

Vladimiro Giacché (presidente del CER) – Asimmetrie nell’Unione Bancaria
Intervento all’incontro *Asymmetries in the Banking Union: Analysis and Proposals*,

7 giugno 2017, Parlamento Europeo, Bruxelles ¹

Buongiorno a tutti.

Desidero innanzitutto ringraziare l’on. Marco Zanni per aver voluto la realizzazione delle ricerche che qui presentiamo e il gruppo parlamentare Europe of Nations and Freedom che ci ospita.

Il focus di queste ricerche è rappresentato dalle asimmetrie che attualmente caratterizzano la regolamentazione bancaria in Europa.

Queste asimmetrie emergono sia con riferimento [a quanto è regolamentato nel contesto della Unione Bancaria](#) propriamente detta (o forse impropriamente detta, a giudicare dalle forti asimmetrie e squilibri interni che come vedremo la caratterizzano), sia con riferimento a quanto resta fuori dalla regolamentazione bancaria, ossia lo [Shadow banking system](#), un’area grigia non normata che sta guadagnando terreno rispetto al sistema bancario tradizionale, ipernormato.

Lascio ai ricercatori del Centro Europa Ricerche che prenderanno la parola dopo di me il compito di esporre i [contenuti puntuali](#) della nostra ricerca su questi temi.

Desidero qui soltanto proporre qualche considerazione di carattere generale su finalità, contenuti e conseguenze della regolamentazione bancaria europea nella sua attuale configurazione, concentrandomi sull’Unione bancaria.

L’obiettivo con cui l’Unione bancaria europea è nata era quello di ridurre la balcanizzazione finanziaria nell’Eurozona, percepita (a ragione) come uno dei maggiori pericoli per la sussistenza stessa della moneta unica.²

Sin dal 2012 gran parte delle ricerche disponibili agli operatori sui mercati

¹ Testo rivisto dell’intervento del 7 giugno 2017; il poscritto è del 14 giugno 2017.

² P. Jenkins, *Banking union must halt Balkanisation*, “Financial Times”, 10 settembre 2012.

finanziari evidenziavano infatti come quello che sino al 2008/2009 si presentava come un sistema così interconnesso da essere inestricabile, si era andato ridisegnando secondo linee “nazionali”: il lending cross-border nell’eurozona era crollato all’incirca alla metà dei valori precrisi, ingenti capitali erano stati rimpatriati nei paesi core, mentre il lending nei paesi cosiddetti periferici tornava ad essere sostanzialmente domestico.

In tal modo, uno degli obiettivi chiave della moneta unica, la creazione di un mercato finanziario integrato, veniva messo radicalmente in discussione, e per di più la fine della moneta unica diventava anche tecnicamente possibile (appunto in quanto le interconnessioni tra sistemi finanziari nazionali andavano diminuendo).

C’era un altro problema, non meno grave: questa situazione rendeva possibile un circolo vizioso potenzialmente distruttivo tra rischio di credito e rischio sovrano.

La situazione fu affrontata tramite la costruzione di un’Unione bancaria, che - nelle intenzioni - avrebbe dovuto concorrere al ripristino di un mercato finanziario e bancario integrato tramite una vigilanza bancaria unica (primo pilastro), procedure di risoluzione che limitassero il rischio di contagio in caso di crisi (secondo pilastro) e una garanzia europea sui depositi tale da spezzare il nesso rischio Paese-rischio bancario (terzo pilastro).

A oggi, il giudizio sull’architettura messa in piedi non può non essere estremamente severo.

In estrema sintesi:

Per quanto riguarda il *primo pilastro*, la vigilanza bancaria unica ha effetti di copertura molto differenti tra i vari sistemi bancari nazionali, lasciando aperto un rischio sistemico molto serio in alcune importanti nazioni dell’Eurozona (i dati contenuti nella ricerca del CER parlano da soli).

