

Gli effetti della Vigilanza prudenziale sulla performance di esercizio delle banche italiane nell'ambito del nuovo modello di *governance* economica europea*

Nicola Dolci

SOMMARIO: 1. Introduzione. L'Unione bancaria. – 2. Vigilanza prudenziale. Brevi cenni. – 3. Il nuovo modello di integrazione istituzionale e amministrativa. – 4. I requisiti patrimoniali degli enti creditizi dell'UE. – 5. Effetti della vigilanza sulla *performance* delle banche italiane. – 6. Considerazioni conclusive.

1. *Introduzione. L'Unione bancaria*

Come noto la decisione da parte dell'Unione europea (l'Unione) di implementare un sistema di vigilanza unico degli istituti bancari della zona euro, affonda le sue radici nella crisi economico-finanziaria del 2007-2009¹. Il sistema di vigilanza unico è invero solo uno dei pilastri che, insieme, contribuiscono a formare l'Unione bancaria europea. A sua volta, l'Unione bancaria rappresenta, dopo l'Unione economica e monetaria (UEM)², ed al pari delle prospettate Unione fiscale e Unione dei mercati di capitali (le quali di fatto, insieme alla prima, costituiscono il naturale completamento della seconda), una delle più importanti riforme legislative che hanno interessato il quadro normativo dell'Unione³.

* Il presente articolo è stato scritto nel 2019.

¹ La crisi del 2007-09, o crisi dei mutui *subprime*, esplosa nel settembre 2008 con il fallimento della banca d'investimento statunitense Lehman Brothers e che, in breve tempo, ha investito – con diverso grado di intensità – il sistema finanziario e l'economia reale di numerosi stati membri.

² Introdotta nel 1992 con il Trattato di Maastricht.

³ La decisione di consolidare l'UEM, e per l'effetto quella di implementare l'Unione bancaria, è stata presa dal Consiglio europeo nel 2012 al fine di dare vita ad una regolamentazione uniforme capace di integrare maggiormente tra loro le economie degli stati membri e poterne meglio tutelare la stabilità finanziaria, a tal riguardo si veda, Consiglio Europeo, *Verso un'autentica Unione economica e monetaria, Relazione del Presiden-*

Negli scorsi anni l'Unione è intervenuta adottando diversi sistemi di assistenza finanziaria che dessero stabilità agli stati membri più esposti alla crisi⁴ e, al contempo, attraverso una profonda riforma della normativa di settore, alle istituzioni bancarie. Due binari distinti e paralleli che avevano il fine ultimo di restituire stabilità all'UEM nella sua interezza.

Con riguardo a tale secondo spettro di azione, l'Unione ha dapprima ridefinito il sistema della *governance* economica europea modificandone l'assetto dei poteri tramite l'istituzione nel 2010 – sulla base dell'art. 114 TFUE – del Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria (ESFS)⁵. Successivamente è stato poi introdotto il Codice Unico Europeo (*Single Rule Book*): un *corpus* di norme da applicarsi a tutte le istituzioni finanziarie comunitarie. Come noto, il Codice Unico contiene disposizioni *ad hoc* in materia di requisiti patrimoniali delle banche⁶, gestione delle banche in dissesto⁷ e in materia di sistemi di garanzia dei depositi⁸.

L'opera di riforma del mercato finanziario interno, iniziata con l'introduzione del Codice Unico, ha avuto la sua evoluzione naturale nell'Unione bancaria la quale si articola nei tre – ormai noti – pilastri: (i) il Meccanismo di vigilanza

te del Consiglio europeo Herman Van Rompuy, EUCO 120/12, Bruxelles, 26 giugno 2012. Il sistema finanziario europeo non era dotato degli anticorpi necessari per resistere allo *shock* sistemico che, nel 2009, ne scosse le fondamenta e ne rivelò gli squilibri interni. Nei paesi della zona euro più deboli dal punto finanziario (Portogallo, Irlanda, Grecia, Spagna e Italia) la crisi degli istituti di credito si è poi trasformata in crisi del debito pubblico – anche a seguito delle speculazioni a ribasso degli operatori – facendo apparire evidente la stretta correlazione tra rischio bancario e rischio sovrano. Gli istituti di credito avevano sottoscritto ingenti quote di titoli pubblici dei paesi sovrani di appartenenza e l'aumentare del rischio paese determinava un peggioramento di solvibilità delle stesse banche il cui salvataggio a carico degli stati membri li avrebbe costretti ad una nuova emissione di debito pubblico e ad un conseguenziale peggioramento del livello del rischio e delle stesse finanze nazionali. Inoltre, il deprezzamento dei titoli pubblici detenuti dagli istituti di credito ne ha determinato un'erosione degli attivi costringendoli a doversi ricapitalizzare e diminuire il volume degli impieghi ad imprese e famiglie.

⁴ L'Unione è intervenuta a favore degli stati membri con il Meccanismo Europeo di Stabilizzazione e con il Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria, prima, e poi, *inter alia*, con il Meccanismo Europeo di Stabilità, il *Six-Pack*, il *Fiscal Compact* e il *Two-Pack*.

⁵ Fanno parte dell'ESFS le autorità di vigilanza europee per le banche, i mercati finanziari e assicurazioni rappresentate rispettivamente dall'European Banking Authority (EBA), l'European Securities and Markets Authority (ESMA) e l'European Insurance and Occupation Pension Authority (EIOPA), il Comitato Europeo per il Rischio Sistemico, il Comitato Congiunto delle Autorità Europee di Vigilanza ed i rappresentanti delle autorità di vigilanza finanziaria degli stati membri.

⁶ Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e Direttiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento.

⁷ 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.

⁸ Direttiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 relativa ai sistemi di garanzia dei depositi.

unico (SSM)⁹, (ii) il Meccanismo di risoluzione unico (SRM)¹⁰ ed (iii) il Sistema comune di garanzia dei depositi (EDIS)¹¹.

Quest'ultimo, tuttora in fase di gestazione, dovrebbe consistere in una copertura assicurativa dei depositi bancari tale da garantire, attraverso l'utilizzo di un fondo unico a livello europeo, i risparmi dei depositanti in caso di dissesto¹².

Il Meccanismo di vigilanza unico, di cui fa parte la Banca centrale europea (BCE) e le autorità di vigilanza nazionale, ha lo scopo di svolgere un'adeguata attività di vigilanza prudenziale sul sistema bancario europeo, nonché l'*enforcement* pubblico dei requisiti prudenziali. Il Meccanismo di risoluzione unico, strettamente correlato al precedente¹³, è finalizzato a gestire in modo unitario e omogeneo il processo di risoluzione degli istituti di credito in dissesto e di quelli che ne sono a rischio, anche attraverso un apposito fondo denominato Fondo di risoluzione unico.

Con l'accentramento a livello europeo dei poteri di vigilanza e risoluzione delle crisi bancarie, le autorità nazionali sono state integrate verticalmente nella catena di controllo e non svolgono più la funzione di indirizzo che prima rappresentava una delle loro principali prerogative. Come ben noto, ora, infatti, contribuiscono ad attuare in modo uniforme le decisioni adottate a livello europeo in tutti gli stati membri aderenti all'Unione bancaria. Come fatto notare da taluna dottrina, è interessante il dato rappresentato dalla «tendenza al superamento della tradizionale integrazione per composizione, che così a lungo ha caratterizzato l'ordinamento europeo, a favore di una nuova integrazione per accentramento»¹⁴,

⁹ L'acronimo SSM significa *Single Supervisory Mechanism Regulation*, è disciplinato dal Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi.

