

Muovendo dalla ricostruzione delle tappe della progressiva integrazione dei sistemi economici europei e dalle vicende della costruzione dell'Unione monetaria, il volume illustra le complesse tecnicità del sistema europeo di vigilanza finanziaria che si è andato consolidando negli ultimi anni. In questo quadro, l'Unione bancaria europea rappresenta la risposta che gli Stati membri hanno dato alle recenti crisi economiche e finanziarie, oltre che il naturale completamento dell'Unione economica e monetaria (UEM). La finalità di creare un corpo di regole comuni per la gestione di future crisi si scontra, tuttavia, con l'assenza di una vera e propria unione politica. Quale poi il ruolo della Banca centrale europea, che sembra sempre più diventare un'autorità "politica"? Su questo e su altri interrogativi il volume si propone di riflettere anche alla luce della crisi pandemica e degli ultimi travagliati avvenimenti politici europei".

ISBN 979-12-5965-099-3



€ 20,00



**L'unione bancaria europea tra integrazione finanziaria e dimensione politica**

**M. Chiarelli.**

**Strumenti e modelli di diritto dell'economia**

*proposti da*

G. Alpa - A. Antonucci - F. Capriglione

35

Marina Chiarelli

## **L'Unione bancaria europea tra integrazione finanziaria e dimensione politica**



CACUCCI  EDITORE  
BARI

Strumenti e modelli di diritto dell'economia

*proposti da*

G. Alpa - A. Antonucci - F. Capriglione

---

35

**Marina Chiarelli**

**L'Unione bancaria europea  
tra integrazione finanziaria  
e dimensione politica**

CACUCCI  EDITORE  
BARI

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2022 Cacucci Editore – Bari  
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220  
<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

## COMITATO SCIENTIFICO PER LA VALUTAZIONE

S. Amorosino, E. Bani, P. Benigno, A. Blandini, C. Brescia Morra, E. Cardi, M. Clarich, A. Clarizia, F. Colombini, G. Conte, P.E. Corrias, L. De Angelis, M. De Benedetto, P. De Carli, C. De Caro, P. de Gioia Carabellese, M. De Poli, G. Desiderio, L. Di Brina, L. Di Donna, F. Di Porto, G. Di Taranto, L. Foffani, C. Fresa, P. Gaggero, I. Ingravallo, R. Lener, M. B. Magro, F. Maimeri, A. Mangione, G. Martina, M. Maugeri, R. Miccù, F. Moliterni, G. Niccolini, A. Niutta, P. Passalacqua, M. Pellegrini, N. Rangone, P. Reichlin, R. Restuccia, A. Romano, C. Rossano, C. Russo, F. Sartori, A. Sciarrone, M. Sepe, D. Siclari, G. Terranova, G. Tinelli, V. Troiano, A. Urbani, P. Valensise, A. Zimatore

## COMITATO EDITORIALE

F. Guarracino, V. Lemma, A. Miglionico, A. Minto, G. Montedoro, D. Rossano, I. Sabbatelli, A. Sacco Ginevri, I. Supino, A. Troisi

## REGOLE DI AUTODISCIPLINA PER LA VALUTAZIONE DEI CONTRIBUTI

I contributi sono oggetto di esame da parte del Comitato scientifico per la valutazione secondo le presenti regole:

1. Prima della pubblicazione, tutti i lavori sono portati all'attenzione di due membri del Comitato scientifico per la valutazione, scelti in ragione delle loro specifiche competenze ed in relazione all'area tematica affrontata nel contributo;
2. Il contributo è trasmesso in forma anonima, unitamente ad una scheda di valutazione, ai *referee* affinché i medesimi – entro un congruo termine – formulino il proprio giudizio;
3. Il giudizio che i due *referee* formulano sul volume, e gli eventuali suggerimenti, vengono trasmessi, sempre in forma anonima all'autore, secondo il sistema del doppio cieco (*double-blind*).

