

CONVEGNO- PARLAMENTI NAZIONALI E UNIONE EUROPEA NELLA GOVERNANCE
MULTILIVELLO- ROMA, 12-13 MAGGIO 2015- Camera dei Deputati

Comunicazione- Francesca Carpita

L'Unione bancaria europea: un complesso modello di governance economica. Una riflessione sul Meccanismo di vigilanza unico.

Sommario: Il punto di partenza- Il meccanismo di vigilanza unico: creazione e basi giuridiche. Ruolo della Banca centrale europea- La complessa *governance* del Meccanismo di vigilanza unico: rapporti con le autorità nazionali competenti, istituzioni europee e parlamenti nazionali- I nodi ancora da sciogliere- Conclusioni.

Nella presente trattazione si analizzeranno aspetti specifici dell'inedito sistema di attribuzione e ripartizione di funzioni tra autorità e strumenti coinvolti per l'attuazione dell'Unione bancaria.

Ci si concentrerà in particolar modo sulle interazioni tra Banca centrale europea, autorità di vigilanza nazionali e altri attori rilevanti della *governance* economica europea nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico evidenziando opportunità e nodi ancora da sciogliere di questo complesso sistema.

Il punto di partenza

La crisi economica e finanziaria ha evidenziato le criticità del lungo processo di unificazione europea evidenziandone l'inadeguatezza dei sistemi di disciplina del settore bancario che dalla fine degli anni Settanta erano stati approntati. Tali misure ritenute le più idonee per l'inizio del processo d'integrazione finanziaria fra gli Stati nazionali, si sono dimostrate di limitato impatto nel contesto attuale¹.

¹ Si consideri in tale senso che già nel corso dei lavori che portarono alla stesura del Trattato di Maastricht, il Gruppo dei governatori delle banche centrali europee aveva richiesto che alla Banca Centrale Europea fossero affidati anche compiti di vigilanza bancaria, ma non fu possibile superare il modello della vigilanza armonizzata, ripartita su base nazionale a causa delle resistenze degli Stati membri che non volevano perdere il controllo dei sistemi bancari. Cfr., M. Mancini, *Dalla vigilanza nazionale armonizzata alla Banking Union*, in Banca d'Italia, Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza Legale n.73, Settembre 2013. p. 8.

La nascita di imprese bancarie sovranazionali, di difficile controllo, quindi, da parte delle singole Autorità nazionali e dei Comitati delle Autorità Europee di Vigilanza e dei collegi di supervisori degli intermediari *cross border*, ha fatto venire alla luce, in virtù della crisi globale del 2007, la necessità dell'approntamento di un sistema europeo di vigilanza pienamente integrato.

Il Rapporto del Gruppo de Larosière aveva già messo in luce come vi fossero importanti differenze tra le normative di recepimento della prima direttiva europea banche, come fossero non omogenee tra i vari Stati le azioni di vigilanza e come insufficiente fosse ancora il grado di convergenza tra le prassi di vigilanza adottate dalle autorità nazionali². Tale situazione ha portato alla consapevolezza della necessità della creazione di una vigilanza pienamente integrata, in cui soggetti, strutture e funzioni si integrano, collaborano e cooperano per il raggiungimento di una medesima finalità, nella complessità del quadro europeo.

Sono state politiche e prassi di vigilanza poco chiare relativamente alla risoluzione delle crisi bancarie e poca trasparenza sui modi attraverso i quali risolvere le crisi bancarie che hanno virato verso tendenze protezionistiche, il c.d. “tocco leggero” ha ispirato approcci di supervisione deboli che “hanno innescato spirali perverse tra il rischio bancario e quello sovrano”³.

Vi sono diversi “attori” oltre alla Banca centrale europea e al Sistema europeo delle banche centrali che partecipano al sistema di vigilanza finanziaria europeo. Tra questi, il Comitato per il rischio sistemico, l’Autorità bancaria europea, l’Autorità delle assicurazioni, l’Autorità degli strumenti finanziari e dei mercati, il Comitato congiunto delle autorità europee di vigilanza, le Autorità di vigilanza degli Stati membri⁴.

