aree:

- i) informazioni armonizzate (FINREP/COREP) (14);
- ii) informazioni non armonizzate, in cui confluirebbero essenzialmente dati già presenti nelle basi segnaletiche, ma non incluse negli schemi europei. Nell’identificazione di queste ultime informazioni si terrà conto della necessità di contemperare le esigenze informative della supervisione con quelle di contenimento dei costi a carico degli operatori, anche nella prospettiva dell’avvio del *Single Supervisory Mechanism* (SSM).

A partire dal 1° gennaio 2014, sono state trasposte nell’ordinamento dell’Unione europea le riforme degli accordi del Comitato di Basilea (“Basilea 3”) volte a rafforzare la capacità delle banche di assorbire shock derivanti da tensioni finanziarie ed economiche, indipendentemente dalla loro origine, a migliorare la gestione del rischio e la governance, nonché a rafforzare la trasparenza e l’informativa delle banche.

Nel far ciò, il Comitato ha mantenuto l’approccio basato su tre Pilastri che era alla base del precedente accordo sul capitale noto come “Basilea 2”, integrandolo e rafforzandolo per accrescere

quantità e qualità della dotazione di capitale degli intermediari, nonché introducendo strumenti di vigilanza anticiclici, norme sulla gestione del rischio di liquidità e sul contenimento della leva finanziaria.

In particolare anche il Terzo Pilastro, riguardante gli obblighi di informativa al pubblico sull'adeguatezza patrimoniale, sull'esposizione ai rischi e sulle caratteristiche generali dei relativi sistemi di gestione e controllo, al fine di favorire la disciplina di mercato, è stato rivisto. Le modifiche sono tese ad introdurre, fra l'altro, maggiori requisiti di trasparenza, maggiori informazioni sulla composizione del capitale regolamentare e sulle modalità con cui la banca calcola i ratios patrimoniali.

Ciò premesso, in ambito comunitario i contenuti di "Basilea 3" sono stati recepiti in due atti normativi:

- il Regolamento (UE) n. 575/2013 del 26 giugno 2013 (CRR), che disciplina gli istituti di vigilanza prudenziale del Primo Pilastro e le regole sull'informativa al pubblico (Terzo Pilastro);
- la direttiva 2013/36/UE del 26 giugno 2013 (CRD IV), che riguarda, fra l'altro, le condizioni per l'accesso all'attività bancaria, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi, il processo di controllo prudenziale, le riserve patrimoniali addizionali.

Le disposizioni normative sopra citate sono state recepite, a livello nazionale, attraverso le seguenti circolari:

- Circolare Banca d'Italia n. 285: Disposizioni di vigilanza per le Banche;
- Circolare Banca d'Italia n. 286: Istruzioni per la compilazione delle segnalazioni prudenziali per le Banche e le Società di Intermediazione Immobiliare;
- Aggiornamento della Circolare Banca d'Italia n.154: Segnalazioni di vigilanza delle Istituzioni Creditizie e Finanziarie. Schemi di rilevazione e istruzioni per l'inoltro dei flussi informativi.

E' stato dunque ricordato come Intesa San Paolo abbia redatto il prospetto allegato al bilancio 2013, in base alle suddette disposizioni, su base consolidata con riferimento ad un'area di consolidamento "prudenziale" che coincide sostanzialmente con la definizione di Vigilanza di gruppo bancario (integrato dal consolidamento proporzionale delle entità controllate congiuntamente).

Sulla base dell'art. 433 della CRR, le banche pubblicano le informazioni al pubblico previste dalla normativa comunitaria almeno su base annua, congiuntamente ai documenti di bilancio.

E' inoltre richiesto che venga valutata la necessità di pubblicare alcune o tutte le informazioni più frequentemente, alla luce delle caratteristiche rilevanti dell'attività in essere.

Gli enti devono valutare, in particolare, l'eventuale necessità di pubblicare con maggiore frequenza le informazioni relative ai "Fondi propri" (art. 437) e ai "Requisiti di capitale" (art. 438), nonché le informazioni sull'esposizione al rischio o su altri elementi suscettibili di rapidi cambiamenti.

