

# Convegno ABI

## Unione bancaria e Basilea 3

Roma, 23/24 Giugno 2015

---

**Concetta Brescia Morra**

Professore di Diritto dei mercati finanziari

*Vice-Chair Administrative Board of Review - Banca Centrale Europea*

# SOMMARIO

- Breve descrizione dell'impianto istituzionale di attuazione del progetto della Banking Union
- Le ragioni dell'assetto istituzionale del SSM
- La governance del SSM
- I rapporti tra BCE e autorità nazionali
- Gli assetti Istituzionali del SRM
- Poteri e rapporti fra le autorità europee nella fase che precede la crisi

# Le istituzioni della Banking Union

- **La «Road map» della Commissione europea del 2012 per la realizzazione della Banking Union fra i paesi dell'area «euro»:**
  - Un meccanismo unico di Vigilanza
  - Un sistema unico per le risoluzioni delle crisi bancarie
  - Un rafforzamento dei sistemi nazionali di assicurazione dei depositi

# Lo stato di attuazione della *Road Map*

- Il regolamento n. 1024/2013 del 15 ottobre 2013 sul Single Supervisory Mechanism (SSM)
- Il regolamento n. 806/2014, approvato il 15 aprile 2014 sul Single Resolution Mechanism (SRM) e l'accordo Intergovernativo sul Single Resolution Fund (SRF) del 21 maggio 2014
- La direttiva dir. 2014/49/UE che coordina i sistemi di assicurazione dei depositi con il funzionamento del SRM

# Le ragioni alla base del SSM

- Il circolo vizioso fra debolezze dei sistemi bancari e tensioni nel mercato dei titoli del debito sovrano
- I casi irlandese e spagnolo: la decisione nel giugno 2013 di consentire l'utilizzo del Financial Stability Mechanism per sottoscrivere aumenti di capitale di banche europee in difficoltà
- Efficacia della politica monetaria e frammentazione del sistema bancario

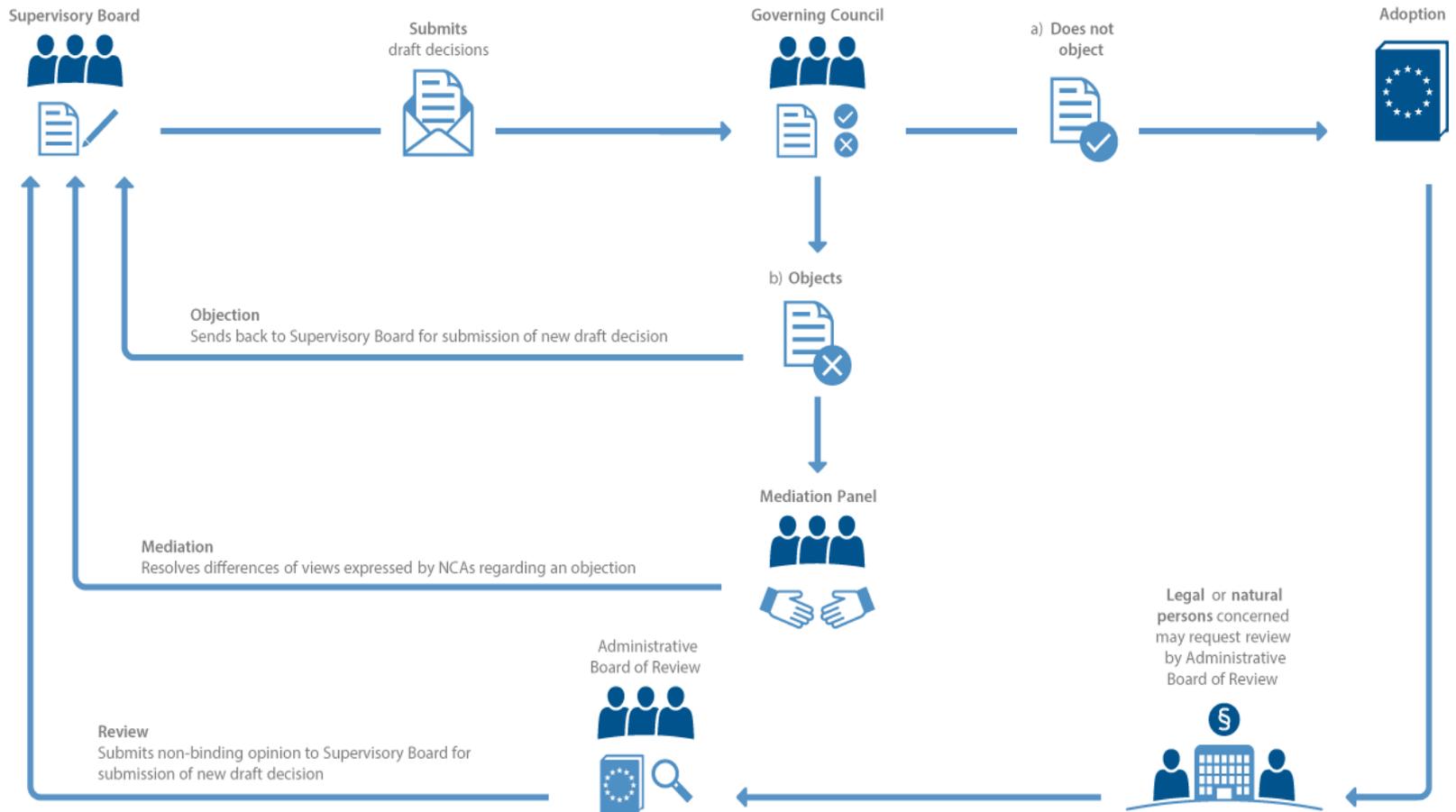
# Le ragioni per scegliere la BCE come autorità di vigilanza