Collana di saggi e monografie  
*diretta da*  
G. ALPA - A. ANTONUCCI - F. CAPRIGLIONE

1. - **La trasparenza dei contratti bancari**, di GUIDO ALPA
2. - **Il credito di ultima istanza nell'età dell'euro**, di ANTONELLA ANTONUCCI
3. - **Il risparmio gestito**, di MARCO SEPE
4. - **Banche popolari. Metamorfosi di un modello**, di FRANCESCO CAPRIGLIONE
5. - **Banca Centrale Nazionale e Unione Monetaria Europea. Il caso italiano**, di MIRELLA PELLEGRINI
6. - **Gli intermediari finanziari non bancari. Attività, regole e controlli**, di LUCA CRISCUOLO
7. - **Etica della finanza mercato globalizzazione**, di FRANCESCO CAPRIGLIONE
8. - **La concorrenza tra regolazione e mercato. Ordine giuridico e processo economico**, di SIMONE MEZZACAPO
9. - **La costituzione di banche tra disciplina speciale e nuovo diritto societario**, di MARCO SEPE
10. - **Patti parasociali e governance nel mercato finanziario**, di ANDREA TUCCI
11. - **Controllo dei rischi bancari e supervisione creditizia**, di MARCELLO CONDEMI
12. - **Assicurazione del credito all'esportazione. Lo stato dell'arte**, di FRANCESCO MOLITERNI
13. - **Rischi e Garanzie nella Regolazione Finanziaria**, di GIUSEPPE BOCCUZZI
14. - **La mediazione creditizia. Soggetti, attività, controlli**, di GIUSEPPE GALLO
15. - **I Fondi Immobiliari tra Investimento e Gestione. Parte Generale**, di VALERIO LEMMA
16. - **La cessione dell'azienda bancaria**, di LEONARDO DI BRINA
17. - **Diritto e protagonismo della società civile (a cura di)**, PAOLO DE CARLI
18. - **La struttura delle rivoluzioni economiche**, di SERGIO ORTINO
19. - **La commissione di massimo scoperto fra prassi e legge**, di FABRIZIO MAIMERI
20. - **Crisi d'impresa e attività bancaria. Analisi del rapporto tra diritto fallimentare e disciplina speciale delle banche**, di GIUSEPPE BOCCUZZI
21. - **Cassa depositi e prestiti e bancoposta identità giuridiche in evoluzione**, di MAVIE CARDI

22. - **Il conflitto di interessi nella gestione delle banche**, di ANDREA SACCO  
GINEVRI
23. - **La riforma delle banche di credito cooperativo**, di ILLA SABBATELLI
24. - **Usura bancaria e determinazione del “tasso soglia”**, di CARMELA  
ROBUSTELLA
25. - **Attività bancaria e impresa cooperativa**, di MARCO BODELLINI
26. - **Dati personali, rapporti economici e mercati finanziari**, di RAIMONDO  
MOTRONI
27. - **Concorrenza e regolazione dei mercati**, di DAVIDE SICLARI
28. - **La trasparenza dei contratti e dei mercati bancari e finanziari**, di  
GABRIELLA MAZZEI
29. - **Concorrenza, trasparenza e autonomie. Regolazione dei mercati e  
nuove forme di governo pubblico dell’economia**, di GIUSEPPE COLAVITTI
30. - **“Ending of too big to fail” tra soft law e ordinamento bancario euro-  
peo. Dieci anni di riforme**, di ANTONELLA BROZZETTI
31. - **La disciplina della compensazione nella crisi d’impresa**, di DOMENICO  
BONACCORSI DI PATTI
32. - **Funzione di *compliance* e nuovi modelli di *governance* dell’impresa  
bancaria**, di VINCENZO SANASI D’ARPE
33. - **La consulenza finanziaria nell’era del Fintech**, di ANNA MARIA  
PANCALLO
34. - **Minibond e *Capital Markets Union*. Disciplina vigente ed evoluzione  
normativa**, di PATRIZIO MASSINA
35. - **L’Unione bancaria europea tra integrazione finanziaria e dimensione  
politica**, di MARINA CHIARELLI

## *Indice*

---

INTRODUZIONE	pag. 13
--------------	---------

### CAPITOLO PRIMO

#### **Il sogno europeo: dai Trattati fondativi all'Unione monetaria**

1. Premessa: il progetto degli Stati uniti d'Europa	» 19
2. La CECA	» 21
3. Le tappe successive: la nascita della Comunità economica europea	» 21
4. Il percorso verso la moneta unica	» 24
5. L'Unione europea e i suoi limiti politici	» 27