E' altresì previsto che, conformemente all'articolo 16 del regolamento (UE) n. 1093/2010, l'EBA (European Banking Authority) emani - entro il 31 dicembre 2014 - orientamenti sulla valutazione, da parte degli enti, della necessità di pubblicare con maggiore frequenza le informazioni al pubblico.

Alla luce delle suddette disposizioni normative e nelle more che l'EBA pubblichi più specifiche indicazioni, sulla base del principio di massima trasparenza, è stato evidenziato come Intesa Sanpaolo pubblica, in occasione dei resoconti trimestrali di marzo e settembre, informazioni di sintesi **sui “Fondi propri” e i “Requisiti di capitale”**.

Attesa la rilevanza pubblica della presente informativa, il documento è sottoposto dal Dirigente Preposto alla redazione dei documenti contabili societari agli Organi Societari competenti per l'approvazione.

Il documento è dunque soggetto, ai sensi dell'art. 154-bis del D. Lgs. 58/98 (Testo Unico sulla Finanza, “TUF”), alla relativa attestazione.

Ne consegue che il documento “Informativa al pubblico Terzo Pilastro di Basilea 3” è sottoposto ai controlli e alle verifiche stabilite dalle “Linee guida di governo amministrativo finanziario” del Gruppo, documento che definisce le regole di applicazione dell'art.154 bis del TUF nel Gruppo Intesa Sanpaolo.

In particolare, il presidio del sistema dei controlli interni relativi all'informativa contabile e finanziaria è configurato per verificare in via continuativa l'adeguatezza e l'effettiva applicazione delle procedure amministrative e contabili a livello di Gruppo.

CRD IV:

- Pubblicate nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea le nuove norme tecniche di attuazione sullo scambio di informazioni fra le autorità competenti
- aggiornate le Q&A dell'EBA sul Single Rulebook

CRR: Pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il Regolamento delegato n. 625/2014

2.5 DGS Direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi

In data 12 giugno è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Europea la direttiva 2014/49/UE relativa al sistema di garanzia dei depositi (DGS).

La direttiva entrerà in vigore dal 3 luglio 2015; sono tuttavia previste disposizioni transitorie (articolo 19) e disposizioni di recepimento (articolo 20) che prevedono scadenze differenti ma comunque applicabili, al più tardi dal 31 maggio 2016.

La portata e rilevanza della direttiva, congiuntamente alla direttiva 2014/59/UE relativa al quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento mobiliare (confronta nostra news di pari data), è assolutamente rilevante in quanto rafforza la protezione dei depositi dei cittadini in caso di fallimenti bancari.

Nell'ambito del contenuto, e senza pretesa di esaustività, si possono osservare i seguenti temi:

- Definizione di deposito garantito, deposito indisponibile e conto congiunto (articolo 2);
- Definizione dell'ammissibilità del deposito (articolo 5);
- Valore della copertura, identificato in 100.000€ , con alcune deroghe per specifiche operatività (articolo 6);
- La determinazione dell'importo rimborsabile ed i termini di rimborsabilità (articoli 7 e 8);
- Calcolo dei contributi relativi al finanziamento degli SGD (articoli 10 e 13);
- Informazioni da fornire ai depositanti (articolo 16).

A completamento di quanto sopra indicato si allega l'indice della presente direttiva.

2.6 SRM Sistema di risoluzione delle crisi bancarie: BRRD Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio; SRM Regolamento n. 806/2014 che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico e che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010

Meccanismo ambizioso, con una serie di principi nuovi tra cui la gradazione gerarchica nell'attribuzione delle perdite ai vari stakeholder delle banche.

L'obiettivo è evitare che un sottoscrittore di debito subordinato o *senior* (o addirittura depositante) siano trattati in modo diverso da un paese all'altro.

Collegata alla creazione di fondi risoluzione a livello europeo. In caso di funzionamento di questo meccanismo il fondo di garanzia dei depositi rimane solo una funzione di *paybox* (cioè pagare la banca nel caso in cui venga liquidata).

Nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 12 giugno 2014 (L 173) è stata pubblicata la direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 che armonizza le procedure per la risoluzione delle crisi degli enti creditizi o delle imprese di investimento.