Quanto al *secondo pilastro*, le procedure di salvataggio o risoluzione delle banche in crisi, caratterizzate dal sostanziale divieto di bailout pubblico, anch’esse hanno avuto effetti pesantemente asimmetrici che hanno danneggiato pesantemente alcuni sistemi nazionali (in primis il nostro). Questo in quanto esse venivano stabilite a valle di aiuti pubblici senza precedenti concessi alle banche di molti paesi europei. Questi aiuti avevano sostanzialmente disattivato la normativa europea sugli aiuti di Stato sull’onda dell’emergenza, alterando in misura sostanziale il panorama concorrenziale del sistema bancario in Europa. È evidente che impedire a questo punto ogni bailout pubblico (o comunque subordinarlo a criteri estremamente stringenti e posporlo alla partecipazione di azionisti, obbligazionisti e correntisti al risanamento aziendale, non escludendo

affatto la strada della risoluzione/chiusura della banca interessata) risultava fortemente penalizzante per gli Stati che non avevano proceduto a sostenere in modo massiccio il sistema bancario nazionale nella fase precedente. Quanto all'entità di questo sostegno, un articolo pubblicato da M. Frühauf sulla FAZ del 16 agosto 2013 (alla vigilia della definizione dell'Unione bancaria) offre dati a dir poco impressionanti.³ Per comodità di riferimento, in appendice a questo testo è riportata la traduzione di un grafico tratto dall'articolo di Frühauf.

Gli effetti negativi dei primi due pilastri divenivano dirompenti a causa dell'assenza del *terzo pilastro*, assolutamente essenziale al fine dichiarato dell'Unione bancaria, ossia quello di invertire quel processo di balcanizzazione finanziaria lungo linee corrispondenti ai confini nazionali che era una delle conseguenze più evidenti della crisi. Infatti l'assenza di una garanzia europea manteneva comunque - e per tempi prevedibilmente molto lunghi - l'onere della protezione dei risparmiatori in capo al sistema Paese interessato, e (ancora una volta) contraddiceva quella solidarietà europea che dovrebbe essere il fondamento dell'architettura istituzionale dell'Ue, e in particolare dell'Eurozona.

L'effetto di questo insieme di norme (i pilastri che ci sono e quello che non c'è) è stato devastante in particolare per il sistema bancario italiano, per il quale le nuove regole hanno mutato in misura sostanziale - e per di più senza alcuna fase transitoria - il panorama normativo vigente da decenni, oltretutto in contraddizione con almeno due articoli della nostra Costituzione (l'art. 43 e l'art. 47).

A dispetto delle intenzioni (ma già Hegel sapeva che “di buone intenzioni è lastricata la via dell'inferno”), il nuovo contesto normativo ha penalizzato pesantemente i risparmiatori (in particolare i detentori di obbligazioni subordinate acquistate in vigenza del vecchio ordinamento). E, come era facilmente prevedibile, in assenza sia di un backstop pubblico per le situazioni di crisi che di un sistema di garanzia europeo, ha innescato un vero e proprio bank run in relazione agli istituti percepiti come più deboli, o che erano alle prese con crisi aziendali che sarebbero state facilmente gestibili nel contesto normativo

³ M. Frühauf, *Milliardengrab Bankenrettung*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 16.8.2013: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/teuer-fuer-den-steuerzahler-milliardengrab-bankenrettung-12535343.html> . Un solo esempio tra i molti possibili: le garanzie prestate dallo Stato tedesco alla sola Hypo-RE furono pari a 145 miliardi di euro, il costo ad oggi per il contribuente tedesco del salvataggio di questa società finanziaria 20 miliardi di euro (cfr. H. Peitsmeier, *Das Letzte von der Resterampe*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 4.8.2015). Altre fonti riportano cifre in parte diverse sul complesso degli aiuti ricevuti dalle banche europee. Quello che emerge da ogni resoconto su aiuti e garanzie concessi è la particolarità della situazione italiana, caratterizzata da aiuti di Stato alle banche decisamente esigui se raffrontati agli altri Paesi dell'Unione Europea.

precedente. In tal modo, secondo il meccanismo ben noto delle previsioni che si autoavverano (self-fulfilling prophecies), i problemi di liquidità di alcuni istituti hanno occasionato una fuga dei depositi che ne ha posto a rischio la solvibilità.

È importante sottolineare che quanto sopra non è stato soltanto il frutto degli effetti oggettivamente asimmetrici delle nuove norme, ma anche delle modalità - anch'esse asimmetriche - della loro applicazione.

Un cenno specifico merita in questo contesto il rischio di mercato. Il peso di questo rischio (legato all'attività finanziaria, incluse le transazioni in derivati) risultava assolutamente sottodimensionato rispetto alla sua portata reale già negli Stress Test e AQR: in tal modo veniva enfatizzato il rischio di credito, e conseguentemente penalizzati i sistemi bancari (quale quello italiano) in cui quest'ultimo aveva un peso proporzionalmente maggiore.