In questo complesso quadro di responsabilità, la concreta attuazione di quella che sarebbe divenuta l’Unione bancaria europea è stata, comprensibilmente un’impresa politica e tecnica di importanza

² Cfr. Gruppo de Larosière, *Report of The High- Level Group on Financial Supervision in the EU*, 25 febbraio 2009, pp 28-29.

³ Così C. Barbaglio, *Le banche italiane e la Vigilanza nella prospettiva dell’Unione Bancaria*, Associazione bancaria italiana, Convegno Basilea 3- Risk and Supervision 2014, Roma 16 giugno 2014, p. 5.

⁴ Per una disamina relativa all’ABE si veda G. Cerrina Feroni, *Verso il Meccanismo Unico di Vigilanza sulle Banche. Ruolo e prospettive dell’European Banking Authority (EBA)*, in *federalismi.it*, 17 settembre 2014; si veda anche Corte dei Conti Europea, *Relazione speciale La vigilanza bancaria europea prende forma: l’ABE e il suo contesto in divenire*, Unione europea, 2014.

fondamentale. L'anno 2014, è stato definito di “transizione”⁵, volto a favorire un approccio effettivamente integrato, che preveda regole e prassi “comuni” ed ha sancito il lancio concreto di nuovi strumenti per la vigilanza bancaria europea.

I pilastri dell'Unione bancaria sono il Meccanismo di vigilanza unico (MVU), poi vi è il Sistema di risoluzione delle crisi (SRM) e quello di garanzia dei depositi (DGS). Il Meccanismo unico di vigilanza e il Meccanismo unico di Risoluzione, uniformando le prassi di vigilanza e i comportamenti degli operatori⁶, implicano la necessità che gli ordinamenti giuridici nazionali adottino standard comuni, in un sistema che andrà oltre la mera vigilanza per un mercato unico più integrato.

Come recentemente rilevato in dottrina⁷, si vede la partecipazione di più soggetti che continuano ad avere anche compiti che precedentemente gli erano attribuiti ma che adesso fanno parte di un “sistema- meccanismo- servizio”, in cui la cooperazione tra soggetti diviene il “faro” dell'intero processo.

Il meccanismo di vigilanza unico: creazione e basi giuridiche. Ruolo della Banca centrale europea.

L'Unione bancaria ha quale finalità quella della costituzione di un quadro finanziario integrato per la salvaguardia della stabilità finanziaria e di riduzione del costo dei fallimenti delle banche. Il Meccanismo di vigilanza unico (MVU) è, nelle intenzioni del Consiglio Europeo il primo passo verso l'Unione bancaria.⁸ Nella sua comunicazione del 30 maggio 2012, la Commissione Europea aveva già identificato la transizione verso un'unione bancaria comprendente una vigilanza finanziaria integrata e un regime unico di garanzia dei depositi come tappa fondamentale per

⁵ Si veda C. Barbaglio, op. cit., p. 3. Barbaglio, infatti, sottolinea già nella premessa del suo scritto come il 2014 vedrà entrare a pieno regime il Meccanismo Unico di Supervisione e l'inizio delle attività volte alla costituzione del Meccanismo Unico di Risoluzione delle crisi che sarà avviato dal gennaio 2016.

⁶ In tale senso si esprime C. Barbaglio, op. cit. p. 4.

⁷ In tale senso si veda S. Cassese, *La nuova architettura finanziaria europea*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2014, 1, 79. Cassese evidenzia come “Il meccanismo unico di vigilanza costituisce una pietra miliare nella costruzione europea, non meno importante della moneta unica e del vincolo del pareggio del bilancio”. Per un quadro sull'Unione bancaria e il processo di costruzione si veda L. Torchia, *L'Unione bancaria europea: un approccio continentale?*, *Giornale Dir. Amm.*, 2015, 1, 11. L'autrice evidenzia come vi sia “un sistema di attribuzione e ripartizione di funzioni inedito per l'ordinamento europeo, con apparati nazionali integrati in un apparato europeo centrale”.

