



OSSERVAZIONI e PROPOSTE

**Il processo di integrazione
dell'Unione bancaria europea:
i vecchi problemi aperti
e le criticità del nuovo assetto di regole**





*Consiglio Nazionale
dell' Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

(nella seduta 17 luglio 2019)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante *"Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro"* e successive modifiche e integrazioni;

VISTO, in particolare, l'art. 10 della citata legge secondo cui il Cnel *"esprime, su richiesta del Governo, valutazioni e proposte sui più importanti documenti ed atti di politica e di programmazione economica e sociale, anche con riferimento alle politiche comunitarie"* e *"esamina, sulla base dei rapporti predisposti dal Governo, le politiche comunitarie e la loro attuazione e a tal fine mantiene i contatti con i corrispondenti organismi delle Comunità europee e degli altri Stati membri"*;

VISTO l'art. 14 della su citata legge che, tra gli altri, statuisce l'*iter* di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del Cnel;

VISTO l'art. 12 della medesima legge che regola la trasmissione delle pronunce del Cnel al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee;

VISTA la legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante *"Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"*, e in particolare l'articolo 28, (*Partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive alle decisioni relative alla formazione di atti dell'Unione europea*), che prescrive al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei di trasmettere al Cnel i progetti e gli atti riguardanti materie di particolare interesse economico e sociale, e al Cnel di far pervenire alle Camere e al Governo le valutazioni e i contributi che ritiene opportuni;

VISTO il Regolamento interno degli organi;

VISTO il Programma delle attività del CNEL per il biennio 2019-2020, approvato dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 30 gennaio 2019;

ESAMINATI i seguenti atti del Consiglio Economico e Sociale Europeo (CESE) afferenti:

Riforma del settore bancario - Gerarchia dei crediti in caso di insolvenza - Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la classificazione degli strumenti di debito non garantiti nella gerarchia dei crediti in caso di insolvenza - COM (2016) 853 - 2016/0363 COD]

Riforma della struttura delle banche UE - Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulle misure strutturali volte ad accrescere la resilienza degli enti creditizi dell'UE COM (2014) 43 - 2014/0020 COD]

Approfondire l'UEM entro il 2025 - Parere - Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria - COM (2017) 291.

Completamento dell'Unione bancaria - Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul completamento dell'Unione bancaria - COM (2017) 592;

Pacchetto Crediti deteriorati - Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento UE n. 575/2013 per quanto riguarda la copertura minima delle perdite sulle esposizioni deteriorate - COM (2018) 134 - 2018/0060 COD e Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai gestori di credito, agli acquirenti di credito e al recupero delle garanzie reali - COM (2018) 135 - 2018/0063 COD;

Completare l'UEM: il pilastro politico - (parere d'iniziativa). Riforma del settore bancario, modifiche dei requisiti patrimoniali e del quadro di risoluzione - Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento UE n. 575/2013 - COM (2016) 850 - 2016/0360 COD, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento UE n. 806/2014 - COM (2016) 851 - 2016/0361 COD, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2014/59/UE - COM (2016) 852 -

2016/0362 COD e Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2013/36/UE - COM (2016) 854 - 2016/0364 COD;

Visti gli atti della Commissione istruttoria III Politiche UE e Cooperazione internazionale nelle sedute del 17 gennaio, 05 marzo, 26 marzo, 30 maggio e 10 luglio 2019;

VISTI il verbale della seduta dell'Ufficio di Presidenza del 3 luglio 2019 e il verbale della seduta del Consiglio di Presidenza del 17 luglio 2019;

VISTA la relazione del Presidente del Cnel, ai sensi delle norme sopra citate,

SENTITO il Segretario Generale,

APPROVA

l'unito documento di Osservazioni e Proposte concernenti "Il processo di integrazione bancaria europea. Le criticità del nuovo assetto di regole".