¹⁰ L'acronimo SRM significa *Single Resolution Mechanism*, è disciplinato dal Regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 luglio 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.

¹¹ L'acronimo EDIS significa *European Deposit Insurance Scheme* e la sua creazione è stata auspicata nell'ambito della Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 806/2014 al fine di istituire un sistema europeo di assicurazione dei depositi.

¹² L'EDIS è tuttavia ancora in fase di implementazione e non ancora completato a causa dei rallentamenti dei lavori preparatori dovuti ad una contrapposizione di vedute tra alcuni degli stati membri in merito alla forma e le funzioni che tale pilastro dovrebbe avere. I governanti dei paesi del blocco nordico, così come i loro elettori, si sono dichiarati piuttosto ostili all'idea che le crisi degli istituti bancari europei meno virtuosi – i quali solitamente appartengono all'area mediterranea – debbano essere risolte con i fondi dell'Unione.

¹³ N. Ruccia, *Caratteri, limiti e prospettive dell'Unione bancaria*, Cacucci Editore, Bari, 2018, 49: «Dal combinato disposto degli articoli 2 e 4, Regolamento 806/2014, si vince come l'ambito di applicazione del SRM coincida con quello del SSM. Siffatta coincidenza, è dovuta alla consapevolezza del legislatore europeo che il primo rappresenta, nella sostanza, un completamento del secondo, che quindi deve potersi applicare agli istituti di credito stabiliti negli Stati membri soggetti alla supervisione delle BCE».

¹⁴ L. Torchia, *La nuova governance economica dell'Unione europea e l'Unione bancaria* in M.P. Chiti, V. Santoro (a cura di), *L'Unione bancaria europea*, Pisa, 2016.

la quale risulta più accentuata nel caso della Vigilanza unica e meno nel caso del Meccanismo di risoluzione.

Al vertice del Meccanismo di vigilanza si trova la BCE la quale svolge la duplice funzione di politica monetaria e di vigilanza sul sistema creditizio, come le banche centrali nazionali anteriormente all'introduzione della moneta unica. Il tema riveste una primaria importanza ed è oggetto di numerose indagini dottrinali e orientamenti giurisprudenziali di cui, per esigenze materiali, non è possibile trattare in questa sede e ai quali si rimanda per una disamina approfondita del tema¹⁵.

Il presente contributo si propone di illustrare le caratteristiche principali del Meccanismo di vigilanza unico e quindi analizzare l'impatto che questo ha prodotto sul risultato di esercizio degli istituti di credito italiani. Durante la trattazione verrà data particolare enfasi all'inversione di *trend* che ha riguardato il processo decisionale e di definizione degli indirizzi di politica generale dell'Unione, soffermandosi anche sui profili attinenti alla normativa prudenziale in materia di requisiti patrimoniali ispirata dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria.

2. *Vigilanza prudenziale. Brevi cenni*

Il Meccanismo di vigilanza unico, primo e fondamentale pilastro dell'Unione bancaria, è entrato in vigore nel 2014 al fine di creare un apparato di controlli che potesse estrinsecare la propria attività di vigilanza in modo unitario e coordinato nei confronti di tutti gli enti creditizi della zona euro¹⁶.

Le attività bancarie transfrontaliere, che caratterizzano l'attuale mercato del credito, comportano un maggiore rischio di interdipendenza tra istituzioni finanziarie appartenenti formalmente a giurisdizioni diverse. Il mercato del credito europeo, stante l'inefficacia del semplice coordinamento delle autorità di vigilanza degli stati membri, non poteva più prescindere da un impianto di regole e di controlli unico che garantisse la stabilità e l'efficienza¹⁷ del mercato interno dei

¹⁵ Cfr., sull'argomento, a titolo esemplificativo: S. Antoniazzi, *La Banca Centrale Europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, Giappichelli, Torino, 2013 e T. Beck, D. Gros, *Monetary policy and banking supervision: coordination instead of separation*, in *CEPS Policy Brief No. 286; European Banking Center Discussion Paper No. 2013-003*, 19 marzo 2013.

¹⁶ Mario Draghi, Presidente della BCE, *Global Investment Conference*, Londra, 26 luglio 2012: «The key strategy point here is, if we want to get out of this crisis we have to repair this financial fragmentation».

¹⁷ La "stabilità" consiste nell'interesse ad avere un sistema in cui sia ridotto al minimo il rischio di fallimento, e quindi di risoluzione, degli istituti di credito. L' "efficienza", invece, deve essere intesa sia come efficienza operativa, ovvero minimizzazione dei costi dell'attività finanziaria, e allocativa, che afferisce alle modalità di allocazione delle risorse nei confronti degli impieghi alternativi. Sul punto, G. Forestieri, P. Mottura, *Il sistema finanziario*, Milano, 2017, 342.

servizi bancari – nonché del mercato unico nel suo insieme – ed evitasse crisi di sfiducia¹⁸ tali da alimentare esternalità negative¹⁹.

Come accennato, le attività tradizionali di regolamentazione e supervisione sono state oggetto di un processo di concentrazione in capo alle istituzioni comunitarie, le quali svolgono ora un ruolo di indirizzo e di coordinamento delle singole autorità nazionali. L'attività di vigilanza unica prudenziale viene svolta tanto nei confronti degli istituti bancari della zona euro quanto di quelli degli altri stati membri che vi aderiscono su base volontaria²⁰. Le competenze sono ripartite sulla base della significatività degli enti vigilati²¹. La BCE, attraverso il Consiglio di Vigilanza (costituito al suo interno a tale scopo), vigila direttamente sugli enti creditizi classificati come “significativi”, ma sempre in cooperazione con le autorità di vigilanza nazionali, mentre queste ultime vigilano su quelli ritenuti “meno significativi”²², ma più peculiari, data la loro territorialità.

Il fondamento normativo cui la BCE deve la funzione di supervisione e vigilanza, è da ricercarsi nel regolamento che ha istituito il Meccanismo di vigilanza²³, il quale è stato a sua volta predisposto sulla base della cosiddetta “clausola abilitante” di cui all'art. 127, par. 6 TFUE. La clausola abilitante prevede che il Consiglio, previa consultazione con il Parlamento europeo e la BCE, abbia la facoltà di affidare a quest'ultima compiti specifici in merito alle politiche che riguardano la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle altre istituzioni finanziarie²⁴. La BCE dispone inoltre di poteri cautelari e sanzionatori che può esercitare nei confronti dei soggetti vigilati, nonché dell'autorità di interve-

¹⁸ Il considerando numero 1 del Reg. (UE) n. 1095/2010 recita: «La crisi ha evidenziato gravi lacune in materia di cooperazione, coordinamento, applicazione uniforme del diritto dell'Unione e fiducia tra le autorità nazionali di vigilanza».