⁸ Conclusioni del Consiglio europeo (24 e 25 ottobre 2013). EUCO 169/13
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/139222.pdf.

l'approfondimento dell'unione economica e monetaria.⁹ Il Consiglio europeo, con decisione del giugno 2012, ha individuato nella BCE l'istituzione deputata a realizzare il Meccanismo di vigilanza unico.¹⁰ Le ragioni di tale scelta sono indicate nella Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio da parte della Commissione del 12 settembre 2012¹¹. Le sue principali finalità sono: salvaguardare la sicurezza e la solidità del sistema bancario europeo; accrescere l'integrazione e la stabilità finanziarie e assicurare una vigilanza coerente.

La disciplina del MVU, istituito con l'approvazione del regolamento (UE) n. 1024/2013, ha avuto un percorso tortuoso¹². Tale tortuosità e lunghezza del processo è da attribuirsi alla percepita perdita di sovranità che avrebbe comportato una vigilanza bancaria di livello sovranazionale e alla parziale perdita di controllo sul sistema di regolazione del credito e dei mercati finanziari da parte dei paesi membri dell'Unione Europea. Con tale meccanismo si vuole rafforzare l'omogenea applicazione delle regole prudenziali e realizzare un'effettiva sorveglianza sui mercati bancari *cross-border*. Esso rappresenta una condizione necessaria affinché il Meccanismo europeo di stabilità (MES) possa ricapitalizzare le banche direttamente invece che attraverso il finanziamento dello Stato sovrano¹³.

Il processo di approfondimento dell'unione economica e monetaria doveva essere basato, secondo il volere dei Paesi membri, e considerando l'urgenza, sull'esistente quadro istituzionale e giuridico dell'UE, senza ricorrere alla modifica dei Trattati¹⁴. I nuovi poteri attribuiti alla BCE sono stati, dunque, decisi all'interno in un quadro già stabilito, utilizzando il dettato dell'art. 127(6) del TFUE¹⁵. L'affidamento, negli ultimi anni, di nuove attribuzioni di poteri alla BCE in ragione della sua "neutralità tecnica" è stato rilevato dalla dottrina¹⁶.

⁹ COM(2012) 299 final, *Comunicazione alla Commissione, al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea al Comitato Economico e Sociale Europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca Europea per gli Investimenti: Azione per la stabilità, la crescita e l'occupazione*, Commissione Europea, Bruxelles, 30 maggio 2012, p. 5.

¹⁰ Si veda la *Dichiarazione del vertice della zona euro del 29 giugno 2012*.

¹¹ Si veda *Una tabella di marcia verso l'Unione bancaria*, COM(2012) 510 final.

¹² In tale senso si esprime Andrea Pisaneschi in *Banca centrale europea, vigilanza bancaria e sovranità degli Stati*, Relazione tenuta al Convegno sul tema "La Sovranità finanziaria condizionata", Università di Siena, Dipartimento di Giurisprudenza, 9 maggio 2014, in www.federalismi.it, 14 settembre 2014. L'autore pone l'accento sulla difficoltà del percorso: vi è infatti alla fine del processo una forte influenza sulla circolazione della moneta dovuta a regole e standard di vigilanza comuni imposti da una autorità estranea allo Stato.

¹³ Si veda *Audizione del Direttore Centrale per la Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia* Luigi Federico Signorini, *L'Unione bancaria*, 6ª Commissione permanente del Senato della Repubblica (Finanze e Tesoro) Roma, 24 ottobre 2012, p. 7.

¹⁴ *Conclusioni del Consiglio europeo 18/19 ottobre 2012*, EUCO 156/12 7, paragrafo 5 p. 7.

¹⁵ "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". Tale scelta è stata ampiamente discussa in dottrina e se alcuni la

Due norme in particolare disciplinano il MVU: il Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi e il Regolamento (UE) n. 1022/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, recante modifica del regolamento (UE) n. 1093/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), per quanto riguarda l'attribuzione di compiti specifici alla BCE ai sensi del regolamento del Consiglio (UE) n. 1024/2013. La BCE ha assunto i compiti attribuiti da tale Regolamento il 4 novembre 2014.