Ma c'è di più: il rischio di mercato (al contrario del rischio di credito) non figura nelle 5 priorità della Vigilanza bancaria europea esercitata dalla BCE né nel 2015, né nel 2016, né nel 2017: questo è scritto esplicitamente nei Rapporti annuali della BCE sull'attività di vigilanza.⁴

In questo modo risulta insufficientemente vigilata precisamente la tipologia di rischio alla quale è attribuito lo scoppio della crisi culminata nella Grande Recessione. Più concretamente, è insufficientemente vigilato il rischio di mercato espresso da alcune grandi banche tedesche e francesi, e in particolare quello di un colosso quale Deutsche Bank, il valore effettivo dei cui Level3 assets (derivati) è un esercizio più prossimo alla divinazione che alla stima scientifica: in effetti al team ispettivo della Vigilanza BCE che ha recentemente condotto un'ispezione presso la banca di Francoforte non è stato richiesto nemmeno di prezzare il valore dei derivati in portafoglio.⁵ E del resto già in precedenza la stessa Vigilanza europea aveva alzato le mani con un curioso ragionamento: giudicando cioè irrealistico valutare l'adeguatezza del pricing dato ai derivati in portafoglio di Deutsche Bank e di altre grandi banche vista la discrezionalità concessa al riguardo a banche e revisori.⁶

Più in generale, il grande vincitore dell'Unione bancaria è stato il sistema bancario tedesco. Ma più ancora per quello che riguarda le banche di piccole e

⁴ Al riguardo si vedano il *Rapporto annuale della BCE sulle attività di vigilanza 2015*, marzo 2016 e il *Rapporto annuale della BCE sulle attività di vigilanza 2016*, marzo 2017. Nella figura 1 a p. 12 del *Rapporto* pubblicato nel marzo 2017 sono riportate le 5 "priorità della vigilanza per il 2016 e il 2017".

⁵ C. Gatti, *Mps, Deutsche Bank e la Vigilanza BCE "flessibile" sui derivati*, "Il Sole 24 Ore", 17 marzo 2017.

⁶ L. Davi, *BCE, 68 banche sotto ispezione. Fuori i Level 3 dalle verifiche*, "Il Sole 24 Ore", 25 gennaio 2017.

medie dimensioni che per quanto riguarda le grandi: le prime hanno infatti beneficiato in primo luogo di una costruzione del primo pilastro che ha fissato a 30 miliardi di assets il livello minimo per essere vigilati dalla Bce. Per ottenere questa soglia minima Schäuble minacciò di mettere il veto all'Unione bancaria, e non è un mistero che l'obiettivo era tenere fuori le Sparkassen dalla Vigilanza europea:⁷ in effetti, delle 417 Sparkassen soltanto una è oggi vigilata dalla Vigilanza BCE; stiamo parlando di banche cui spetta il 22,3% degli impieghi di quel paese, per un totale di oltre 1.000 miliardi di euro).

Del resto non è questo l'unico modo in cui queste banche pubbliche, tradizionalmente legate alla CDU, sono state protette. Vanno citati almeno altri due modi.

Il primo è rappresentato dal mantenimento al di fuori della normativa europea, in una sorta di limbo regolamentare, dei cosiddetti Institutional Protection Schemes (IPS). Gli IPS sono diffusi soprattutto in Germania (Sparkassen e Volksbanken) e Austria (banche Raiffeisen). Si tratta di sistemi di mutua protezione e garanzia tra le banche associate, regolati contrattualmente a livello di associazione di categoria. Sono accordi di natura contrattuale e non configurano un'entità legale, e in quanto tali differiscono sia dai gruppi bancari, sia dai network di banche. Pertanto non sono direttamente oggetto della disciplina europea e legata agli accordi di Basilea. Ad es. nella Direttiva europea sui requisiti di capitale (CRD IV) gli IPS non sono neppure citati. La cosa è stata giudicata da Thomas Stern (Austrian Financial Markets Authorities) in questi termini: "la decisione del legislatore europeo di non estendere la regolamentazione riguardante capitale e liquidità agli IPS è rimarchevole e difficile da capire da un punto di vista prudenziale".⁸ Il fatto di essere membri di un IPS in effetti dà alle banche associate una serie significativa di privilegi regolamentari: lo stesso Stern, ad esempio, ha osservato che la struttura degli IPS tra l'altro non era oggetto della regolamentazione dei nuovi requisiti di liquidità quali il Liquidity Coverage Ratio (LCR) e il Net Stable Funding Ratio (NSFR). Di fatto, un importante fattore di rischio sistemico è stato in tal modo trascurato dalla normativa. È appena il caso di dire che le banche italiane in qualche modo confrontabili con le Sparkassen e Volksbanken tedesche, le Banche di Credito Cooperativo, rientrano invece pienamente nella normativa europea anche per