¹⁹ L'Unione bancaria, infatti, come sostenuto da taluna dottrina (Coeuré), non persegue soltanto l'obiettivo di tutelare il mercato bancario interno, ma anche quello della stabilità monetaria.

²⁰ L'art. 2 par. 1 del Regolamento (UE) n. 1024/2013 nell'ambito della definizione di “Stato membro partecipante” specifica che partecipano al Meccanismo di vigilanza unico gli Stati membri la cui moneta è l'euro oppure uno Stato membro la cui moneta non è l'euro che ha instaurato una collaborazione stretta ai sensi dell'art. 7 di cui al medesimo regolamento, in ossequio allo spirito di maggiore cooperazione tra l'economia dell'Unione che caratterizza tale intervento riformatore.

²¹ La segmentazione dei poteri e la definizione delle procedure di vigilanza sono state cristallizzate nel regolamento quadro adottato dalla BCE, il Regolamento (UE) n. 468/2014, entrato in vigore il 15 maggio 2014, che ha istituito il quadro di cooperazione tra BCE e autorità di vigilanza nazionale nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico.

²² L'elenco dei soggetti vigilati, aggiornato dalla BCE la prima settimana di ogni mese, riflette l'insieme delle decisioni sulla significatività degli enti creditizi che sono entrate in vigore entro la data di chiusura fissata per l'aggiornamento. Al 1° gennaio 2020 gli enti significativi ammontavano 117, cfr. ECB, *List of supervised entities. Cut-off date for changes: 1 January 2020*, Frankfurt a.M., 2019, disponibile sul sito internet della BCE.

²³ Ovvero, il citato Regolamento (UE) n. 1024/2013.

²⁴ Il ricorso alla clausola abilitante di cui all'art. 127, par. 6 TFUE ha sollevato in dottrina non pochi dubbi e molti tra gli autori hanno provato ad individuare una base giuridica alternativa, e per tanto idonea, all'attribuzione di tali competenze alla BCE. A tal riguardo si veda N. Ruccia, *Caratteri, limiti e prospettive dell'Unione bancaria*, Bari, 2018, 20 ss.

nire direttamente in via preventiva qualora ravvisi che nei dodici mesi successivi i soggetti vigilati possano incorrere in una violazione dei parametri da rispettarsi, trovandosi così nella posizione di dare diretta applicazione al diritto europeo ed alle norme nazionali di recepimento delle direttive – fino ad ora di competenza delle sole autorità nazionali²⁵.

Anche se brevemente, vale la pena soffermarsi sul ruolo, senz'altro centrale, che l'Autorità Bancaria Europea (EBA) riveste nell'ambito della nuova architettura regolamentare e che ha provocato non poche incertezze circa la ripartizione di competenze con la stessa BCE. La creazione dell'EBA²⁶ risale al 2010 e rientra nell'ambito del sopra menzionato Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria²⁷. Precedentemente basata a Londra, ha da poco spostato la sua sede a Parigi a causa della fuori uscita del Regno Unito dall'Unione e svolge una funzione regolamentare fondamentale in materia di vigilanza. Inizialmente il suo compito principale è stato contribuire, mediante l'adozione di norme tecniche vincolanti e orientamenti, alla creazione del Codice Unico e quindi fornire un insieme unico di norme prudenziali armonizzate per gli enti finanziari in tutta l'Unione. L'EBA è inoltre incaricata di valutare i rischi e le vulnerabilità del settore bancario dell'Unione mediante relazioni periodiche sulla valutazione del rischio e prove di *stress* che vengono effettuate a livello europeo, di indagare sull'applicazione del diritto dell'Unione da parte delle autorità nazionali e prendere decisioni nei confronti di singole autorità competenti, o enti finanziari, in situazioni di emergenza²⁸. A tal fine, l'EBA redige una serie di documenti normativi e non, tra cui norme tecniche vincolanti, orientamenti, raccomandazioni, pareri e relazioni²⁹.

²⁵ L. Torchia, *Nuova governance economica dell'Unione europea e dell'Unione bancaria* in P. Chiti, V. Santoro (a cura di), *op. cit.*, 59: «Si tratta di poteri che incidono direttamente sugli intermediari creditizi che operano sui mercati nazionali e che travalicano quindi i confini nazionali non più in una direzione di *bottom up* – come succede nei casi di autorizzazioni nazionali valide per tutto l'ordinamento europeo – ma piuttosto di *top down*».

²⁶ Istituita dal Regolamento (UE) n. 1093/2010 in sostituzione del Comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria (CEBS), il quale aveva semplici funzioni consultive. Il citato regolamento è stato poi in parte modificato dal Reg. (UE) n. 1022/2013 e dal Reg. (UE) n. 806/2014.

²⁷ L'EBA è stata istituita al fine di promuovere l'unità e l'integrità del mercato bancario interno attraverso l'armonizzazione della normativa e la convergenza dell'attività di vigilanza. Un'agenzia con personalità giuridica dotata di competenza regolamentare e poteri di indagine. L'aggravarsi del quadro politico-finanziario della zona euro dovuto a causa della crisi del debito sovrano, ha comportato che il legislatore europeo trasferisse numerose competenze in materia di vigilanza prudenziale in capo alla BCE. A causa di ciò l'architettura regolamentare europea si presenta ora come una struttura complessa e articolata su più livelli, le cui procedure amministrative coinvolgono diversi soggetti e autorità sia a livello europeo che a livello nazionale.

²⁸ Cfr. European Banking Authority, *EBA 2019 work programme*, London, 2018.

²⁹ I confini giuridici che delimitano il raggio di azione dell'EBA e delle altre agenzie dell'ESFS si è andato definendo grazie alla giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea. Sul punto si veda Corte di Giustizia, sentenza 13 giugno 1958, causa 10/56, *Meroni c. Alta Autorità*; sentenza 14 maggio 1981, causa 98/80 *Romano c. Institut national d'assurance-maladies* e sentenza 22 gennaio 2014, causa 270/12, *Regno Unito c. Parlamento europeo e Consiglio (Short selling)*.

3. *Il nuovo modello di integrazione istituzionale e amministrativa*

L'Unione bancaria ha determinato, secondo taluna dottrina, un processo di integrazione istituzionale e amministrativa di segno opposto rispetto ai processi di composizione orizzontale e pluralistica, sanciti nei Trattati, che hanno caratterizzato in passato l'esercizio condiviso del potere esecutivo da parte di Stati membri, Consiglio e Commissione³⁰.

L'Unione bancaria sembra avere invertito la precedente tendenza allocando una maggiore quota di potere decisionale ed esecutivo in capo ai vertici dell'Unione, in particolare al Consiglio europeo. La gravità e l'urgenza della spinta riformatrice ha indotto il Consiglio europeo a concentrare su di sé maggiori poteri e competenze rispetto alla semplice partecipazione istituzionale e alla definizione degli indirizzi di politica generale dell'Unione, come previsto dai trattati³¹. Il Consiglio europeo, grazie all'istituzione dell'organo di presidenza permanente³² ed al consolidamento della consuetudine di prendere decisioni in materia economica e finanziaria in occasione dell'Eurosummit³³, ha di fatto ampliato il proprio peso all'interno dell'architettura istituzionale europea modificandone l'assetto e l'equilibrio decisionale.