### CAPITOLO SECONDO

#### **La crisi finanziaria e l'evoluzione del sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF) dal 2010 fino ad oggi**

1. Premessa	» 37
2. L'equilibrio provvisorio dopo il Trattato di Maastricht	» 40
3. Il <i>Lamfalussy process</i> e il <i>Financial Trilemma</i>	» 42
4. L'origine del sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF)	» 45
5. L'Autorità bancaria europea (EBA)	» 47

6. L'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA)	pag.	51
7. L'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA)	»	52
8. L'evoluzione del SEVIF	»	56

### CAPITOLO TERZO

## **Il ruolo della BCE nell'Unione bancaria europea**

1. Il processo che ha condotto al <i>Single Supervisory Mechanism</i> (SSM)	»	65
2. Il regolamento 1024/2013	»	71
3. Il nuovo ruolo della BCE: competenze per materia e per oggetto	»	73
3.1. Il rapporto con l'EBA	»	76
3.2. Gli enti significativi	»	81
3.3. L'attribuzione della significatività ad un ente creditizio	»	82
3.4. I rapporti con le Autorità bancarie nazionali	»	83
3.4.1. Il ruolo della BCE nella sorveglianza degli enti non significativi	»	86
3.5. L' <i>accountability</i>	»	86
3.6. L'indipendenza	»	89
3.7. Il ruolo dei Gruppi di vigilanza congiunti	»	92
3.8. Gli atti della BCE	»	95
3.8.1. Gli atti atipici	»	99
3.9. Il sistema sanzionatorio	»	101
3.9.1. Le impugnazioni delle sanzioni	»	105
3.9.2. La legittimazione attiva	»	108

4. L'Unione bancaria e la direttiva BRRD	pag.	110
4.1. Il <i>bail-in</i>	»	113
5. Il complesso bilanciamento dei poteri del <i>Single Resolution Mechanism</i>	»	115
5.1. Il <i>Single Resolution Fund</i>	»	119
6. Incidenza del SSM e del SRM sulla <i>governance</i> bancaria	»	120
7. I sistemi di garanzia dei depositi		123

#### CAPITOLO QUARTO

### **Il futuro dell'Europa tra finanza e politica**

1. L'euro come moneta senza Stato	»	129
2. La crisi finanziaria e le criticità determinate dall'assenza di unione politica	»	132
3. La crisi pandemica e l'emersione dei limiti dell'Unione europea	»	135
4. L'integrazione tra funzionalismo e sistema intergovernativo	»	136
5. Il ruolo politico assunto dalla Banca centrale europea	»	139
6. La corte di <i>Karlsruhe</i> e il programma di acquisto dei titoli pubblici (PSPP)	»	145
7. Il <i>Recovery fund</i>	»	150
8. Gli ultimi scenari	»	152
 CONCLUSIONI	»	 157
 BIBLIOGRAFIA	»	 161

## Introduzione

---

L'Unione bancaria nell'area euro è la tappa più recente di un lungo percorso di integrazione e unificazione, avviato nel secondo dopoguerra con una finalità molto ambiziosa, quella di garantire pace e prosperità ai cittadini europei dopo i due sanguinosi conflitti mondiali. Il progetto era anche molto concreto tanto da essere avviato a partire dal settore economico, anziché dalla sfera politica, nonostante il valore politico fosse evidente sin dal principio<sup>1</sup>.

Il Trattato di Roma costituisce la pietra miliare di tale progetto<sup>2</sup>. L'unificazione monetaria ha rappresentato una tappa ancora più coraggiosa. L'euro è stato adottato il 1 gennaio 1999 grazie anche all'impegno di uomini politici che non avevano dimenticato le devastanti guerre in Europa<sup>3</sup>.

Se per oltre un decennio il bilancio è apparso positivo, la vera sfida per l'Unione europea è sopraggiunta con la crisi del debito sovrano. Sulla scia della situazione greca, la crisi si è rapidamente trasformata in crisi di fiducia tra i Paesi europei. I Paesi economicamente più forti hanno iniziato a temere che a causa della crisi lo spreco di denaro di altri Paesi meno virtuosi venisse finanziato con il denaro dei propri contribuenti. Un secondo "fronte" di Paesi accusava quelli del primo gruppo di imporre politiche eccessivamente austere, a causa della moneta unica.