La BCE assolve i suoi compiti nel quadro del MVU, composto dalla BCE e dalle autorità nazionali competenti (ANC). Il ruolo centrale della BCE è chiaro laddove l'art. 6(1) del Reg. 1024/2013 la definisce esplicitamente "responsabile" del funzionamento efficace e coerente dell'MVU.

I compiti nell'assolvimento dei quali la BCE ha competenza esclusiva sono specifici¹⁷ ed elencati all'articolo 4 del Reg. 1024/2013¹⁸. Tutti i compiti non esplicitamente attribuiti alla BCE restano di competenza delle autorità nazionali di vigilanza, come, ad esempio, le competenze in materia di tutela dei consumatori e di lotta contro il riciclaggio dei capitali nonché di vigilanza degli enti creditizi dei paesi terzi che aprono succursali o prestano servizi a livello transfrontaliero nello Stato membro¹⁹.

Nell'ambito del MVU, le competenze di vigilanza spettanti alla BCE e alle ANC sono attribuite sulla base della significatività dei soggetti che ricadono nell'ambito di applicazione del MVU. La BCE è competente a esercitare la vigilanza diretta sugli enti creditizi, sulle società di partecipazione finanziaria e sulle società di partecipazione finanziaria mista insediati in Stati membri partecipanti e sulle succursali di enti creditizi insediati in Stati membri non partecipanti stabilite in Stati membri partecipanti che risultano significativi²⁰. Con riguardo alle banche di

considerano giustificata e persino robusta Cfr., N. Maloney, *European Banking Union: assessing its risks and resilience*, in *Common Market Law Review*, n. 51, 2014, p. 51; T. Troger, *The Single Supervisory Mechanism – panacea or Quack banking Regulation? Preliminary Assessment of the New Regime for Prudential Supervision of Banks with ECB Involvement*, in *European Business Organisation Law Review*, Vol. 15, n. 4, p. 464; Wymeersch, *The European Banking Union, A first Analysis*, in *Financial Law Institute Working Paper Series*, WP 2012-07, altri ne criticano l'applicazione, soprattutto con riferimento ai paesi che non adottano l'euro come valuta Cfr. J. Carmassi, C. Di Noia, S. Micossi, *Banking Union: A federal model for the European Union with prompt corrective action*, in *CEPS Policy Briefs*, n. 282, 18 settembre 2012, p. 3-4.

¹⁶ F. Capriglione *L'Unione bancaria europea. Una sfida per un'Europa più unita*, UTET, 2013, p.71.

¹⁷ Art. 1 Reg. 1024/2013.

¹⁸ Per una disamina dei poteri evidenziati da tale strumento si veda S. Micossi, *L'Unione bancaria in costruzione*, in G. Amato- R. Gualtieri (a cura di) *Prove di Europa unita*, Passigli, 2013 p. 117 e ss.

¹⁹ Tale aspetto era già previsto dalla proposta della Commissione COM(2012) 510 final.

²⁰ Cfr. Reg 1024/2013 art. 6(4) *Un ente creditizio o società di partecipazione finanziaria o società di partecipazione finanziaria mista non sono considerati meno significativi, tranne se giustificato da particolari circostanze da*

importanza minore, saranno le autorità nazionali competenti che svolgeranno la consueta supervisione, con modalità stabilite dall'ABE.

L'utilizzo di un criterio di riparto di competenze tra BCE e ANC è necessario, considerando che diversamente, il MVU metterebbe, direttamente o indirettamente, sotto la vigilanza della BCE circa 6000 banche, compito impraticabile²¹. Sulla base del criterio di importanza significativa, la BCE dovrebbe occuparsi, secondo stime realistiche²², di circa 121 tra i principali enti creditizi, società di partecipazione finanziaria e società di partecipazione finanziaria mista, coprendo tra l'80% e il 90% dei beni detenuti dal settore nell'area euro.