- L'art. 127, comma 6, del TFUE: la possibilità di delegare compiti prudenziali sulle banche alla BCE senza modificare il Trattato
- L'affidamento della vigilanza a una autorità che ha già una reputazione sui mercati

# Le ragioni per scegliere la BCE come autorità di vigilanza

- I limiti della scelta dell'utilizzo dell'art. 127, comma 6, TFUE:
  - I dubbi dei giuristi sulla solidità della base giuridica: un'attribuzione molto ampia di poteri alla BCE rispetto a quanto previsto nella norma: «Il Consiglio...può affidare alla BCE compiti specifici in merito alle politiche che riguardano la vigilanza prudenziale degli enti creditizi»
  - I dubbi sul possibile conflitto di interesse fra l'esercizio delle funzioni di politica monetaria e quelle di supervisione sul sistema creditizio

# La governance del SSM



# Il Comitato per la revisione amministrativa

## La revisione amministrativa interna

- riduce il costo dell'appello per le persone che ritengono sia stato leso un loro diritto dall'autorità di vigilanza
- protegge l'interesse pubblico della amministrazione ad operare nel pieno rispetto della legge ed evitare di dare attuazione ad atti che potrebbero essere invalidati dalla Corte di Giustizia

# Il Comitato per la revisione amministrativa

## Il Comitato per la revisione amministrativa:

- è un «organo» della BCE
- è un organo amministrativo e non può essere considerato come una corte o un tribunale, anche se le sue procedure operative sono «quasi-judicial»
- non è organo decisionale perché conclude la sua attività con un parere (una *opinion*). In altri termini rappresenta una «second view» sulla decisione da parte dell'amministrazione per dare effettiva protezione alle parti affette da un provvedimento della BCE
- è parte non necessaria (agisce solo su richiesta di una parte terza) del processo decisionale della BCE (il Supervisory Board deve comunque assumere una nuova decisione dopo il parere del Comitato).

# Il Comitato per la revisione amministrativa

## La revisione amministrativa:

- non è limitata alla verifica del rispetto delle regole procedurali da parte della BCE (essenzialmente diritto delle parti di essere sentite prima del procedimento; obbligo di motivazione; rispetto dei termini procedurali), ma si estende alla verifica della sostanziale conformità al Regolamento sull'SSM delle decisioni della BCE
- considerati i grandi margini di discrezionalità della BCE nella sua azione di vigilanza, il Comitato non può rivedere il merito della decisione, ma solo verificare (al pari di quanto previsto per la revisione dal parte della Corte di Giustizia Europea) se:
  - i fatti sono stati analizzati in maniera accurata dalla BCE
  - non vi è nessun errore manifesto o abuso di potere da parte della BCE.

# I rapporti fra BCE e autorità nazionali competenti

- La distinzione fra banche «significant» e «less significant» e l'esercizio della vigilanza «diretta» sulle banche «significant»
- I poteri della BCE su tutto il sistema bancario europeo a prescindere dalla distinzione fra banche «significant» e «less significant»

# I rapporti fra BCE e autorità nazionali competenti

- I criteri che delimitano il perimetro delle banche «of significant relevance»:
  - La soglia dimensionali (30 mld di attivo o il rapporto tra il totale dell'attivo della banca e il GDP dello Stato partecipante è superiore al 20%, sempre che il valore totale dell'attivo non sia inferiore a 5 miliardi di euro)
  - L'importanza della banca rispetto all'economia dell'Unione o di uno stato partecipante
  - La rilevanza delle attività «cross border»
  - Almeno 3 banche per ogni paese membro

# I poteri della BCE

- Per tutte le banche dell'area dell'euro:
  - rilascia l'autorizzazione all'esercizio dell'attività (e la può revocare);
  - valuta gli acquisiti di partecipazioni rilevanti al capitale