Il Presidente
Prof. Tiziano TREU

OSSERVAZIONI E PROPOSTE
IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE BANCARIA EUROPEA:
I VECCHI PROBLEMI APERTI E LE CRITICITÀ DEL NUOVO ASSETTO DI REGOLE

1. Il quadro della regolamentazione bancaria dopo la grande crisi

a) Obiettivi dell'unione bancaria

La grande crisi finanziaria del 2007-2008 ha messo in luce i limiti dell'assetto istituzionale del sistema creditizio e ha dato impulso ad un articolato processo di riforma, ancora in corso, che ha comportato la generale revisione delle regole che costituiscono il sistema di vigilanza bancaria e a creare l'unione bancaria a novembre del 2014.

A valle di tale processo si è al cospetto di una nuova architettura istituzionale dei meccanismi di coordinamento e di convergenza, e a un *corpus* normativo di impianto europeo che ridisegna la regolamentazione dei mercati finanziari e l'attività delle banche. Gli interventi messi in campo hanno reso le banche più capitalizzate rispetto a un decennio fa e, almeno nel settore tradizionale del credito, il rischio appare più contenuto. Ciò è senz'altro un dato positivo, perché le recessioni sono più profonde quando si accompagnano a una crisi creditizia, che amplifica gli effetti recessivi.

L'impatto della lunga crisi finanziaria sul sistema economico e sociale nel medio/lungo periodo ha posto l'esigenza di anticipare le soglie di allarme e di attenzione delle fasi recessive del ciclo, e l'urgenza di regole nel settore bancario capaci di rispondere ai seguenti **obiettivi**:

- garantire la stabilità del settore bancario e contenere il rischio sistemico;
- aumentare la capacità dell'Unione Europea, una macro-area largamente e strutturalmente dipendente dal credito bancario, di resistere agli *shock* esogeni, e contribuire a rafforzarne la solidità;
- disincentivare i comportamenti derivanti dall'assunzione di eccesso di rischio e/o opportunistici.
-

b) Nuovo assetto dell'unione bancaria e i suoi effetti sul sistema economico e finanziario

L'Unione Europea ha impostato il nuovo processo di regolamentazione su tre pilastri:

- 1) l'attività di controllo sugli intermediari creditizi (meccanismo unico di supervisione e vigilanza da parte della BCE tramite l'SSM-*Single Supervisory Mechanism*),
- 2) la gestione delle crisi (meccanismo unico di risoluzione tramite il *Single Resolution Board-SRB*)
- 3) l'assicurazione dei depositi.

Questi tre pilastri hanno l'obiettivo di garantire un "giusto equilibrio" tra il contenimento dei rischi e la capacità del sistema bancario di assicurare con continuità il finanziamento di imprese e famiglie. Ad oggi i primi due - i meccanismi unici di supervisione e di risoluzione - sono in fase di attuazione, mentre il terzo è ancora allo stadio preliminare.

Il nuovo impianto ha rafforzato i poteri di intervento delle autorità di vigilanza e introdotto regole di immediata e uniforme applicazione in tutti i Paesi della UE, attraverso le quali sono stati adottati in maniera rigorosa i requisiti prudenziali internazionali e si è spostato l'onere delle procedure di risoluzione bancaria dal settore pubblico a quello privato.

Tuttavia, l'innalzamento dei presidi di capitale, introdotto per attivare maggiori garanzie contro i rischi, ha prodotto **due principali effetti**:

- ha inevitabilmente ridotto i margini di finanziamento del sistema bancario nel complesso;
- ha alimentato diverse reazioni presso i Paesi dell'Unione in merito al *trade-off* esistente tra la spinta verso l'uniformità europea e la salvaguardia delle specificità nazionali.