Di colpo l'euro è apparso come una realtà non irreversibile. La possibilità di "ridenominare" il debito pubblico riportando in vita le valute nazionali, sebbene remota, ha cominciato a farsi strada e gli spread sono aumentati a dismisura, riflettendo specularmente le

---

<sup>1</sup> Il riferimento è senz'altro a Jean Monnet, come si vedrà meglio nel quarto capitolo.

<sup>2</sup> *Amplius*, F. POLITI, *Temi di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, 2021.

<sup>3</sup> Ciampi, Delors, Kohl, Mitterrand e Padoa-Schioppa.

aspettative di svalutazione/rivalutazione. Le banche dei Paesi economicamente deboli, nei cui bilanci erano presenti elevate quantità di titoli pubblici nazionali, sono incorse in forti perdite per effetto del minor valore di mercato di questi ultimi. L'eventualità di misure di salvataggio pubblico generalizzate per le banche di quei Paesi ha aggravato i timori di un'evoluzione insostenibile delle loro finanze pubbliche, instaurando un circolo vizioso.

L'Unione bancaria è stata inizialmente concepita come risposta a tale situazione. L'idea era quella di stabilire il principio secondo cui le banche europee sono innanzitutto europee e, quindi, se una di esse si trova in difficoltà, il problema riguarda l'intera Europa, non solo il paese in cui la banca risiede. L'effettiva attuazione del progetto ha preso una direzione diversa. È stato realizzato, innanzitutto, il presupposto della vigilanza unica: a partire dal 2014 le banche "significative" sono vigilate da un'unica autorità a livello europeo (il Meccanismo di Vigilanza Unico, MVU, che opera da Francoforte).

Poi è stato completato il tassello principale del nuovo regime. Dal 2016 le banche non possono più essere salvate con il denaro dei contribuenti; in caso di grave difficoltà, esse vengono sottoposte a *bail-in* – ovvero salvate ma sacrificando azionisti e creditori privati – sotto la supervisione di un'altra autorità europea (il Meccanismo di Risoluzione Unico, MRU, che opera da Bruxelles) o poste in liquidazione.

Infine, uno schema comune di assicurazione dei depositi di là da venire dovrebbe rimborsare i piccoli depositanti di banche liquidate, ma con denaro proveniente dal resto del sistema bancario, non dai contribuenti.

Le grandi crisi economiche dell'ultimo decennio, in sostanza, hanno prodotto modificazioni importanti nella regolazione dei mercati finanziari.

La ripartizione dei poteri normativi tra EBA e BCE, gli inediti meccanismi di raccordo tra BCE e Parlamento europeo, come sarà illustrato, derivano da un percorso segnato dall'evolversi della crisi economica, per le istituzioni rappresentative dell'Unione, e dalla

necessità di bilanciare in qualche modo la perdita di sovranità derivante dall'abbandono della vigilanza bancaria interna<sup>4</sup>.

Il modello che si determina presenta aspetti tipici delle autorità indipendenti e per altri aspetti se ne allontana considerevolmente.

Ripercorrendo la strada per arrivare al trasferimento della vigilanza bancaria sulla BCE, si nota come questa scelta sia arrivata "all'ultimo momento" e probabilmente in conseguenza di fatti contingenti, mentre il progetto originario era differente. Quando, a seguito della crisi del 2008, si inizia a ragionare a livello europeo su un modello di regolazione sovranazionale del credito, fu istituito dalla Commissione un comitato di esperti, c.d. Comitato de La Rosière<sup>5</sup>, che ha ideato la creazione di tre nuove autorità di regolazione sovranazionale (bancaria, assicurativa, mobiliare). Quel che più interessa è che l'autorità deputata alla regolazione del credito – European Banking Authority (EBA) – avrebbe dovuto concentrarsi sulla armonizzazione delle regole e delle prassi di vigilanza, mentre in una seconda fase le funzioni di regolamentazione avrebbero dovuto concentrarsi su questa autorità, e in una terza fase le autorità avrebbero dovuto passare da tre a due. Non vi era ancora l'idea di trasferire la vigilanza bancaria a livello sovranazionale, e tanto meno il progetto di porla in capo alla BCE.