In dottrina si è dibattuto se tale fenomeno potesse essere interpretato come una crisi del metodo comunitario³⁴. Da un lato è pur vero che l'attività politica di indirizzo economico è stata centralizzata (passando dal livello nazionale a quello comunitario) senza che le competenze siano state integralmente traslate in capo alle istituzioni³⁵ venendo invece per la maggior parte esercitate a livello intergovernativo in seno al Consiglio europeo³⁶. Di contro, non si può non considerare che le istituzioni sovranazionali europee continuano – in ossequio al metodo comunitario – a mantenere comunque le proprie prerogative. Basti pensare, a titolo esemplificativo, ai poteri e alle competenze esercitati dalla Commissione nell'ambito della stessa vigilanza prudenziale (ed anche del Meccanismo di riso-

³⁰ E. Chiti, *L'accountability delle reti di autorità amministrative dell'Unione Europea* in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 2012, 45, e M. Macchia, *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, Giappichelli, Torino, 2018, 7.

³¹ Cfr. M. Macchia, *op. cit.* e F. Fabbrini, E.H. Ballin, H. Somsen (a cura di), *What form of government for the European Union and the Eurozone?*, Oxford-Portland, 2015.

³² Di cui al Trattato di Lisbona.

³³ Nell'ambito del quale si riuniscono i capi di Stato o di governo dei paesi della zona euro, il presidente dell'Eurogruppo e il presidente della Commissione europea al fine di orientamenti strategici sulla politica economica della zona euro.

³⁴ *Ex multis* a favore: M.P. Chiti; contro: M. Macchia.

³⁵ Perlomeno quelle a rappresentanza diretta.

³⁶ In tal senso F. Fabbrini, *Inter-governmentalism and its Limits: Assessing the EU's Answer to the Euro Crisis*, in *Comparative Political Studies*, 2013, 1003 ss.; e M. Chang, *Fiscal Policy Coordination and the Future of the Community Method*, *Journal of European Integration*, 2013, 255 ss.

luzione unico)³⁷. Oltre al ruolo preminente svolto dal Consiglio europeo, l'altro elemento innovativo che vale la pena rilevare è rappresentato dal fatto che le modifiche del quadro normativo svolte nell'ambito dell'implementazione dell'Unione bancaria, non hanno interessato i Trattati ma sono state realizzate attraverso il ricorso al *genus* dei trattati internazionali. Ciò ha rinvigorito l'idea – sulla scia della teorizzata “crisi del metodo comunitario” – che gli stati nazionali non volessero cedere quote di sovranità né perdere il controllo sui processi legislativi in materia di politiche economico-finanziarie.

Il dibattito in materia è stato arricchito dalla lettura, più circostanziata, offerta da taluna altra dottrina³⁸ la quale ha rappresentato una “terza via” rispetto al dualismo³⁹ di cui sopra, instauratosi successivamente al Trattato di Maastricht. È stato affermato, infatti, che la nuova *governance* economica europea post-2008 rappresenterebbe in realtà un ibrido tra il metodo intergovernativo e quello comunitario, piuttosto che la supremazia dell'uno rispetto all'altro. La ragione di ciò apparirebbe essere che la nuova *governance* combina la struttura decisionale tipica del metodo intergovernativo con poteri di supervisione e di *enforcement* sovranazionali caratteristici del metodo comunitario. La differenza di approccio comporta un diverso riconoscimento legale. Mentre il metodo intergovernativo fa perno sulla legittimazione che gli deriva dai parlamenti nazionali, quello comunitario si fonda invece sul voto del Parlamento europeo. La nuova architettura istituzionale, invece, sembrerebbe ricadere in una zona grigia⁴⁰ in cui il processo decisionale si articola su differenti livelli, i quali si intersecano tra loro per materia e funzione.

Anche per quanto concerne il piano dell'integrazione amministrativa, l'esercizio dei poteri di cui al Codice Unico, delinea un tipo di interazione tra amministrazioni nazionali ed europee dal carattere innovativo. Si tratta di un modello di amministrazione del tutto peculiare che non appare né un modello di integrazione decentrata né di amministrazione diretta. Si configura piuttosto come una cogestione in cui le autorità nazionali prendono parte ad un sistema comune che sostituisce integralmente l'apparato nazionale dello stesso stato membro di origine, formando così un apparato unico⁴¹.

³⁷ A.J. Menendez, *Editorial: A European Union in Constitutional Mutation?*, in *European Law Journal*, 2014, 127 ss.; M.A. Wilkinson, *The Specter of Authoritarian Liberalism: Reflections on the Constitutional Crisis of the EU*, in *German Law Journal*, 2013, 527 ss.

³⁸ M. Dawson, *The Legal and Political Accountability Structure of 'Post-Crisis' EU Economic Governance*, in *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2015, 976 ss.

³⁹ Sulla dualità e le specifiche del metodo intergovernativo e di quello comunitario si vedano, *inter alia*: R. Dehousse, *The Community Method: Obstinate or Obsolete?*, Palgrave Macmillan, 2011 e U. Puetter, *Europe's Deliberative Inter-governmentalism: The New Role of the Council and European Council in EU Economic Governance*, in *Journal of European Public Policy*, 2012, 161 ss.

⁴⁰ D. Chalmers, *The European Redistributive State and a European Law of Struggle*, in *European Law Journal*, 2012, 667 ss.

⁴¹ M. Macchia, *op. cit.*

4. *I requisiti patrimoniali degli enti creditizi dell'UE*

Come noto gli strumenti che vengono utilizzati al fine di perseguire gli obiettivi della vigilanza unica appartengono al *corpus* di norme introdotte dal Codice Unico. Si tratta invero delle disposizioni che fissano i requisiti patrimoniali che le banche devono rispettare, vale a dire la Direttiva sui requisiti patrimoniali CRD IV⁴² ed il Regolamento sui requisiti patrimoniali CRR⁴³, che insieme costituiscono il “Pacchetto CRD IV”.

Tali fonti di diritto primario dell'Unione si fondano sui principi riconosciuti a livello internazionale dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria⁴⁴ ed, in particolare, sulla serie di riforme conosciute con il nome di Basilea III pubblicate dal Comitato nel 2010⁴⁵. L'obiettivo che il Comitato ha inteso perseguire attraverso Basilea III è stato rafforzare le previgenti disposizioni in materia di fondi propri e liquidità degli istituti di credito, ciò al fine di garantire una maggiore stabilità del sistema finanziario internazionale. Seguendo il medesimo percorso già tracciato da Basilea I e Basilea II, l'accordo di Basilea III ha fissato puntuali parametri in materia di capitale, copertura del rischio, contenimento della leva finanziaria, gestione del rischio, disciplina di mercato e liquidità⁴⁶.

Vi sono alcuni tra questi elementi, i cui contenuti sono stati recepiti a livello europeo dal Pacchetto CRD IV, che assumono particolare rilevanza ai fini dell'attività di vigilanza prudenziale.