La complessa governance del MVU: rapporti con le autorità nazionali competenti, istituzioni europee e parlamenti nazionali

In aggiunta al Reg. n. 1024/2013, l'organizzazione delle relazioni tra BCE e ANC è chiarita in dettaglio nel Regolamento (UE) n. 468/2014²³, che stabilisce anche la collaborazione di BCE e ANC nei c.d. gruppi di vigilanza congiunti²⁴. Le regole pratiche di interazione con le ANC sono specificate dal Regolamento quadro sul MVU (BCE/2014/17) del 16 aprile 2014²⁵.

Va evidenziato come anche laddove non abbia prerogative esclusive, la BCE può emanare regolamenti, orientamenti o istruzioni generali rivolti alle autorità nazionali competenti in base ai quali sono eseguiti i compiti definiti nell'articolo 4 del Reg. 2014/2013, ad esclusione del paragrafo 1, lettere a) e c), e le decisioni di vigilanza sono adottate dalle autorità nazionali competenti.

specificare nella metodologia, qualora soddisfino una qualsiasi delle seguenti condizioni: i) il valore totale delle attività supera i 30 miliardi di EUR; ii) il rapporto tra le attività totali e 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 miliardi di EUR; iii) in seguito alla notifica dell'autorità nazionale competente secondo cui tale ente riveste un'importanza significativa con riguardo all'economia nazionale, la BCE decide di confermare tale significatività sulla scorta di una sua valutazione approfondita, compreso lo stato patrimoniale, dell'ente creditizio in questione.

²¹ Nonostante in molti considerino che l'unione bancaria dovrebbe mirare alla vigilanza finanziaria di tutte le banche, senza differenza di dimensione, complessità o copertura geografica Cfr. Goyal, *A banking Union for the Euro area international monetary fund staff discussions*, International Monetary Fund, 2013, p. 8.

²² Cfr. Troger, *op. cit.*, p. 466, sulla base della lista pubblicata dalla BCE il 26 giugno 2014 "*The list of significant supervised entities and the list of less significant institutions*". La lista, aggiornata al 4 settembre 2014, è disponibile su <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ssmlistofsupervisedentities1409en.pdf?59d76de0c5663687f594250ebf228c6b>

²³ Regolamento (UE) n. 468/2014 della Banca centrale europea, del 16 aprile 2014, che istituisce il quadro di cooperazione nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico tra la Banca centrale europea e le autorità nazionali competenti e con le autorità nazionali designate (Regolamento quadro sull'MVU) (BCE/2014/17).

²⁴ Art 3 Reg. n. 468/2014.

²⁵ Regolamento della Banca Centrale Europea del 16 aprile 2014 (BCE/2014/17) che istituisce il quadro di cooperazione nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico tra la Banca centrale europea e le autorità nazionali competenti e con le autorità nazionali designate (Regolamento quadro sul MVU).

Tali istruzioni possono riferirsi ai poteri specifici di cui all'articolo 16, paragrafo 2, per gruppi o categorie di enti creditizi al fine di assicurare la coerenza dei risultati della vigilanza nell'ambito del MVU²⁶. In tale modo, la BCE mantiene una spiccata influenza nel definire, e in dettaglio, le pratiche di vigilanza delle ANC²⁷.

Inoltre, secondo l'art. 6 (5)b del Reg. 1024/2013, allorché necessario per garantire l'applicazione coerente di standard di vigilanza elevati, la BCE può decidere in qualsiasi momento, di propria iniziativa dopo essersi consultata con le autorità nazionali competenti o su richiesta di un'autorità nazionale competente, di esercitare direttamente tutti i pertinenti poteri per uno o più enti creditizi di cui al paragrafo 4, coprendo, quindi, gli istituti meno significativi.