⁷ Cfr. ad es. A. Ballaman, *Un'unione bancaria su misura della Germania*, "Voxeurop", 14 dicembre 2012:

<http://www.voxeurop.eu/it/content/press-review/3164391-un-unione-bancaria-su-misura-la-germania> .

⁸ Th. Stern, *Regulating Liquidity Risks within "Institutional Protection Schemes"*, "Beijing Law Review", 2014, 5, pp. 210-239, qui p. 223; <http://www.scirp.org/journal/PaperDownload.aspx?paperID=50168> .

quanto riguarda i requisiti di capitale e di liquidità.

Il secondo modo attraverso cui il governo tedesco ha aiutato le proprie Sparkassen è molto interessante, ma purtroppo poco noto: esso è consistito precisamente nel rimandare *sine die* il sistema di mutua garanzia e assicurazione dei depositi tra le banche europee. Siccome il nesso può non apparire immediato, vale la pena di aggiungere qualche parola di spiegazione. Nel 2013 viene decisa la partenza dell'Unione bancaria con due pilastri su tre (gravissimo l'errore dell'Italia nel non impedire questa asimmetria che rendeva l'unione bancaria incoerente rispetto alle sue stesse finalità - ovviamente accettando che esse coincidessero con quelle dichiarate). Nel 2015 comunque procedono in qualche modo i negoziati per attivare anche la mutua garanzia. Ma Sparkassen, Volksbanken e Genossenschaftsbanken non ne vogliono sapere di partecipare al sistema di mutua garanzia europeo, essenzialmente per due motivi: in primo luogo perché ritengono - verosimilmente a torto - di essere in grado di proteggersi da sole (col sistema degli IPS visto sopra) e quindi non vedono alcun vantaggio dal partecipare a questo sistema; in secondo luogo, e soprattutto, perché temono di dover rendere omogenee le proprie regole specifiche (e di favore) a quelle delle altre banche.

Le prime prese di posizione delle Sparkassen contro la mutua garanzia europea risalgono all'estate 2015.⁹ Successivamente Schäuble ha minacciato di attivare una minoranza di blocco contro la normativa proposta. Contemporaneamente venivano fatte filtrare indiscrezioni secondo le quali Italia e Francia avrebbero dichiarato la propria indisponibilità a decidere contro Berlino, e che anche Olanda, Austria e Finlandia erano scettici sulla proposta della Commissione.¹⁰

Ovviamente l'opposizione tedesca veniva motivata con il timore di dover pagare per altri sistemi bancari. Ma tutto questo era soltanto un fuoco di sbarramento, dietro cui si celava l'obiettivo di "insulare" ancora una volta le Sparkassen dal resto del sistema finanziario europeo.

Precisamente per questo motivo lo stesso tentativo del Commissario lettone Dombrovskis di attenuare la partecipazione delle Sparkassen al fondo, proponendo che "i contributi al fondo siano soppesati in base al rischio di ciascuna banca", non è bastato alla Germania: perché, se da un lato in questo modo si spostava il problema in avanti comprando tempo (l'analisi dei rischi è un

⁹ E. Atzler, R. Berschens, F. Drost, *EU-Kommission nimmt sich Einlagensicherung vor*, "Handelsblatt", 2.7.2015.

¹⁰ Schäuble droht mit Blockade der EU-Einlagensicherung, "Die Welt", 27.11.2015.

processo che può durare anni),¹¹ dall'altro per le Sparkassen poteva essere un rimedio peggiore del male, perché per intendere i rischi di una banca bisogna conoscerne i numeri - ossia proprio quello che Schäuble, alzando a 30 miliardi i requisiti in termini di assets per essere vigilati da Bruxelles, era riuscito a evitare. Di fatto, con la mutua garanzia, per stabilire quanto dovuto da ciascuna banca la supervisione BCE anche sulle Sparkassen, che grazie alla configurazione del primo pilastro era stata tenuta fuori dalla porta, sarebbe rientrata dalla finestra.