Il primo di questi riguarda il patrimonio e in particolare l'obbligo per le banche di accantonare una porzione di capitale, detta patrimonio di vigilanza, idonea a rimanere solvibili anche in situazioni di crisi inattese⁴⁷. Basilea III ha previsto un rafforzamento della qualità del patrimonio di vigilanza aumentando, rispetto a Basilea II, la quota di capitale primario di classe 1 (CET1) che consiste in azioni ordinarie e riserve di utili⁴⁸ e, per contro, diminuendo la quota di clas-

⁴² Direttiva 2013/36/UE.

⁴³ Regolamento (UE) n. 575/2013 (Reg. CRR).

⁴⁴ Il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria è stato istituito in seno alla Banca dei Regolamenti Internazionali nel 1974 ed è composto dai rappresentanti delle banche centrali e dalle autorità di vigilanza bancaria di ventisette paesi. Rientrano tra i principali compiti del Comitato il rafforzamento della sicurezza e dell'affidabilità del sistema bancario internazionale, anche attraverso lo scambio di informazioni e la collaborazione tra le autorità di vigilanza dei singoli paesi che lo compongono, nonché l'emanazione di *standard* minimi e direttive.

⁴⁵ Nel 2017 il Comitato di Basilea ha pubblicato la versione finale degli standard di Basilea III che entreranno in vigore nel 2022.

⁴⁶ Basilea III ha rafforzato le previsioni di cui alla normativa precedente, cioè l'accordo di Basilea II, di cui è stata mantenuta la struttura articolata su tre pilastri: quantificazione dei requisiti minimi, processo di controllo prudenziale e disciplina dell'informativa al pubblico.

⁴⁷ Fissata in una soglia pari all'8% delle attività ponderate per il rischio (APR).

⁴⁸ Dal 2 al 4,5% delle attività ponderate per il rischio. La quota di classe primaria (Tier 1) non deve essere comunque inferiore al 6% delle attività ponderate per il rischio.

se secondaria (Tier 2)⁴⁹. Vengono inoltre previste delle componenti di dotazione aggiuntiva rispetto al patrimonio di vigilanza. Si tratta della riserva di conservazione⁵⁰, della riserva anticiclica⁵¹, delle riserve aggiuntive⁵², della riserva per il rischio sistemico⁵³ e delle ulteriori dotazioni che possono essere chieste di essere adottate al fine di coprire altri eventuali rischi.

Il secondo elemento concerne il contenimento della leva finanziaria. Basilea III introduce un coefficiente di leva finanziaria (*Leverage ratio*), ovvero il rapporto tra capitale e le attività a bilancio non ponderate per il rischio⁵⁴, ponendo così un vincolo prudenziale a tutte le attività intermedie e non solo a quelle ponderate per il rischio, contenendo l'accumulo di leva finanziaria a livello sistemico.

Il terzo elemento è invece rappresentato dall'introduzione di vincoli prudenziali che hanno la specifica funzione di mitigare il rischio connesso al livello di liquidità delle banche e alla struttura dei finanziamenti e degli impieghi concessi da queste ultime. Il primo di questi due vincoli, il *Liquidity coverage ratio*, impone alle banche di disporre di una quantità di liquidità sufficiente a fare fronte con proprie riserve di fabbisogno ai flussi di cassa in uscita che si verificherebbero in uno scenario di forte *stress* di liquidità della durata di trenta giorni⁵⁵. Il secondo vincolo, il *Net funding stable ratio*, ha invece la funzione di assicurare l'equilibrio finanziario delle banche sull'arco dei dodici mesi ed incentivare, negli istituti di credito, una gestione prudenziale e bilanciata delle scadenze di attività e passività⁵⁶.

5. *Effetti della vigilanza sulle performance delle banche italiane*

L'implementazione del Meccanismo di vigilanza unico e l'applicazione della normativa di cui al Pacchetto CRD IV hanno prodotto un notevole impatto sul sistema bancario italiano⁵⁷. Al pari di queste e delle altre novità di tenore regolamentare di seguito citate, non si possono però non considerare gli effetti determinati dal contesto macroeconomico come ad esempio il deterioramento della qua-

⁴⁹ Dal 4% al 2% delle attività ponderate per il rischio.

⁵⁰ Pari al 2.5% delle attività ponderate per il rischio.

⁵¹ Pari a fino il 2.5% delle attività ponderate per il rischio.

⁵² Per le istituzioni finanziarie sistemiche.

⁵³ Lasciata alla facoltà degli Stati membri.

⁵⁴ Coefficiente di leva finanziaria = Capitale Classe 1 / Totale attività \geq 3%.

⁵⁵ Rapporto di copertura della liquidità = Attività liquide di alta qualità / uscite monetarie previste entro 30 giorni \geq 100%.

⁵⁶ Coefficiente netto di finanziamento stabile = Finanziamenti stabili oltre i dodici mesi / Fabbisogno di finanziamenti stabili \geq 100%.

⁵⁷ R. Ruozi (a cura di), *Economia della banca*, Milano, 2016, 16: «Vale la pena di segnalare che il sistema finanziario italiano è da sempre bancocentrico in ragione della rilevante quota di risorse finanziarie intermedie dal sistema bancario rispetto a quelle intermedie dagli operatori non bancari e dai mercati mobiliari».

lità del credito e la politica dei tassi di interesse della BCE, i quali hanno influito negativamente.

Ciò premesso, la geografia del credito italiano da ultimo rilevata si presenta come segue. A fine del 2018 – a quasi dieci anni dallo scoppio della crisi – i gruppi bancari classificati come significativi nell’ambito del SSM erano 11 (così come nel 2017). A questi era riconducibile il 74 per cento del totale delle attività degli intermediari italiani. In generale, in Italia, sono state registrate attive 100 banche incluse in 58 gruppi bancari, 327 banche non appartenenti a gruppi e 78 filiali di banche estere⁵⁸. Nel primo trimestre del 2019 si è concluso il processo di riforma del settore del credito cooperativo⁵⁹. La riforma ha modificato in maniera rilevante la struttura del sistema bancario, che a maggio del 2019 comprende 52 gruppi bancari e 104 banche individuali non appartenenti a gruppi. All’insieme dei gruppi significativi, del quale già faceva parte il gruppo bancario ICCREA e a cui si è aggiunto il gruppo facente capo a Cassa Centrale Banca, è riconducibile l’81 per cento delle attività complessive del sistema⁶⁰. La riforma del settore del credito cooperativo ha avuto l’effetto di concentrare numerosi istituti di credito di piccole dimensioni facendoli così soddisfare il requisito di 30 miliardi di Euro di attivi necessario per acquisire lo *status* di ente significativo e rientrare nell’ambito della vigilanza diretta della BCE⁶¹.

Le attività di vigilanza prudenziale⁶² che sono state svolte nei confronti degli istituti di credito sottoposti a vigilanza si sono concentrate nel valutare la corrispondenza degli istituti alla normativa bancaria europea, seppur brevemente, qui illustrata. Appare interessante notare come il baricentro di tale nuovo impianto regolamentare sia maggiormente traslato sul rischio di credito, piuttosto che su quello di mercato. Mentre quest’ultimo è riferito all’attività finanziaria (incluse le transazioni aventi ad oggetto derivati) quello di credito è un indicatore che, invece, considera e riflette la qualità dei crediti che gli istituti bancari vantano nei confronti dei loro prenditori. In questi primi anni di attività di vigilanza prudenziale, grande è stata l’attenzione della Commissione nei confronti del rischio di credito,

⁵⁸ Banca d’Italia, *Relazione Annuale 2018*, Roma, 2019, 168.