La novità principale della direttiva è l'introduzione del principio secondo cui, al fine di limitare l'impatto sui bilanci pubblici degli interventi per il salvataggio delle banche in difficoltà (*bail-out*), la copertura delle perdite è affidata in primo luogo agli azionisti, agli obbligazionisti e ai creditori delle stesse (*bail-in*).

La direttiva prevede che ogni ente prepari e tenga aggiornato, in via preventiva, un piano di risanamento, sottoposto alla valutazione dell'autorità competente, che indichi le misure che l'ente sarà tenuto a prendere per ripristinare la sua situazione finanziaria a seguito di un eventuale deterioramento significativo.

La procedura di risoluzione viene avviata quando un'autorità competente, previa consultazione dell'autorità di risoluzione, determina che l'ente è in dissesto o a rischio di dissesto.

Un ente è considerato tale quando:

- viola i requisiti per il mantenimento dell'autorizzazione (o è probabile che li violi in un prossimo futuro); quando le sue attività sono inferiori alle passività (o è probabile che lo siano in un prossimo futuro);
- quando non è in grado di pagare i propri debiti in scadenza (o è probabile che non li sia in un prossimo futuro);
- quando necessita di un sostegno finanziario pubblico straordinario (tranne casi specifici individuati dalla direttiva).

Tra i principi che governano la risoluzione vi sono:

- che azionisti e creditori sostengano una quota adeguata delle perdite (gli azionisti sostengono le perdite per primi e i creditori le sostengono dopo gli azionisti, purché nessun creditore subisca perdite superiori a quelle che avrebbe subito se l'ente fosse stato liquidato con procedura ordinaria di insolvenza);
- che gli organi di amministrazione e la direzione della banca vengano in linea di massima sostituiti; che i costi della risoluzione siano ridotti al minimo; che i creditori della stessa categoria ricevano pari trattamento;
- che i depositi protetti siano interamente salvaguardati.

Gli strumenti di risoluzione, che possono essere utilizzati individualmente o in combinazione tra loro, sono:

- la vendita dell'attività d'impresa;
- la costituzione di un ente-ponte, cioè la cessione di tutte le attività, i diritti e le passività o di parte di essi a un ente interamente o parzialmente di proprietà di un'autorità pubblica;
- la separazione delle attività non in sofferenza dell'ente da quelle deteriorate o in sofferenza;
- **il *bail-in* (svalutazione e conversione dei titoli) degli azionisti e dei creditori dell'ente. In particolare, azionisti e creditori partecipano al piano di ristrutturazione fino a un limite massimo**

dell'8 per cento delle passività della banca, e secondo una precisa gerarchia di intervento (azionisti, obbligazionisti junior, obbligazionisti senior e titolari di depositi oltre i 100.000 euro).

Sono esclusi in ogni caso dal *bail-in* i depositi **sotto la soglia dei 100.000 euro**, le passività garantite e quelle nei confronti dei dipendenti per retribuzioni e pensioni.

Nel caso in cui i fondi forniti da azionisti, obbligazionisti e creditori non siano sufficienti, è previsto il ricorso al fondo unico di risoluzione per un ammontare fino al 5% delle passività della banca in crisi.

Gli Stati membri devono recepire la direttiva entro il **31 dicembre 2014**.

In parallelo è **stato approvato un regolamento n. 806/2014** che istituisce un sistema centralizzato a livello europeo per la gestione delle crisi bancarie ed il suo ambito di applicazione comprenderà gli Stati membri “partecipanti”, cioè quelli la cui moneta è l'euro, e gli Stati membri non partecipanti che abbiano instaurato una cooperazione stretta con la BCE ai sensi dell'articolo 7 del regolamento (UE) n. 1024/2013 sul meccanismo unico di vigilanza.

Da fare: completare l'unione con il fiscal back stop (paracadute finanziario) ovvero un accordo che impedisca impatti negativi sistemici connessi alla crisi di banche – spezza il circolo vizioso tra rischio stato e rischio bancario ed attendiamo l'atto delegato sulla liquidità e per il sistema unico di garanzia dei depositi (DGs) abbiamo una proposta di direttiva.