Nel 2011 accaddero due eventi contingenti che crearono una sorta di "corto circuito" tra le funzioni svolte dall'EBA e le politiche monetarie portate avanti dalla BCE, modificando radicalmente il percorso prefigurato.

In primo luogo la crisi finanziaria si è unita, purtroppo, alla crisi del debito sovrano, spingendo la BCE sia ad interventi non convenzionali sulla liquidità, sia ad interventi di sostegno (acquisto sul mercato secondario) sui titoli di Stato dei Paesi periferici. L'EBA dal canto suo decise di utilizzare una norma del regolamento 1093 del 2010 per effettuare stress test sulle banche europee, calcolando, tuttavia, come componenti di patrimonio, le eventuali minusvalen-

---

<sup>4</sup> F. CAPRIGLIONE, *L'Unione bancaria europea: una sfida per un'Europa più unita*, Utet, 2013; C. BRESCIA MORRA, *La nuova architettura della vigilanza bancaria in Europa*, in *Banca Impresa Società*, n. 1/2015, 73 ss.

<sup>5</sup> F.POLITI, *Le Autorità di regolazione dei mercati finanziari*, Giappichelli, 2021.

ze, teoriche, maturate sui titoli di Stato detenuti in portafoglio dalle banche.

Improvvisamente le politiche monetarie e le tecniche di vigilanza avevano assunto andamenti contrastanti e teoricamente incompatibili: se le banche dovevano computare nel patrimonio le minusvalenze teoriche dei titoli di Stato ciò significava implicitamente che lo Stato poteva “fallire”, mentre la BCE, con l’acquisito dei medesimi titoli di Stato, voleva dimostrare il contrario, al fine di allontanare la speculazione dal debito pubblico ed evitare rischi di fuoriuscite dall’euro.

Questi eventi contingenti hanno prodotto un ripensamento involgente l’opportunità di tenere separata vigilanza bancaria e politiche monetaria: il percorso delineato dal rapporto de La Rosière viene improvvisamente abbandonato e la vigilanza bancaria è trasferita alla BCE.

Del resto che la ragione principale del trasferimento alla BCE delle funzioni di vigilanza stia proprio nella necessità di collegare politica monetaria e vigilanza bancaria, in un quadro complessivo di stabilità macroeconomica, traspare, anche piuttosto chiaramente, dalle premesse al regolamento. Il considerando n. 13 del regolamento n. 1024\2013<sup>6</sup>, istitutivo del S.S.M. (*Single Supervisor Mechanism*) recita infatti “*in quanto Banca centrale della zona euro, dotata di ampie competenze in materia macroeconomica e di stabilità finanziaria, la BCE è l’istituzione adatta ad assolvere compiti di vigilanza chiaramente definiti nell’ottica di tutelare la stabilità del sistema finanziario dell’Unione*”.

La disciplina del *Single Supervisor Mechanism* (SSM), a seguito dell’approvazione del regolamento n. 1024\2013, e il *Single Resolution Mechanism* (SRM) a seguito dell’approvazione del regolamento n. 806 del 2014<sup>7</sup>, hanno portato ad un accentramento

---

<sup>6</sup> Il Regolamento (UE) n. 1024 del 2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013 attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi.

<sup>7</sup> Il Regolamento (UE) n. 806 del 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 del 2010.

della vigilanza bancaria sulla Banca centrale europea. Il percorso per arrivare a tale risultato è stato molto complicato, condizionato sia dall'evolversi degli eventi che si sono susseguiti tra il 2008 e il 2012, sia dal fatto che il trasferimento della vigilanza bancaria a un livello sovranazionale comporta una evidente perdita di sovranità da parte degli Stati. Questi ultimi, infatti, devono accettare regole e *standards* di vigilanza comuni, applicati da una medesima autorità non domestica, che possono influire sulla circolazione della moneta. Il tutto in assenza di una vera e propria unione politica.