⁵⁹ Decreto legge n. 18/2016 convertito in Legge n. 49/2016.

⁶⁰ ICCREA e Cassa Centrale Banca sono divenute capogruppo di due gruppi bancari, ai quali hanno aderito rispettivamente 143 e 84 banche di credito cooperativo. Le 39 banche Raiffeisen dell’Alto Adige che non hanno aderito ad alcuno dei due gruppi hanno invece optato per la costituzione di un sistema di protezione istituzionale (*institutional protection scheme*, IPS). Banca d’Italia, *Relazione Annuale 2018*, Roma, 2019, 168.

⁶¹ L’attività di vigilanza bancaria di cui al Meccanismo di vigilanza unico, in particolare quella diretta che viene effettuata dalla BCE, produce effetti di copertura molto differenti tra le diverse giurisdizioni a causa delle peculiarità ambientali che caratterizzano il mercato bancario. Il sistema bancario che sembra averne maggiormente beneficiato in questi termini sembrerebbe essere quello tedesco, per la maggior parte costituito da numerose casse di risparmio di piccole e medie dimensioni (*Sparkassen*) che sono direttamente vigilate dall’autorità di vigilanza tedesca.

⁶² Tra cui gli *stress test* e gli *asset quality review*.

considerato uno dei maggiori elementi di destabilizzazione della zona euro. Ciò si è tradotto nell'adozione di regole, prima da parte della BCE⁶³ e da ultimo da parte dell'EBA⁶⁴, che hanno spinto le banche a doversi liberare di elevati quantitativi di *non performing loans* (NPL) in brevissimo tempo e a dover incrementare i livelli degli accantonamenti in relazione alla quantità di NPL ancora detenuti, in modo da dotarsi delle coperture patrimoniali richieste.

A fare da sfondo a tale scenario vi è il rinnovato modello di classificazione dei crediti di cui al nuovo principio contabile internazionale ISFR 19 (Strumenti finanziari)⁶⁵. Il nuovo principio contabile ha sostituito lo *standard* di cui allo IAS 39 in materia di rilevazione e valutazione degli strumenti finanziari prevedendo regole più rigorose per effettuare le rettifiche sui crediti. Secondo l'IFRS 9, infatti, la valutazione degli accantonamenti non avviene più esclusivamente come copertura dei crediti deteriorati, ma deve essere predisposta sulla base delle perdite attese sugli impieghi che ci si aspetta che potranno deteriorarsi in futuro⁶⁶.

Le banche italiane, storicamente impegnate nella tradizionale attività di erogazione del credito, a causa della crisi reale che ha interessato il tessuto economico italiano e del peggioramento della qualità del credito che ne è derivata, si sono trovate fortemente esposte. Gli ultimi dati indicano che, per quanto concerne volumi e redditività, tra il 2009 e il 2018 i crediti delle principali banche italiane verso clientela hanno registrato un moderato calo⁶⁷ mentre la politica monetaria fortemente espansiva della BCE, che ha portato i tassi d'interesse ai minimi storici, ha notevolmente impattato sul margine di interesse (-32,9% tra il 2009 e il 2017, pari a -13,6 miliardi di Euro), generando forti pressioni sulla redditività

⁶³ European Central Bank, *Guidance to banks on non-performing loans*, Frankfurt a.M., 2017, come successivamente integrato dall'*Addendum to the ECB Guidance to banks on nonperforming loans: supervisory expectations for prudential provisioning of non-performing exposures*, pubblicato l'anno successivo, da applicarsi nei confronti degli enti significativi (*Significant Institutions*) alle banche che, seppur non vigilate direttamente dalla BCE, presentano elevati livelli di *NPL ratio*. A gennaio 2018 la Banca d'Italia ha poi pubblicato le *Linee Guida per le banche Less Significant* alle quali si invitavano le banche italiane non significative (*Less Significant*) a fare riferimento per gli aspetti operativi di dettaglio in materia di gestione di crediti deteriorati di cui alla *Guidance* pubblicata dalla BCE.

⁶⁴ European Banking Authority, *Guidelines on management of non-performing and forborne exposures*, London, 2018, da applicarsi a tutti gli istituti di credito dell'Unione europea (più di 6.000) a fare data dal giugno 2019, senza alcun periodo di transizione.

⁶⁵ Reg. (UE) 2016/2067 del 22 novembre 2016.

⁶⁶ L'entrata in vigore di tale nuova normativa ha determinato maggiori accantonamenti per le banche italiane a causa dell'incremento delle rettifiche sui crediti, con una conseguente erosione del *CET1 Ratio*. Per un maggiore approfondimento circa le evoluzioni in termini di *classification & measurement, hedge accounting e impairment* per le principali realtà bancarie italiane, Pricewaterhousecoopers S.p.A., *IFRS 9 Benchmark analysis*, Milano, 2019.

⁶⁷ Nel 2009 gli impieghi verso la clientela erano pari a 1.448,1 miliardi di Euro e negli anni successivi hanno registrato un progressivo calo fino a raggiungere il valore minimo nel 2016 (1.258,6 miliardi di Euro). A partire dal 2017 si è registrato un lieve recupero che ha portato i crediti verso la clientela a 1.368,4 miliardi di Euro a giugno 2018. KPMG Advisory S.p.A., *L'evoluzione del sistema bancario italiano: gli indicatori chiave*, Milano, 2019.

dell'intero settore bancario (il margine di intermediazione è calato del 16,9% tra il 2009 e il 2017, pari a -11,1 miliardi di Euro)⁶⁸. Per quanto concerne la patrimonializzazione, invece, tra aprile 2018 ed aprile 2019 il divario tra il grado di patrimonializzazione medio delle principali banche europee e quello delle banche significative italiane si è ampliato di 20 punti base, portandosi a 200 punti. Il *leverage ratio*⁶⁹ dei gruppi italiani è invece lievemente superiore a quello medio delle principali banche europee (5,6 per cento contro il 5,5)⁷⁰.

La Banca d'Italia, nell'ambito dell'ultima indagine sulla stabilità finanziaria delle banche italiane, ha rilevato a tal riguardo che «nell'area dell'euro migliora la qualità degli attivi delle banche, ma diversi intermediari stentano a raggiungere livelli soddisfacenti di redditività. Per alcune grandi banche è alta l'esposizione verso strumenti di difficile valutazione e potenzialmente illiquidi. [...] Prosegue il rafforzamento del sistema bancario italiano, ma i rischi rimangono elevati per il peggioramento della congiuntura. La riduzione dello *stock* di crediti deteriorati continua a un ritmo sostenuto e migliorano gli indicatori di liquidità e di patrimonializzazione. Nonostante l'aumento del 2018 il rendimento del capitale resta mediamente più basso di quello degli altri intermediari europei. Il rallentamento dell'attività economica limita le possibilità di crescita dei ricavi e potrebbe far nuovamente salire il costo del rischio di credito. Le banche italiane sono vulnerabili a evoluzioni avverse del mercato dei titoli pubblici, anche se l'impatto sul patrimonio delle variazioni dei corsi è inferiore rispetto al passato. Sono riprese le emissioni di obbligazioni sui mercati all'ingrosso, ma i premi per il rischio richiesti dagli investitori risultano più alti di quelli medi degli altri intermediari europei»⁷¹.

