

AUTORITÀ E REGOLE EUROPEE PER LA FINANZA: PICCOLI PASSI

di Concetta Brescia Morra
17 settembre 2010

Nei giorni scorsi il Consiglio dell'Unione Europea ha raggiunto l'accordo politico per la nuova supervisione sulla finanza. Nonostante l'enfasi dei comunicati formali si tratta di un compromesso che non cambierà radicalmente l'assetto attuale.

Il Commissario europeo Michel Barnier ha definito una "pietra miliare" il consenso politico raggiunto in Europa per la creazione di un sistema di supervisione sulla finanza. Nascono quattro nuove autorità: L'European Systemic Risk Board (ESRB) con finalità e poteri di carattere macro-prudenziale e l'European System of Financial Supervision (ESFS) rappresentato da un network di tre autorità dedicate alla vigilanza micro-prudenziale; per il settore bancario l'European Banking Authority (EBA), per il settore dei mercati mobiliari, l'European Securities and Markets Authority (ESMA) e per il settore delle assicurazioni e dei fondi pensione, l'European Insurance and Occupational Pension Authority (EIOPA).

L'accordo ratifica scelte già definite dalla Commissione europea un anno fa. L'esame dei poteri affidati alle nuove autorità induce a escludere che la supervisione sulla finanza abbia oggi una dimensione europea. In particolare, non viene posto in essere un sistema di controlli sugli intermediari finanziari sovraordinato a quello degli Stati membri. Le nuove autorità avranno il compito di sviluppare proposte regolamentari per definire standard tecnici comuni; risolvere casi di disaccordo fra i supervisori nazionali, quando la normativa vigente richieda il loro coordinamento; contribuire ad assicurare una applicazione uniforme delle regole comunitarie; svolgere un ruolo di coordinamento in situazioni di emergenza. Solo l'ESMA avrà una potestà diretta nei confronti delle rating agencies.

Lo scopo delle nuove autorità è soprattutto quello di rafforzare la cooperazione fra vigilanze nazionali e migliorare l'armonizzazione delle regole. Si tratta di obiettivi importanti, che rappresentano il presupposto necessario per arrivare alla creazione di un sistema di vigilanza europeo, ma che forse appaiono un passo troppo timido a più di due anni dallo scoppio della crisi.

I limiti del compromesso sono facilmente spiegabili. I paesi europei non sono disposti a cedere parte dei loro poteri ad autorità sovranazionali, soprattutto considerato il necessario coinvolgimento delle finanze nazionali in caso di crisi di intermediari di rilevanti dimensioni. Questa considerazione sposta l'attenzione sulle iniziative che riguardano gli interventi in caso di situazioni di insolvenza di intermediari bancari, in particolare, sulla creazione di sistemi di garanzia che operino a livello europeo in caso di crisi. Su questi punti appare ancora lontano il raggiungimento di un accordo fra i paesi. La Commissione UE, nel maggio scorso, ha pubblicato un documento sulle modalità di realizzazione di un bank resolution fund europeo per cercare di evitare per il futuro che i costi dei fallimenti bancari ricadano sui contribuenti, ovvero siano in grado di destabilizzare il sistema finanziario; lo stesso documento è molto cauto e propone, come primo passo, la creazione di una rete armonizzata di fondi nazionali legati a un insieme coordinato di dispositivi nazionali di gestione delle crisi. D'altro canto, le proposte normative per la creazione di un sistema di regole per la gestione della crisi di intermediari bancari cross-border, poste in consultazione dalla Commissione più di un anno fa, non registrano progressi. L'esperienza passata non è incoraggiante; i lavori per arrivare alla direttiva comunitaria su risanamento e liquidazione delle banche (dir. 2001/24/CE) sono durati oltre venti anni e il compromesso raggiunto prevede solo un regime di riconoscimento reciproco delle procedure nazionali, senza norme per l'armonizzazione minima della regolamentazione. Il ritardo nell'approvazione di questi provvedimenti potrebbe rendere più debole il nuovo impianto delle autorità europee sulla finanza. Appare più coraggiosa e incisiva la riforma americana dei mercati finanziari, il Dodd-Frank Act approvato nel luglio scorso dal Congresso USA. Si tratta di un complesso di regole articolato, che pur presentando una costruzione complessa, cerca di affrontare tutti i nodi della crisi finanziaria. Un tassello importante della riforma sono le norme che ampliano i poteri delle autorità per la gestione di situazione di difficoltà di intermediari finanziari; è evidente, peraltro, che scelte come quelle statunitensi sono molto difficili da raggiungere in Europa in assenza di un'unione politica.