A inizio dicembre 2015 Schäuble sembra arrendersi all'impossibilità di tener fuori Sparkassen e Volksbanken dal sistema di mutua garanzia europeo.¹²

Poi, l'8 dicembre, il colpo di scena. Schäuble alza il tiro: da un lato attacca la BCE per il conflitto di interesse tra il suo ruolo di guida della politica monetaria e quello di organismo di vigilanza bancaria (conflitto effettivo, ma agitato ora in termini strumentali, quando sarebbe bastato a suo tempo affidare la vigilanza bancaria europea all'EBA e non alla BCE per evitare il problema); dall'altro annuncia la sua opposizione alle misure proposte in assenza del recepimento da parte di tutti gli Stati della normativa europea sul bail-in (evidente pretesto), ma soprattutto avanzando una nuova priorità: prima della partenza del terzo pilastro devono essere ridotti i rischi del sistema bancario.¹³ Questa priorità viene successivamente precisata in un modo molto pericoloso per noi: è necessario che le banche europee riducano la quota dei titoli di Stato del proprio paese che hanno in portafoglio. Da parte tedesca si cerca di forzare soluzioni che prevedono: di soppesare per il rischio questi assets in portafoglio e/o di porre limiti alla quantità di titoli di questo tipo detenibili in portafoglio.

Con questo *escamotage* (o, se si vuole, diversione tattica) venivano conseguiti due obiettivi. In primo luogo, si deviava l'attenzione dal tema in discussione (il completamento dell'Unione bancaria e l'esentabilità o meno di alcune categorie di banche dalla medesima), focalizzandola viceversa su un tema da cui la Germania aveva tutto da guadagnare. È infatti evidente che un rinnovato interesse dei mercati nei confronti della rischiosità dei titoli di Stato dell'eurozona non poteva nuocere alla Germania e anzi nella migliore delle ipotesi avrebbe potuto favorire una ripresa del *flight to quality* verso titoli di Stato tedeschi, come ai bei tempi della crisi della Grecia e dell'effetto domino successivo. Ma soprattutto si rinviava *sine die* la realizzazione del terzo pilastro, a tutela ancora una volta delle Sparkassen: infatti, prevedibilmente, l'Italia finì

¹¹ F. Eder, *Separate Rechnung, bitte!*, "Die Welt", 21.11.2015.

¹² <https://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/2015/12/08/schaeuble-auch-sparkassen-und-volksbanken-muessen-fuer-eu-banken-haften/>

¹³ J. Brunsden, *Germany warns on eurozone bank deposit plan*, "Financial Times" online, 8.12.2015.

per opporsi alla discussione del dossier titoli di Stato, Renzi (giustamente) minacciò di mettere il veto a ogni decisione in argomento, e con questo la mutua garanzia entrò nello stallo in cui si trova tuttora.

Frattanto l'unione bancaria a due zampe (praticamente, un tavolino con due gambe - con simili effetti in termini di stabilità) entrava in vigore, senza neppure il periodo transitorio originariamente ipotizzato. Sulle conseguenze di questo tornerò tra poco. Ma voglio prima aggiungere qualcosa sull'azione del sistema-Paese Germania in questo frangente. È interessante notare come l'azione della Germania veda un perfetto coordinamento tra sedi e attori diversi: l'8 dicembre le posizioni ufficiali di Schäuble; il 9 dicembre il rapporto presentato dall'europarlamentare tedesco Burkhardt Balz al parlamento europeo (Report Balz) - e votato a larga maggioranza nel gennaio 2016 - nel quale si esprime tra l'altro la necessità di "spezzare il legame tra i soggetti sovrani e le banche a livello nazionale";¹⁴ infine, a febbraio, la lettera congiunta dei presidenti di Bundesbank e Banque de France in cui si accenna tra l'altro all'"anomalia" rappresentata dai troppi titoli di Stato in carico ai bilanci bancari.¹⁵