È oggettivamente difficile intervenire con regole uniformi su sistemi economici e strutture finanziarie fra loro molto diversi. Ciò chiama in causa non soltanto le modalità di attuazione della nuova regolamentazione bancaria a livello europeo, ma gli obiettivi che con tali regole l'Unione intende realizzare. Dal punto di vista strettamente creditizio, si cerca di rendere più efficaci le regole per consentire la gestione precoce delle crisi. A livello di sistema europeo, si prova a "trovare la quadra" fra l'esigenza di garantire una parità competitiva per gli intermediari e di sostenere la capacità effettiva del settore bancario di alimentare la crescita, tenendo conto, per quanto possibile, delle caratteristiche dei singoli contesti economici e giuridici locali. Il dilemma è, dunque, trovare il "giusto equilibrio" tra il RISCHIO che l'attività creditizia inevitabilmente comporta - e da qui l'impianto regolatorio dell'unione bancaria che tenta di limitarne l'espansione eccessiva - e

l'esigenza di garantire la CRESCITA dell'economia reale che, a tutt'oggi, si basa ancora e in gran parte sul flusso creditizio bancario.

c) Criticità e proposte migliorative di riforma dell'unione bancaria

Il CNEL segnala che l'impianto di contenimento più efficace dei rischi di contagio e delle perdite all'interno del sistema economico non tiene sufficientemente in considerazione il dato dimensionale dell'impresa bancaria e restano carenti meccanismi specifici per le banche più piccole. Il processo di normalizzazione e razionalizzazione dell'impianto regolamentare deve diventare più chiaro e ispirato a principi di proporzionalità, per garantire la stabilità e la resilienza necessarie ad assicurare un'adeguata capacità di finanziare il sistema economico anche in presenza di *shock* futuri.

A ciò si affianca l'esigenza di creare un "Single Rule Book" europeo che armonizzi i vari sistemi giuridici nazionali e le discipline complementari a quella bancaria (es. diritto fallimentare e penale, normativa fiscale, regole di contabilità), per favorire il processo di consolidamento del settore bancario europeo e la comparabilità a livello sovranazionale.

Una ulteriore criticità della cornice normativa europea riguarda le difficoltà di stabilizzazione e sistematizzazione dello stesso impianto normativo. I principali problemi consistono nei costi fissi (costi di *compliance*) e nell'elevato livello di complessità che il sistema bancario, nelle varie sedi nazionali, deve sostenere in termini di organizzazione, adeguamento e monitoraggio imposti dall'avvicinarsi delle modifiche normative e da un quadro normativo frammentato. Sarebbe dunque auspicabile sviluppare modalità di valutazione di impatto *ex ante* (analisi costi/benefici) ed *ex post* delle regole, per individuare gli effetti positivi e negativi delle stesse.

Occorre inoltre tener presente le interazioni delle novità introdotte con i provvedimenti vigenti. È indispensabile garantire agli intermediari congrue tempistiche per l'adeguamento alle nuove regole, dato atto sia dello sforzo organizzativo necessario a implementare il nuovo quadro regolamentare, sia dei tempi fisiologicamente necessari al dispiegarsi dei possibili effetti sui mercati della raccolta, dei prodotti e dei servizi.

Riguardo alla *governance* dei processi regolamentare e di supervisione, evidenti criticità emergono in merito al ruolo e alle funzioni svolte dalle autorità e dalle istituzioni coinvolte. È innanzitutto necessario che le Autorità di Vigilanza Europee agiscano nell'ambito delineato dalle

fonti europee. È indispensabile ridurre gli ambiti di sovrapposizione di competenze tra le autorità europee e nazionali, al fine di una chiara demarcazione delle rispettive responsabilità. Si rende necessario delineare con maggiore nettezza il ruolo dell'Autorità Bancaria Europea, che dal 2011 svolge la funzione di supervisione sul mercato bancario con interventi di carattere prevalentemente normativo, limitando invece tale funzione alla predisposizione di analisi e metodologie. Vanno, ancora, marcati i limiti dei poteri del Meccanismo Unico di Vigilanza (il sistema europeo che comprende la BCE e le autorità di vigilanza nazionali dei paesi partecipanti) nella emanazione di documenti che nell'ordinamento europeo assumono, di fatto, il rango di normativa secondaria.