Si è visto che se da un lato la BCE *de iure* detiene la responsabilità principale per il buon funzionamento del MVU, le ANC dovranno comunque incaricarsi di una dose massiccia di lavoro. La soluzione del MVU quindi non vede la BCE come "guardiano" sovranazionale del sistema bancario europeo, ma, piuttosto in un ruolo di collaborazione, coordinamento e supervisione delle ANC. E' stato rilevato che questa scelta potrebbe tradire una certa sfiducia da parte del legislatore europeo nella capacità delle ANC di svolgere con imparzialità il loro ruolo di vigilanza, specialmente verso istituti di credito di primaria importanza nel loro contesto nazionale²⁸.

Sia la BCE che le autorità nazionali competenti sono, chiaramente, soggette al dovere di cooperazione in buona fede e all'obbligo di scambio di informazioni²⁹.

Il Reg. 1024/2013 riconosce la necessità che il passaggio di poteri di vigilanza dal livello nazionale a quello dell'Unione sia bilanciato da adeguati obblighi in materia di trasparenza e responsabilità³⁰. Le relazioni tra BCE il Parlamento europeo sono state chiarite in un Accordo interistituzionale³¹. Nello specifico la BCE trasmette annualmente al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione e all'Eurogruppo una relazione sull'esecuzione dei compiti attribuiti dal Reg. 1024/2013³². Il Presidente del consiglio di vigilanza della BCE presenta detta relazione

²⁶ Cfr. Art. 6(5)a Reg. 1024/2013.

²⁷ Cfr. Ferran, Babis, *The European Single Supervisory Mechanism*, in *Journal of Corporate Law Study*, n. 13, 2013, pp. 255-285.

²⁸ Cosidetto "home bias" Cfr. Troger, *op. cit.*, p. 460.

²⁹ Art. 6(2) Reg. 1024/2013.

³⁰ Cfr. Considerando (55) Reg. 1024/2013.

³¹ 2013/694/UE- Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo e la Banca centrale europea sulle modalità pratiche dell'esercizio della responsabilità democratica e della supervisione sull'esecuzione dei compiti attribuiti alla Banca centrale europea nel quadro del meccanismo di vigilanza unico - OJ L 320, 30.11.2013, p. 1-6.

³² Art. 20(1) Reg. 1024/2013.

pubblicamente al Parlamento europeo, e all'Eurogruppo in presenza di rappresentanti degli Stati membri partecipanti la cui moneta non è l'Euro³³. Su sua richiesta, l'Eurogruppo può procedere ad audizioni del presidente del consiglio di vigilanza della BCE riguardo all'esecuzione dei compiti di vigilanza, in presenza di rappresentanti degli Stati membri partecipanti la cui moneta non è l'Euro³⁴.

I parlamenti nazionali degli Stati membri partecipanti ricevono simultaneamente alle altre istituzioni la relazione sull'esecuzione dei compiti ex art. 20(2) Reg. 1024/2013. I parlamenti nazionali possono inviare alla BCE le loro osservazioni motivate su tale relazione³⁵. I parlamenti nazionali degli Stati membri partecipanti, tramite le proprie procedure, possono chiedere alla BCE di rispondere per iscritto a eventuali osservazioni o quesiti da essi sottoposti alla BCE con riferimento ai compiti che le sono attribuiti ai sensi del Reg. 1024/2013³⁶. Il parlamento nazionale di uno Stato membro partecipante può invitare il presidente o un membro del consiglio di vigilanza a partecipare a uno scambio di opinioni in relazione alla vigilanza degli enti creditizi in detto Stato membro, insieme con un rappresentante dell'autorità nazionale competente³⁷.

I nodi ancora da sciogliere.

Una critica mossa in dottrina al MVU è che l'attuale sistema non permetterebbe una sufficiente separazione tra funzioni di vigilanza e funzioni di politica monetaria europea, per quanto tali funzioni siano, sulla carta, ben distinte³⁸. Ciò soprattutto considerando che le decisioni sulla vigilanza sono prese dal consiglio direttivo della BCE, elemento che potrebbe portare a conflitto di interessi³⁹.