Il risultato, quanto all'obiettivo principale di Schäuble, è presto detto: le Sparkassen tedesche potranno continuare a beneficiare di requisiti di capitale più laschi¹⁶ e di una vigilanza esclusivamente domestica: un combinato disposto che rappresenta un mix esplosivo dal punto di vista dei rischi di crisi bancaria. Oggi una crisi di questo comparto in Germania non avrebbe nulla da invidiare, nei suoi effetti, alla crisi delle casse di risparmio statunitensi (*Saving & Loans Banks*) negli anni Ottanta. Un ciclo economico domestico positivo e il fatto che le aree a maggior rischio di crisi sono altre concorrono a far sì che nessuno oggi si avveda del problema, ma questo non lo rende meno esplosivo, almeno potenzialmente. Nel frattempo, le Sparkassen e le altre banche tedesche difendono con le unghie e coi denti la propria autonomia e il diritto di non essere vigilati da nessuna autorità di vigilanza europea: da ultimo il 31 maggio scorso una dichiarazione della Deutsche Kreditwirtschaft (l'associazione che riunisce le diverse associazioni bancarie di categoria tedesche) si è espressa contro le presunte "invasioni di campo" dell'ESMA (la Consob europea), ravvisando in alcuni obblighi

¹⁴ *Report on stocktaking and challenges of the EU Financial Services Regulation: impact and the way forward towards a more efficient and effective EU framework for Financial Regulation and a Capital Markets Union* (2015/2106(INI)), Rapporteur: Burkhardt Balz, Parlamento Europeo, 9 dicembre 2015, § 14 (cfr. anche § 24).

¹⁵ A. Cerretelli, *Il monocolo tedesco che non serve a nessuno*, "Il Sole 24 Ore", 12 febbraio 2016.

¹⁶ G. Steinhauser, L. Stevens, "German Savings Banks Flex Political Muscle. Sparkassen Have Punched Loopholes Into Europe's Postcrisis Banking Laws", *Wall Street Journal*, 10.11.2013: <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303661404579177873015074830> .

di informativa avanzati da questa l'oltrepassamento delle prerogative di legge e una "tendenza ad attribuirsi mandati" che esulano da esse.¹⁷

Ma torniamo al sistema bancario italiano, un settore che al termine della creazione delle holding delle banche di credito cooperativo sarà in larghissima parte sottoposto a vigilanza europea. Se prendiamo le quotazioni di borsa del settore negli ultimi anni, è facile osservare un andamento fortemente negativo. Ma i trigger del crollo dei prezzi non sono stati rappresentati principalmente da notizie negative, bensì da eventi che riguardavano la "regulation" del settore a livello europeo, o interventi del regolatore europeo stesso su questa o quella situazione, su questa o quella banca. Dallo stop, a fine 2015, all'intervento del fondo interbancario di tutela dei depositi per salvare le 4 banche locali su cui si è poi dovuto intervenire diversamente (e con minore tutela degli obbligazionisti), e poi - soprattutto - dall'entrata in vigore del bail-in senza periodo transitorio e senza la contestuale attivazione della mutua garanzia europea sui depositi. Non è un caso che tra fine dicembre 2015 e l'11 febbraio 2016 (a ridosso dell'entrata in vigore del bail-in) siano stati bruciati 46 miliardi di capitalizzazione di borsa dei titoli bancari su un totale di 134,6: un crollo del -35%. Senza dimenticare le lettere spedite dalla vigilanza europea a questa o quella banca, o anche a diverse banche insieme, magari per chiedere di cedere subito i crediti problematici, magari al 17% del valore già forzatamente applicato alle 4 banche di cui sopra. La vicenda del MPS è una telenovela a sé. E nelle ultime settimane vi è più di un indizio che fa pensare che Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca siano state scelte quali cavie per l'applicazione delle regole di risoluzione.

È in ogni caso importante sottolineare che in tutti i casi di crisi verificatisi da fine 2015 in poi un elemento determinante è stata la fuga dei depositi, che semplicemente non avrebbe avuto luogo in vigenza della normativa nazionale precedente l'entrata in vigore dell'Unione Bancaria. In tutti questi casi è stata determinante, e ha giocato un ruolo pesantemente negativo, l'assenza di backstop pubblico. In tal modo non è azzardato affermare che per il sistema bancario italiano la nuova regolamentazione europea ha rappresentato sin dalla sua introduzione uno dei principali fattori di rischio, anziché - come avrebbe dovuto essere - di stabilizzazione.¹⁸

Che fare?

¹⁷ *Deutsche Banken sehen EU-Aufsicht kritisch*, "Frankfurter Allgemeine Zeitung", 1° giugno 2017.