Sul piano metodologico gli operatori del settore sollecitano interventi nell'attività di vigilanza volti ad aumentare il grado di trasparenza sulle metodologie (*stress test*) utilizzate negli esercizi di misurazione dei rischi della singola banca (esercizi che sintetizzano i risultati emersi dall'analisi per un dato anno e indicano alla banca le azioni da intraprendere). Sono infine non armonizzate le regole contabili ed è ridotta la coerenza tra queste e le norme sulla vigilanza. Si richiedono interventi di coordinamento delle previsioni che - nel meccanismo che prevede svalutazioni delle sofferenze bancarie prefissate e crescenti nel tempo - penalizzano in modo significativo l'Italia in ordine alle procedure giudiziarie per il recupero dei crediti.

2. Le ulteriori misure in corso di introduzione

a) Le misure introdotte dal "pacchetto bancario"

Il quadro descritto è soggetto a modifiche per le misure che si intende introdurre con il nuovo pacchetto di disposizioni, che aggiorna l'assetto delineato nel 2013-14 a proposito dei requisiti prudenziali, i meccanismi di *governance* e di vigilanza, il risanamento e la risoluzione degli enti in dissesto, il funzionamento della risoluzione. Tale pacchetto viene denominato "pacchetto bancario per la riduzione dei rischi".

Tale nuovo processo di riforma, chiuso nel 2018 e del quale si attende il rilascio dei testi definitivi, si pone due obiettivi: trasporre nell'ordinamento dell'Unione molti elementi del contesto regolamentare già deciso dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria e dal *Financial Stability Board* (che è composto da istituzioni anche non europee), e introdurre strumenti per potenziare la capacità di prestito delle banche in un'ottica di sostegno all'economia europea.

Il pacchetto in argomento prevede, tra le altre, le seguenti novità:

- Introduce la **proporzionalità in materia di rischio** rispetto alla tipologia di istituto di credito, con la nozione di “banche piccole e meno complesse” che diventerebbero destinatarie di minori obblighi e di un regime semplificato per gestire la liquidità di lungo periodo;
- estende il **trattamento prudenziale di favore per i finanziamenti alle piccole e medie imprese** e per quelli destinati alla realizzazione di **infrastrutture**;
- introduce **misure cautelari per evitare che le vendite massicce di crediti deteriorati**, sollecitate dal supervisore europeo e nazionale, **incidano negativamente sul calcolo dei requisiti patrimoniali**;
- introduce una **norma per includere il valore del software nel capitale**, per non penalizzare l'investimento delle banche nell'innovazione tecnologica;
- introduce **misure che facilitano l'armonizzazione europea dei criteri usati per definire la gerarchia dei creditori bancari**, aiutando a quantificare in modo adeguato – nell'ipotesi di applicazione del *bail-in* – i fondi propri e le passività dei bilanci delle banche, e ad aggiornare il processo di stima degli accantonamenti contabili prudenziali per rischio di deterioramento/inesigibilità dei crediti. Nel dettaglio si tratta di ampliare, nel rispetto della proporzionalità, gli strumenti utilizzabili per calcolare il requisito minimo dei fondi propri e delle passività ammissibili, che tutte le banche devono soddisfare. Il nuovo quadro intende allineare il requisito prudenziale minimo all'analogo criterio oggi previsto unicamente per le banche classificate come “istituti sistemici globali”.

b) Le altre misure volte a completare l'unione bancaria

A proposito delle nuove ipotesi di gestione dei crediti deteriorati, le banche italiane chiedono l'allungamento delle tempistiche previste per il raggiungimento dei *target* di copertura, e pongono l'esigenza di una disciplina uniforme ed equilibrata (in termini di vigilanza e regolamentazione) di tutte le tipologie di rischi (dato che i crediti deteriorati sono solo una delle tipologie esposte), quindi anche del rischio derivante dai derivati e dai titoli c.d. “tossici”. Si chiedono anche criteri di stima degli accantonamenti che evitino eccessivi assorbimenti patrimoniali, che consentano un'equa ripartizione di questi tra i diversi rischi e che riducano i vincoli superflui alla capacità delle banche di erogare credito.