La BCE si trova, per la prima volta, a dover giocare un ruolo operativo di vigilanza, politicamente molto delicato⁴⁰, come anche a dovere rendere conto in maniera sistematica della propria azione nel quadro del MVU⁴¹. Il disegno ideale suggerito dal Rapporto de Larosière di un lavoro di vigilanza

³³ Art. 20(3) Reg. 1024/2013.

³⁴ Art. 20(4) Reg. 1024/2013.

³⁵ Art. 21(1) Reg. 1024/2013.

³⁶ Art. 21(2) Reg. 1024/2013.

³⁷ Art. 21(3) Reg. 1024/2013.

³⁸ E. Chiti, *Il meccanismo di vigilanza unico: un passo avanti e tre problemi*, Giornale dir. Amm, 2013, 11, 1025.

³⁹ Buch, C., T. Körner und B. Weigert, *Towards deeper financial integration in Europe: What the Banking Union can contribute*, in *Credit and Capital Markets*, n. 48, 2014, p.14, per quanto non manchino i sostenitori della tesi delle potenziali sinergie nell'esercizio, allo stesso tempo, di poteri di vigilanza e politica monetaria.

⁴⁰ Cfr. Moloney, *op. cit.* p. 1649.

⁴¹ Come sottolineato da Verhlest la BCE era stata voluta soprattutto dalla Germania come istituzione dalla massima indipendenza, molto simile in questo alla Bundesbank, con obblighi di pubblicità delle proprie attività estremamente

che sia allo stesso tempo totalmente indipendente dal potere politico e completamente trasparente nei suoi confronti⁴² prenderà, con ogni probabilità, un po' di tempo nel caso del complesso sistema del MUV.

In rapporto alla copertura tematica, è stato evidenziato che il MVU copre una parte limitata del settore finanziario. Il Reg. 1024/2014 parla di "enti creditizi", che, secondo la definizione della Direttiva 2006/48/CE si riferiscono ad un'impresa la cui attività consiste nel ricevere depositi altri fondi rimborsabili dal pubblico e nel concedere crediti per proprio conto; oppure istituti di moneta elettronica⁴³. Sembrano quindi essere esclusi gli enti che si occupano esclusivamente di investimenti⁴⁴, i quali giocano, chiaramente, un ruolo chiave nella stabilità del sistema finanziario⁴⁵. La loro vigilanza rimarrà a livello nazionale, con il risultato che, ad esempio, la parte di un ente creditizio che si occupa di assicurazioni potrebbe essere vigilata a livello nazionale e il suo ramo bancario a livello di MVU, con le connesse sfide di coordinamento dei due esercizi⁴⁶.

L'uso del criterio di significatività come spartiacque per la divisione del lavoro tra BCE e ANC resta critico, non solo perché piccole istituzioni possono, nelle giuste condizioni, creare effetti sistemici, ma anche perché l'importanza dell'istituto può avere un peso ben diverso a seconda del sistema bancario del singolo paese membro⁴⁷. Inoltre, la definizione di "istituto significativo" secondo il dettato dell'art. art. 6(4) del Reg 1024/2013 lascia una certa discrezionalità, soprattutto per i punti 2 e 3, dove si fa riferimento all'importanza relativa al contesto nazionale⁴⁸.

Il MVU presuppone una capacità di adattamento da parte delle amministrazioni nazionali, che non si può dare per scontata⁴⁹. E, anche qualora questo funzionasse, rimane il problema dell'azione di BCE e autorità nazionali nelle potenziali "zone grigie" lasciate dal Reg. 1024/2013⁵⁰. Il sistema di "amministrazione mista", con poteri di vigilanza condivisi da BCE e ANC risulta particolarmente

limitati, Cfr. Verhelst, *Assessing the Single Supervisory Mechanism: Passing the Point of No Return for Europe's Banking Union*, in Egmont Paper n. 58, 2013, p. 29.

⁴² Gruppo de Larosiere, *op. cit.* p. 47.

⁴³ Cfr. Art. 4(1)a e b Direttiva 2006/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2006 relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio (rifusione).

⁴⁴ Come anche i fondi pensione, gli hedge fund ecc.