# I poteri della BCE

- Per «significant supervised entities»:
  - Verifica il rispetto delle misure prudenziali (fondi propri, securitisations, limiti ai grandi fidi, liquidità, leverage, reporting e regole di trasparenza)
  - Verifica il rispetto delle regole sui controlli interni, corporate governance, politiche di remunerazione degli amministratori, la correttezza del processo di ICAAP (*Internal Capital Adequacy Process*), i modelli *Internal Rating Based*;
  - Effettua *stress tests* e adotta misure correttive
  - Esercita vigilanza consolidata se capogruppo ha sede in paese partecipante (altrimenti partecipa a collegi di supervisione europei)
  - Partecipa a vigilanza supplementare
  - Approva *recovery plans*

# I rapporti fra BCE e autorità nazionali

- Il «**framework regulation**» (reg. n. 468/2014)
  - Il ruolo delle autorità nazionali competenti nell'ambito dei compiti svolti direttamente dalla BCE nei confronti delle banche «*significant*»
    - Partecipano ai «*joint supervisory team*» che effettuano lo SREP (*Supervisory Review and Evaluation Process*)
    - Assistono la BCE nella preparazione, nell'implementazione e nell'*enforcing* delle sue decisioni (sulla base di istruzioni della BCE)

# I rapporti fra BCE e autorità nazionali

- Il ruolo della BCE nell'ambito della vigilanza svolta da parte delle autorità nazionali competenti nei confronti delle banche «less significant»
  - Definisce i criteri generali dell'azione di vigilanza
  - Può chiedere «*to further assess*» aspetti specifici di procedimenti di vigilanza
  - Può avocare a se stessa la vigilanza

# Gli assetti istituzionali del SRM

- La scelta di un'autorità di nuova istituzione per l'esercizio dei poteri di «risoluzione» di banche in difficoltà
  - L'art. 114 del TFUE come base giuridica: scopo di armonizzazione delle regole e limiti alla possibilità di delegare poteri discrezionali ad autorità non previste dal Trattato:
  - le decisioni della Corte di Giustizia Europea dal caso Meroni del 1958 (Court of 13 June 1958, Jur 523) alla recente decisione del 22 gennaio 2014 (Case C-270/12, *UK v European Parliament and Council of the EU*) sui poteri conferiti all'ESMA: se i poteri sono ben delineati e delimitati e sono soggetti a revisione giudiziale non vi è contrasto con la decisione del Caso Meroni

# Gli assetti istituzionali del SRM

- Il processo decisionale nell'ambito del SRM: un meccanismo complicato all'esito di un difficile compromesso politico:
  - La BCE ha il potere di attivare il processo di risoluzione se valuta che una banca "*is failing or likely to fail and whether there is no reasonable prospect that any alternative private sector or supervisory action would prevent its failure within a reasonable timeframe*"
  - La BCE comunica la sua valutazione alla Commissione europea e al Single Resolution Board (SRB). Il SRB dopo aver valutato ***if there is a systemic threat and if there is no private alternative solution*** adotta un "***resolution scheme***" che include anche gli strumenti di risoluzione e l'eventuale uso del *Single Resolution Fund*.
  - Prima che il Board adotti la sua decisione, la Commissione valuta la **compatibilità della proposta con le regole in materia di aiuti di Stato**. La delibera del SRB entra in vigore solo se entro 24 ore non vi è opposizione da parte della Commissione europea (oppure sia approvato da quest'ultima) e da parte del Consiglio europeo. Il Consiglio EU, **può opporsi alla decisione** solo se **ritiene che non c'è un interesse pubblico rilevante** che giustifichi la risoluzione della banca o **in determinate circostanze che prevedono l'utilizzo del Fondo**.

# I poteri della BCE nella fase di pre-crisi

- I limiti ai poteri della BCE nella fase di pre-crisi:
  - ✓ Secondo l'art. 4 del reg. 1024/2013 alla BCE spettano tutti i poteri di “*early intervention*” con la sola esclusione delle misure di «risoluzione» quando c'è una violazione delle regole prudenziali
  - ✓ Secondo l'art. 16 del reg. 1024/2013 sono «*early intervention measures*»: richiedere a una banca di detenere fondi propri in misura superiore ai requisiti minimi; limitare l'attività della banca; richiedere alla banca di limitare le remunerazioni dei managers; rimuovere in ogni momento dagli organi della banca un managers che non ha più i requisiti
  - ✓ Questa lista di poteri è accresciuta secondo quanto previsto dagli artt. 102-104 della direttiva *Capital Requirements IV* (Directive 2013/36/EU)
  - ✓ I poteri di *early intervention* della BCE sono limitati dalla decisione della stessa di dichiarare “*non viability*” della banca e quindi far partire il processo di risoluzione, come previsto dal Reg. 804/2014 sul SRM. Ciò al fine di evitare che la BCE possa essere coinvolta nella responsabilità della risoluzione, considerato che non sono state messe in comune, se non in maniera molto limitata, risorse finanziarie fra i paesi europei per la gestione della crisi di banche.