Per completare l'Unione bancaria con il "terzo pilastro", il processo di riforma prosegue nell'intento di realizzare l'assicurazione europea dei depositi e implementare nella legislazione europea i nuovi *standard* fissati dal Comitato di Basilea su rischio di credito, rischio di mercato, e rischio operativo. Restano ancora da realizzare la regolamentazione della finanza digitale e delle attività commerciali tramite piattaforme *online*, la regolamentazione del *crowdfunding* e del *blockchain*, interventi fiscali sulle transazioni finanziarie europee mediante servizi digitali, e la finanza sostenibile.

3. La possibile riforma migliorativa del "salvataggio interno" (*bail-in*)

Come noto, lo strumento introdotto nel 2016 (*bail-in*) per consentire alle autorità di disporre, al ricorrere delle condizioni di risoluzione, la riduzione del valore delle azioni e di alcuni crediti per assorbire le perdite e ricapitalizzare gli enti creditizi, determinano la partecipazione degli investitori e/o risparmiatori - e non più dei contribuenti - al risanamento/risoluzione degli istituti in difficoltà.

Il *bail in* è un'operazione formalmente preventiva (precedente al fallimento) con cui si intende impedire che le operazioni di salvataggio siano effettuate con fondi pubblici e impattino sul debito pubblico, e impone la partecipazione dei possessori di specifiche attività finanziarie emesse dall'ente in crisi alle perdite patrimoniali da questo subite. La sua introduzione nasceva dalla constatazione dell'eccessivo ricorso al salvataggio pubblico durante la fase acuta della crisi, ricorso al quale veniva attribuito l'aggravarsi della crisi dei debiti sovrani nella UE. Lo strumento cambiava la prospettiva da cui muovevano i meccanismi di gestione delle crisi bancarie, che era quella di minimizzare l'impatto sulla clientela e sul sistema bancario nel suo complesso, adottando soluzioni come l'acquisizione da parte di intermediari più grandi e solidi, il ricorso ad amministrazioni straordinarie e/o liquidazioni, l'intervento preventivo e precauzionale del Fondo interbancario di tutela dei depositi o la costituzione di *bad bank*.

L'aggravarsi della crisi e l'innalzamento dei requisiti prudenziali hanno comportato la decisione da parte della Commissione europea di assimilare gli interventi del Fondo interbancario ad aiuti di Stato. D'altro canto, le preliminari analisi - anche della Banca d'Italia - sui possibili esiti dello strumento del *bail-in* ne avevano messo in luce i rischi di instabilità sistemica e, soprattutto, l'impatto negativo in termini di fiducia di famiglie e imprese nei confronti del sistema bancario, in considerazione dell'orientamento delle banche italiane all'intermediazione tradizionale al

dettaglio - che le rende resilienti alle crisi finanziarie ma molto sensibili alle recessioni economiche - e a privilegiare il rapporto fiduciario con i risparmiatori (soprattutto piccoli).

Ulteriori considerazioni scaturivano da una troppo rapida applicazione delle nuove regole di gestione delle crisi (che impone agli intermediari di strutturare le proprie passività in modo da assorbire, in caso di risoluzione, le perdite in maniera credibile e senza generare "espropri di risparmio"), dalla natura non contrattuale del *bail-in*, dalla retroattività degli effetti sui titoli già emessi al 2016 e dalla mancata inclusione di strumenti alternativi magari meno onerosi (ad esempio l'intervento del FITD).

L'esperienza ha evidenziato altre disfunzionalità delle regole europee:

- l'assenza di proporzionalità nell'applicazione dell'impianto, a scapito degli istituti minori o di minore grado di interconnessione;
- la scarsa discrezionalità nelle procedure di risoluzione riguardo alla definizione di interesse pubblico;
- l'applicazione, nei casi non sottoposti a risoluzione, di procedure di liquidazione secondo regole nazionali e non armonizzate, da cui consegue la messa in discussione della fiducia del pubblico nel sistema bancario.