⁴⁵ Cfr. Verhelst, *op. cit.*, p. 15. L'autore rileva che sebbene in alcuni paesi (Francia) gli istituti di investimento siano considerati come banche, è la definizione europea ad essere applicata a livello di Reg. 1024/2103.

⁴⁶ *Ibidem.*

⁴⁷ Cfr. Moloney, *op. cit.*, p.1645.

⁴⁸ Cfr. Verhelst, *op. cit.*, p.19.

⁴⁹ Cfr. E. Chiti, *op. cit.*

⁵⁰ Cfr. Moloney, *op. cit.* p. 1647.

complesso, laddove BCE e ANC sono responsabili sia a livello europeo sia nazionale e talvolta ad entrambi i livelli contemporaneamente⁵¹.

La vigilanza si applica agli Stati membri la cui moneta è l'Euro oppure Stati membri che hanno instaurato una collaborazione stretta a norma dell'art 7 del Reg. 1024/2013⁵². In tal senso, dipenderà dalla volontà degli Stati membri la cui moneta non è l'Euro di decidere sulla applicazione del MVU nel loro territorio. La decisione sarà presa sulla base di considerazioni politiche (ci si attende ad esempio che il Regno Unito non applicherà il MUV) ma, considerando che i Paesi non Euro hanno voce limitata in sede di BCE, gli incentivi a partecipare sembrano limitati⁵³.

Come rilevato da Chiti "il sistema amministrativo europeo differenzia le proprie tecniche di azione non solo in relazione ai settori interessati, ma anche in base ai gruppi di paesi membri coinvolti (...). Si tratta, naturalmente, del riflesso amministrativo di un processo più generale di differenziazione degli Stati della zona euro dagli altri paesi, innescato dalle risposte dell'Unione alla crisi. L'istituzione del MVU, però, asseconda e sostiene questo processo, minando l'unità dell'Unione"⁵⁴.

Per quanto riguarda la *accountability* verso i parlamenti nazionali, le disposizioni previste dal Reg. 1024/2013 sono encomiabili, soprattutto per quanto riguarda la possibilità dei parlamenti nazionali di domandare una partecipazione diretta ad uno scambio di informazioni alla BCE⁵⁵. Ciononostante va sottolineato che tali attività sono impegnative sia dal punto di vista delle risorse che del tempo e rimane da verificare l'effettiva capacità (e volontà) della BCE di metterle in pratica.

Conclusioni

Da quanto premesso è chiaro che l'istituzione del Meccanismo di vigilanza unico non è un punto di arrivo, ma un punto di partenza, come la dottrina⁵⁶ ha giustamente evidenziato, resta da vedere, nello specifico come il nuovo sistema funzionerà nella pratica e come le istituzioni sia europee che nazionali saranno capaci di collaborare in questo complesso equilibrio di poteri e responsabilità; ciononostante rimane rilevante un'evoluzione nel sistema di *governance* economico europea

⁵¹ Cfr. G. Kuile, L. Wissink e W. Bovenschen, *Tailor-made accountability within the single supervisory mechanism*, in *Common market Law Review*, n. 52, 2015, p. 166.

⁵² Cfr. art. 2(1) Reg. 1024/2013.

⁵³ Cfr. Verhelst, *op. cit.*, p.14.

⁵⁴ Cfr. Chiti, *op. cit.*

⁵⁵ Cfr. Kuile, Wissink e Bovenschen, *op.cit.* p. 171.

⁵⁶ In tale senso si esprime E. Chiti, *op. cit.*

compiuta con una velocità sconosciuta ai meccanismi decisionali dell'UE. La crisi economica generando un malcontento diffuso e generalizzato ovunque in Europa ha saputo spingere esitanti paesi membri a premere sull'acceleratore dell'integrazione in tempi di elevato euroscetticismo. Seppure non perfetto il sistema recentemente creato segna una indubbia evoluzione dei rapporti di potere tra UE e paesi membri che sarà di sicuro interesse continuare ad osservare e valutare.