Secondo quanto da ultimo rilevato dalla Banca d'Italia⁷², gli indicatori di rischio delle banche italiane che sono stati desunti dai prezzi delle relative attività finanziarie, nonostante in calo rispetto alla seconda metà del 2018, si mantengono su valori elevati. I premi sui *credit default swap* (CDS) permangono superiori (in media di 30 punti base) rispetto a quelli delle altre banche europee (fig. 1.a). Il differenziale tra il rendimento medio delle obbligazioni bancarie *senior* non garantite a cinque anni e quello degli analoghi titoli emessi dagli altri principali istituti di credito europei è pari a 0,7 punti percentuali.

La figura mette a confronto le banche quotate italiane nel contesto internazionale⁷³. Viene inoltre rilevato come il rallentamento della crescita economi-

⁶⁸ KPMG Advisory S.p.A., *L'evoluzione del sistema bancario italiano: gli indicatori chiave*, Milano, 2019.

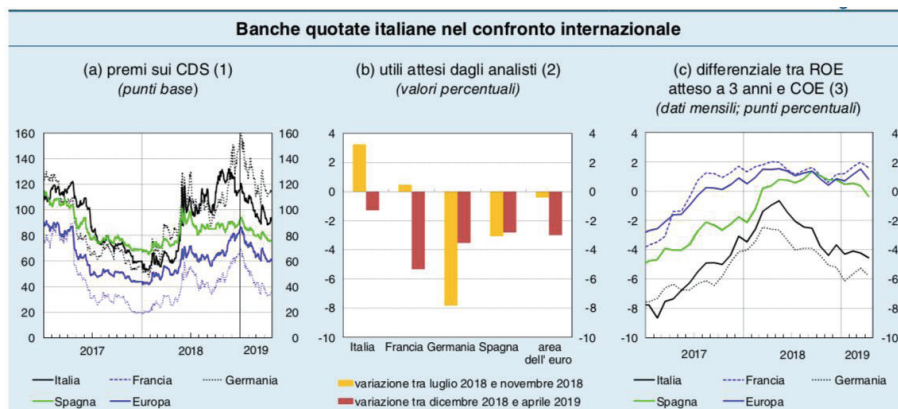
⁶⁹ Il rapporto di leva finanziaria che misura l'adeguatezza patrimoniale rispetto al totale dell'attivo non ponderato per il rischio.

⁷⁰ Banca d'Italia, *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, Roma, 1, 2019, 33.

⁷¹ Banca d'Italia, *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, Roma, 1, 2019, 5.

⁷² Banca d'Italia, *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, Roma, 1, 2019, 24.

⁷³ (1) Media semplice dei premi sui CDS a 5 anni. I dati si riferiscono al seguente campione di banche: per l'Italia, UniCredit, Intesa Sanpaolo; per la Francia, BNP Paribas, Société Générale, Crédit Agricole; per la



ca abbia determinato una diminuzione degli utili previsti dagli analisti, anche se meno accentuata rispetto a quella delle altre banche europee (fig. 1.b). Il rendimento del capitale e delle riserve atteso dai mercati, invece, permane inferiore rispetto a quello medio degli intermediari europei (7,8 e 9,6 per cento, rispettivamente). Anche il premio per il rischio richiesto dagli investitori per detenere il capitale delle banche italiane è rimasto stabile. Il differenziale tra la redditività attesa e il costo atteso del capitale è invece peggiorato, secondo Banca d'Italia, di 80 punti base, a -4,5 punti percentuali. Per i principali istituti europei è, all'opposto, mediamente positivo e pari a 0,8 punti percentuali (fig. 1.c).

Germania, Deutsche Bank, Commerzbank; per la Spagna, Banco Santander, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria; per l'Europa, oltre alle precedenti: Barclays, The Royal Bank of Scotland Group, HSBC Holdings, Lloyds Banking Group. – (2) Stime sugli utili netti per i successivi 12 mesi espressi in euro. Dati relativi agli indici FTSE Italy Banks, FTSE France Banks, FTSE Germany Banks, FTSE Spain Banks, Euro Stoxx Banks. – (3) Rendimento del capitale e delle riserve (*return on equity*, ROE) e costo del capitale proprio (*cost of equity*, COE). I dati si riferiscono alle 34 banche europee quotate che hanno partecipato allo *stress test* dell'Autorità bancaria europea (European Banking Authority, EBA) nel 2016: per l'Italia, UniCredit, Intesa Sanpaolo, UBI Banca, Banco BPM; per l'Austria, Erste Group Bank, Raiffeisen Bank International; per il Belgio, KBC Group; per la Danimarca, Danske Bank, Jyske Bank; per la Finlandia, Nordea Bank; per la Francia, BNP Paribas, Société Générale, Crédit Agricole; per la Germania, Deutsche Bank, Commerzbank; per l'Irlanda, Allied Irish Banks, Bank of Ireland; per la Norvegia, DNB; per i Paesi Bassi, ABN AMRO Groep, ING Groep; per la Polonia, Bank Pekao, Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski; per il Regno Unito, Lloyds Banking Group, HSBC Holdings, The Royal Bank of Scotland Group, Barclays; per la Spagna, Banco Santander, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, Banco de Sabadell, Caixabank; per la Svezia, Swedbank, Skandinaviska Enskilda Banken, Svenska Handelsbanken; per l'Ungheria, OTP Bank. Il livello del costo del capitale è ottenuto utilizzando il modello analitico CAPM (cfr. il riquadro: Il costo del capitale delle banche europee, in *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, 2, 2017). I dati si riferiscono ad aprile 2019 ed a medie ponderate per la capitalizzazione di mercato. Banca d'Italia, *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, Roma, 1, 2019, 24. Fonte: elaborazioni su dati Bloomberg e Thomson Reuters Datastream.

6. *Considerazioni conclusive*

Come più volte sottolineato nell'ambito del dibattito sull'implementazione dell'Unione bancaria, il principio ispiratore dell'iniziativa è stato ovviare alla frammentazione del mercato interno attraverso la creazione di un sistema unico e coordinato di vigilanza che operasse sulla base di un dettato normativo comune da applicarsi a tutti gli istituti di credito. Ciò anche al fine di spezzare il circolo vizioso tra debito pubblico e debito sovrano che affliggeva le economie di numerosi stati membri, in modo da garantire la stabilità del mercato interno nonché della stessa moneta unica. Sebbene l'obiettivo del legislatore comunitario fosse mantenere un giusto livello di competitività tra i diversi sistemi economici dell'Unione ed assicurare una crescita equilibrata della zona euro, i dati sopra illustrati denotano una certa asimmetria dei risultati prodotti dalla vigilanza unica nei confronti delle banche italiane rispetto a quelle delle maggiori economie della zona euro.

