

VERSO UN'AUTORITÀ EUROPEA PER LA FINANZA?

di Concetta Brescia Morra
08 giugno 2012

La crisi di un grande gruppo creditizio, Bankia, e il timore della diffusione di panici bancari hanno posto sul tavolo della discussione in Europa gli interventi per banche in difficoltà e l'accentramento delle competenze per la supervisione sui gruppi transnazionali. Alcuni passi in questa direzione sembrano improrogabili.

Fino a oggi, le proposte di accentramento delle funzioni di vigilanza sulle banche in Europa erano sostenute da ragioni di efficacia. Un sistema frammentato di supervisori nazionali a fronte della diffusione di gruppi multinazionali di banche non è efficiente e potrebbe non essere in grado di evitare situazioni di instabilità con effetti di carattere sistemico. Il meccanismo della cooperazione fra la autorità, sostenuto dalle direttive comunitarie che hanno dato luogo ai "collegi di supervisione" (dir. 2009/111/CE) sui gruppi cross-border, non ha funzionato in maniera efficace.

Quest'argomento, peraltro, ha costituito una spinta debole a sostegno della creazione di un sistema di autorità europee sulla finanza, a causa delle resistenze nazionali a perdere parte della loro sovranità in questo campo. Le resistenze sono state giustificate dalla circostanza che i costi dei salvataggi delle banche sono pagati dai contribuenti dei paesi di appartenenza delle stesse.

Queste considerazioni sono alla base del compromesso realizzato fra i paesi europei a seguito della crisi finanziaria che ha investito i mercati finanziari nel 2007-2009.

Alla fine del 2010, la direttiva 2010/78/CE e diversi regolamenti approvati dal Parlamento europeo hanno dato attuazione al rapporto dei Saggi, presieduto da J. De Larosiere, costituito nel 2008 per rafforzare il sistema di supervisione sulla finanza in Europa. Questi provvedimenti hanno dato vita a un sistema complesso di autorità comunitarie: L'European Systemic Risk Board (ESRB) con finalità e poteri di carattere sistemico (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). Nonostante il lungo elenco delle finalità da perseguire, al sistema europeo delle autorità finanziarie sono affidati pochi compiti, in cui non appaiono importanti potestà di intervento su singole istituzioni finanziarie o su singoli casi. Le autorità dedicate al controllo micro-prudenziale possono dettare standard regolamentari comuni; risolvere casi di contrasto fra autorità nazionali; contribuire ad assicurare una applicazione uniforme delle regole in Europa; svolgere un ruolo di coordinamento in situazioni di emergenza. Solo l'autorità dedicata ai mercati finanziari (la ESMA) ha poteri diretti su un attore del mercato: le agenzie di rating.

Oggi, peraltro, la crisi di Bankia - che può provocare gravi conseguenze in termini di stabilità sistemica non solo in Spagna, ma anche nel resto dell'Europa - ha posto di nuovo al centro del dibattito l'esigenza di disporre di meccanismi di gestione della crisi di livello europeo e di avviare la creazione di un sistema di vigilanza accentrato.

Nel caso di Bankia la questione è resa più complessa dalla circostanza che la Spagna non è in grado di affrontare questa crisi da sola, a causa dell'elevato livello del debito pubblico e delle tensioni sui titoli del debito sovrano. Le proposte di riforma dell'assetto della supervisione pubblica sulla finanza in Europa richiedono tempi non compatibili con l'urgenza di misure necessarie per fronteggiare la crisi della banca spagnola. Per essa potranno essere trovate soluzioni straordinarie, sulla base di un accordo fra i paesi europei, in particolare, mediante l'utilizzo dell'European Financial Stability Facility (EFSF) o del nascente European Stability Mechanism (ESM) che possono effettuare prestiti agli Stati per operazioni di ricapitalizzazione di istituzioni finanziarie.

Proprio le difficoltà della Spagna mostrano, peraltro, che se si devono trovare in Europa strumenti per la gestione della crisi di una banca di carattere sistemico (Systemically Important Financial Institution), i poteri di vigilanza su questi intermediari debbano essere accentrati a livello europeo.

Le proposte di riforma degli assetti della supervisione in Europa, peraltro, non sono facili da definire sul piano tecnico.

Gli strumenti di gestione della crisi, erano già stati analizzati dalla Commissione europea nel 2010. Essa ha affermato che la messa in comune delle risorse in un unico fondo di risoluzione pan-UE avrebbe potuto comportare chiari benefici; la soluzione, peraltro, era prematura in assenza di un quadro integrato europeo di vigilanza e di gestione delle crisi. Di conseguenza, la Commissione aveva avanzato una proposta volta alla istituzione di una rete armonizzata di fondi nazionali di risoluzione ex ante finanziati mediante un prelievo a carico delle banche. La rete di fondi avrebbe dovuto essere accompagnata da un insieme coordinato di dispositivi nazionali di gestione delle crisi. Il sistema non era finalizzato al salvataggio di banche in crisi, ma era diretto a facilitare l'adozione di misure di risoluzione per queste banche, in modo da evitare il contagio e per consentire una liquidazione ordinata. Questo progetto è rimasto inattuato. Esso potrebbe rappresentare oggi un primo passo per arrivare a misure comuni di gestione delle crisi di banche. Considerate, infatti, le difficoltà di armonizzare le regole dei paesi aderenti all'Unione in materia di procedure fallimentari, la soluzione della rete di fondi nazionali è quella che ha maggiori possibilità di essere approvata in tempi brevi.

Per quanto riguarda la creazione di un sistema di vigilanza accentrato in Europa, va ricordato che esso implica un intervento di modifica del Trattato, anche se alcuni autori ipotizzano che vi siano le basi per la sua realizzazione in alcune disposizioni già vigenti del Trattato; esse, peraltro, richiedono comunque il consenso unanime del Consiglio UE. Per la costruzione del sistema di vigilanza europeo è preferibile una soluzione intermedia che, sulla falsariga di quanto previsto in materia antitrust, preveda la competenza di autorità comunitarie in caso di intermediari di rilevanza europea (per le dimensioni o per il fatto di operare in più di uno Stato dell'Unione), mentre alle autorità nazionali resterebbe una competenza residuale di vigilanza sugli intermediari che non presentino una dimensione europea.