¹⁸ È appena il caso di aggiungere che tutto questo era facilmente prevedibile. Per una valutazione di tali possibili effetti effettuata prima dell'entrata in vigore della nuova normativa mi permetto di rinviare a una mia intervista del 2015:

<http://www.abruzzoweb.it/contenuti/e-attacco-ai-risparmi-degli-italiani--crisi-banche-giacche-teme-il-peggio/586670-2/>

Nelle relazioni che seguiranno vengono esposte alcune proposte concrete sui singoli temi in discussione.

Ci sono due temi di carattere più generale che credo però vadano almeno accennati. Il primo riguarda il bail-in. A inizio 2016 vi fu un dibattito in Italia sull'opportunità o meno di sospenderlo. Tra i favorevoli vi furono editorialisti di diversa tendenza e certo non sospettabili di pulsioni nazionalistiche antieuropee, oltretutto associazioni di categoria e anche una parte del mondo politico.¹⁹ Erano i mesi in cui una buona parte degli Stati dell'Unione Europea sospendeva Schengen. Quella sospensione come sappiamo perdura tuttora, mentre il bail-in non fu sospeso dall'Italia né allora né dopo. Credo che una valutazione seria vada fatta, nell'ipotesi che perduri l'atteggiamento oltranzistico della Commissione Europea nel caso delle banche venete, nel caso che non si sblocchi il terzo pilastro, ma soprattutto alla luce della sua incostituzionalità (non occorre essere particolarmente fantasiosi per immaginare cosa sarebbe successo in Germania se si fosse ravvisata una qualche contraddizione tra le regole dell'unione bancaria e alcuni articoli della Grundgesetz).

Il secondo tema è più generale e riguarda l'approccio negoziale del nostro Paese su questo come su tutti dossier in discussione. È un approccio scoordinato, inefficace, che pretende di essere idealistico (con riferimento a idealità europee evidentemente interpretate in modo diverso dagli altri partner) ed è in realtà scarsamente lungimirante e rinunciatario. In una parola: subalterno.

Sovente il modello tedesco nel nostro paese viene portato ad esempio da politici e giornalisti. In genere un po' a sproposito. Credo però che quanto all'efficacia negoziale e alla capacità di perseguire gli interessi nazionali (o quanto meno di settori economici nazionali ritenuti strategici), di fare gioco di squadra e di fissare punti irrinunciabili e "linee rosse" invalicabili nei negoziati, abbiamo senz'altro molto da imparare.

In ogni caso, non possiamo neppure pensare di poter correggere gli squilibri che caratterizzano la costruzione europea senza adottare un approccio negoziale diverso da quello seguito finora. Questo è vero in termini di informazione sui dossier in discussione, in termini di coordinamento, come pure in termini di decisione e strategia negoziale.

Le ricerche che oggi presentiamo intendono offrire un contributo conoscitivo al servizio di questo auspicabile diverso approccio.

Grazie per l'attenzione.

¹⁹ Tra i molti citabili: C. Bastasin, *Sospendere il bail-in, alimenta il rischio sistemico*, "il Sole 24 Ore", 12 febbraio 2015; R. Sommella, *Ha ragione l'Italia, serve subito una moratoria europea sul bail-in*, "MF", 12 febbraio 2016.