Le rilevazioni commentate sembrano avere una duplice motivazione⁷⁴. La prima, di natura interna, è legata alle specifiche del mercato bancario italiano. Come in precedenza sottolineato le economie dei paesi membri, seppur integrate, sono eterogenee per cultura e fondamentali economici. L'Italia e le sue banche sembrerebbero aver maggiormente subito la nuova legislazione prudenziale, incentrata sul rischio di credito, a causa della specializzazione dell'attività bancaria domestica nelle operazioni di impiego. Una seconda causa, di natura esterna, sembrerebbe lo scarso peso politico italiano in sede decisionale. Fattore senz'altro determinante nell'ambito del nuovo e peculiare contesto decisionale sopra illustrato⁷⁵, in cui l'attività politica di indirizzo economico risulta maggiormente tralasciata a livello intergovernativo in seno al Consiglio europeo. In particolare l'Ecofin.

L'Unione europea è un'istituzione a formazione progressiva e il quadro normativo di riferimento è tuttora in evoluzione. Lo scorso 16 Aprile 2019, il

⁷⁴ M.P. Chiti, V. Santoro (a cura di), *op. cit.*, 15: «L'Italia è fortemente influenzata dall'operatività dell'unione bancaria [...]. È ovvio che l'Unione bancaria incida profondamente su tutti gli Stati che la compongono, ma certo che alcuni – tra cui l'Italia – sono segnati vieppiù, a causa dei problemi del proprio sistema creditizio e dell'estraneità di molte nuove regole europee rispetto alla tradizione nazionale. Più di sempre abbiamo qua la dimostrazione che una debole partecipazione dell'Italia alla fase ascendente della legislazione dell'Unione europea produce poi effetti perniciosi per l'attuazione ed il rispetto delle norme approvate sotto l'influenza dominante di altri Stati membri, delle loro culture giuridiche e dei loro interessi. Del resto, l'analisi delle procedure di infrazione e delle condanne della Corte di giustizia avverso l'Italia mostrano che le violazioni del diritto europeo sono principalmente dovute alle difficoltà del nostro ordinamento ad adeguarsi a regole sostanzialmente estranee alla nostra tradizione giuridica; talora con fenomeni di vero e proprio rigetto. [...] Il caso dell'Unione bancaria è, come detto, una chiara conferma. Se la parte “pubblicistica” del sistema – principalmente quella relativa alla vigilanza centralizzata (il SSM) – può essere considerata un'uropeizzazione di procedure e decisioni, già in larga misura conosciute negli Stati membri, anche in Italia, diverso è il caso della parte sulla risoluzione (il SRM) che confligge in vari punti con collaudati istituti giuridici della nostra tradizione, come dimostra la disciplina europea denominata *bail-in*».

⁷⁵ Cfr. paragrafo 3 sopra.

Parlamento Europeo ha approvato le versioni definitive di CRR II⁷⁶, CRD V⁷⁷, BRRD II⁷⁸, SRMR II⁷⁹ che, insieme, costituiscono il nuovo *framework* regolamentare di “Basilea IV”, il quale prevede nuove disposizioni in materia di determinazione dei requisiti patrimoniali che dovrebbero, *inter alia*, diminuire le complessità operative in tema di adeguamenti patrimoniali delle banche in relazione al rischio di credito e, pertanto, incrementare la loro capacità di erogare prestiti a favore di imprese e famiglie⁸⁰.

⁷⁶ Regolamento (UE) 2019/876 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 maggio 2019 che modifica il regolamento (UE) n. 575/2013 per quanto riguarda il coefficiente di leva finanziaria, il coefficiente netto di finanziamento stabile, i requisiti di fondi propri e passività ammissibili, il rischio di controparte, il rischio di mercato, le esposizioni verso controparti centrali, le esposizioni verso organismi di investimento collettivo, le grandi esposizioni, gli obblighi di segnalazione e informativa e il regolamento (UE) n. 648/2012.

⁷⁷ Direttiva (UE) 2019/878 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 maggio 2019 che modifica la direttiva 2013/36/UE per quanto riguarda le entità esentate, le società di partecipazione finanziaria, le società di partecipazione finanziaria mista, la remunerazione, le misure e i poteri di vigilanza e le misure di conservazione del capitale.

⁷⁸ Regolamento (UE) 2019/877 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 maggio 2019 che modifica il regolamento (UE) n. 806/2014 per quanto riguarda la capacità di assorbimento delle perdite e di ricapitalizzazione per gli enti creditizi e le imprese di investimento.

⁷⁹ Direttiva (UE) 2019/879 Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 maggio 2019 che modifica la direttiva 2014/59/UE per quanto riguarda la capacità di assorbimento di perdite e di ricapitalizzazione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e la direttiva 98/26/CE.

⁸⁰ D'altronde, come autorevolmente rilevato, «accantonato lo scopo originario, ovvero scindere il legame perverso tra emittenti sovrani e banche, la vigilanza unica dovrebbe ambire a porre le banche nelle condizioni migliori per svolgere il loro compito fondamentale, ossia erogare credito alla parte sana dell'economia», S. Rossi, *Unione bancaria, risultati raggiunti e prospettive future*, Wolpertinger Conference, Modena, 30 agosto, 2018.

Gli effetti della Vigilanza prudenziale sulla performance di esercizio delle banche italiane nell'ambito del nuovo modello di governance economica europea

Il Meccanismo di vigilanza unico, primo pilastro dell'Unione bancaria europea, è entrato in vigore nel 2014 al fine di creare un apparato di controlli omogeneo nei confronti di tutti gli enti creditizi della zona euro. Ciò anche al fine di spezzare il circolo vizioso tra debito pubblico e debito sovrano che affliggeva le economie di numerosi stati membri e dunque garantire la stabilità della moneta unica.

L'opera di riforma del mercato finanziario interno che si è realizzata nel nome della Vigilanza unica, oltre ad essere stata marcatamente ispirata dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, ha avuto l'effetto di riaccendere il dibattito sulla struttura decisionale della *governance* economica dell'UE. I risultati dell'esercizio 2018 degli enti creditizi italiani hanno messo in luce come il quadro normativo, insieme a taluni fattori di natura ambientale e macroeconomica, abbia prodotto conseguenze dissimili nei diversi stati membri e come l'opera di legislativa non possa quindi definirsi completata.

The effects of the Single Supervisory Mechanism on Italian banks' financial results in the context of the new European economic governance

The Single Supervisory Mechanism, mainstay of the European Banking Union, came into force in 2014 with a view to establishing a common regime of controls over all Eurozone financial institutions. This was also in pursuance of ceasing the vicious circle between public debt and sovereign debt that afflicted the economies of many member states and thus guarantee the stability of the single currency.

In addition to being markedly inspired by the Basel Committee for Banking Supervision, the reform of the internal financial market, which took place in the name of the Single Supervisory, had the effect of reigniting the debate on the decision-making configuration of the EU economic governance. The 2018 financial results of Italian financial institutions highlighted how the regulatory framework, together with environmental and macroeconomic factors, has produced dissimilar consequences in the various member states and the legislative process has yet to be completed.