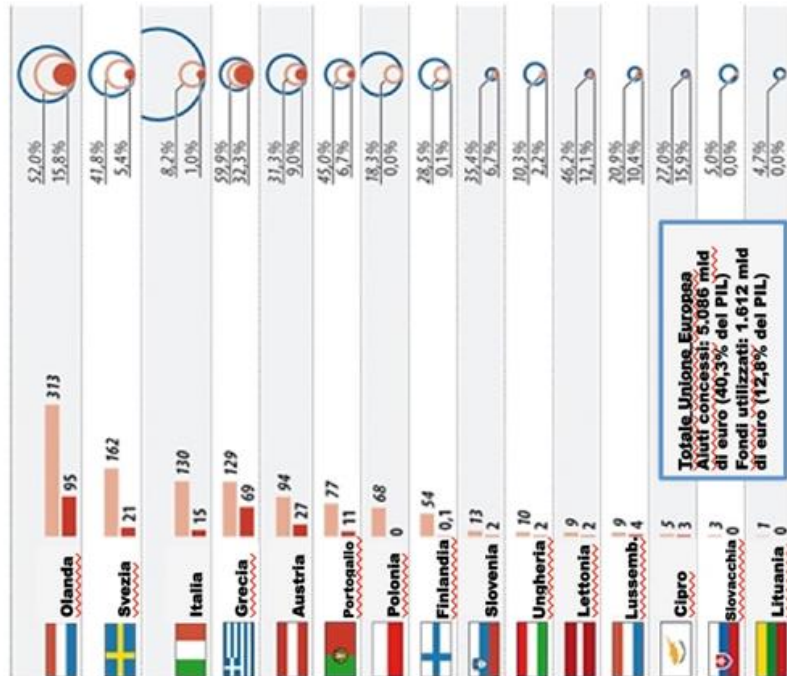
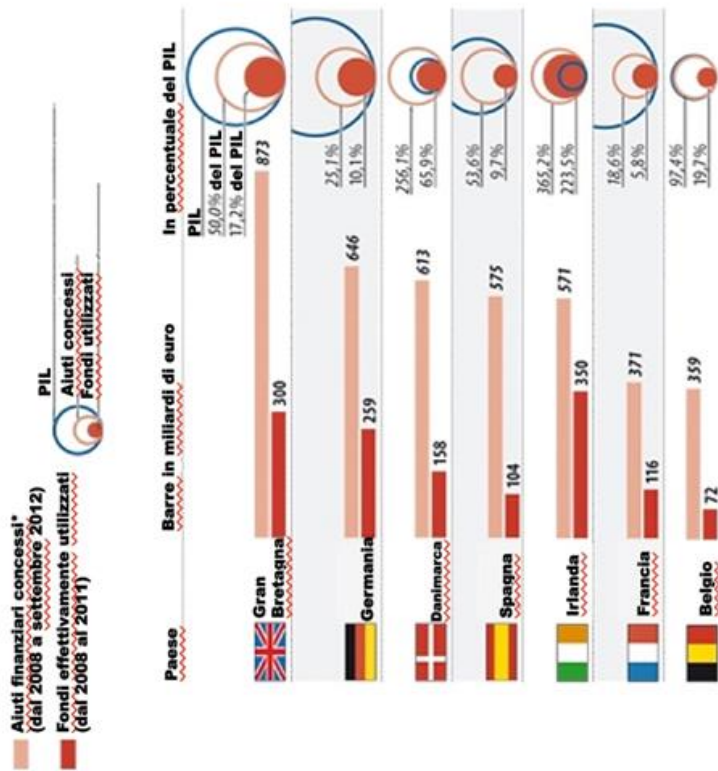
Poscritto:

Pochi giorni dopo l'incontro di Bruxelles in cui è stato pronunciato questo intervento, il 10 giugno, il settimanale finanziario "Milano Finanza" ha pubblicato le dure dichiarazioni del ceo di Intesa-Sanpaolo, che ha chiesto le dimissioni di "chi ha accettato questo bail-in".²⁰ Il giorno successivo il "Corriere della Sera" ha ospitato una lunga intervista al governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco, che ha confermato nel modo più indiscutibile in tale sede diverse delle cose che avevamo osservato nel nostro incontro di Bruxelles.²¹ Il dibattito su questi temi è in pieno corso. Tre interrogativi restano aperti: il primo riguarda il passato ed è: come è stata possibile una *débâcle* negoziale così completa? Il secondo riguarda il presente ed è: come mai il velo su questa vicenda così grave e importante è stato sollevato solo ora? Tra l'altro, come si è visto, non era difficile rendersi conto degli effetti della nuova normativa. Ma il più importante è il terzo, che riguarda il futuro: se le cose stanno in questi termini, cosa facciamo? Chiediamo "più Europa" o ci diamo la priorità di aggiustare quello che nell'"Europa" attuale non funziona? Almeno la risposta a quest'ultima domanda non sembra difficile.

²⁰ A. Cabrini, *Messina (Intesa Sp): chi ha accettato questo bail-in dovrebbe dimettersi*, "Milano Finanza", 10 giugno 2017.

²¹ F. Fubini, *intervista a I. Visco, "La nostra battaglia per le banche italiane, ma l'Europa non ha ascoltato"*, "Corriere della Sera", 11 giugno 2017.

Quanto hanno speso gli stati europei per salvare le banche dal 2008 al 2012



* Include le garanzie.
 Fonte: M. Frühauf, *Milliardengrab Bankenrettung*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16 agosto 2013; elaborazioni su dati Commissione Europea, DG Concorrenza.