Il Governo ha inserito nella propria agenda la revisione del sistema di risoluzione europeo e dei meccanismi di gestione delle crisi, con particolare riferimento al *bail-in*. L'intento è di contribuire alla discussione in corso a livello europeo sul completamento dell'Unione bancaria e sul rafforzamento dell'Unione monetaria, da realizzare attraverso la rettifica dell'impianto normativo delineato con i primi due pilastri e identificando una soluzione che concili l'esigenza di contrastare pratiche di azzardo morale (connesse alle aspettative di *bail-out*) con la necessità di contenere i rischi di instabilità finanziaria e bancaria.

Con specifico riguardo al caso italiano, il CNEL ritiene inaccettabile un trasferimento degli oneri delle crisi sui contribuenti, in considerazione del discutibile livello di equità del nostro sistema fiscale e dei margini di evasione ed elusione che esso consente.

Va peraltro sottolineato che la crisi di fiducia che da alcuni anni investe il progetto europeo, alimentata dalla grande crisi, coinvolge non soltanto e non tanto il meccanismo unico di vigilanza, quanto l'intero operare del sistema di banche centrali dell'area dell'euro, la sua capacità di garantire la stabilità del sistema finanziario dell'Unione, promuoverne l'integrazione e contribuire con efficacia al perseguimento degli obiettivi

comuni dell'Unione secondo la regola del decentramento, ossia con la partecipazione e la cooperazione degli Stati membri.

Se infatti il quadro di vigilanza delineato nel meccanismo unico costituisce un unico *corpus* di norme, principi e prassi applicabili a tutti gli Stati membri, attraverso i quali l'Unione intende garantire parità di condizioni e di trattamento a tutti gli enti creditizi vigilati, è ancora dibattuto il ruolo della Banca Centrale Europea come autorità di politica monetaria dell'area UE e pienamente riconosciuta, che comporterebbe la cessione, da parte degli Stati, della "sovranità monetaria".

Il CNEL condivide le posizioni critiche incentrate sulla evidenza che le politiche monetarie europee, nonostante le politiche monetarie espansive ("Quantitative Easing-QE") e le operazioni straordinarie per il sostegno del sistema bancario europeo (TLTRO) operate dalla BCE negli ultimi anni, non appaiono sufficienti a sostenere la crescita. Il dilemma deriva dal noto fatto che per mandato la BCE ha ufficialmente solo l'obbligo di mantenere la stabilità dei prezzi - e dunque l'inflazione - ma non ha mandato per operare al fine di garantire anche la crescita macroeconomica dell'area dell'euro, al contrario di quanto invece vale per la *Federal Reserve* americana. In assenza dunque delle necessarie e auspiccate decisioni politiche da parte del Consiglio europeo a favore di una maggiore convergenza e armonizzazione delle politiche fiscali a livello europeo, la BCE e le sue politiche monetarie non possono che agire su un sistema eterogeneo sul piano fiscale, privo di meccanismi di aggiustamento anticiclico per contenere la disoccupazione e di una strumentazione che operi verso la convergenza e la condivisione dei rischi tra Stati. Con il contagio della crisi finanziaria del 2007-2008 al comparto dell'economia reale, e susseguentemente all'allargamento della crisi al settore delle finanze pubbliche, il dibattito investe le possibili funzioni della Banca Centrale Europea come prestatore di ultima istanza nei confronti degli Stati membri in crisi di liquidità, e l'eventuale equiparazione di tale funzione ad aiuto di Stato. In assenza di riforma dei Trattati europei che non consentono attualmente alla BCE di prestare aiuti diretti agli Stati membri dell'area euro a causa della clausola che vieta la mutualizzazione dei rischi e dei debiti a livello europeo, si segnala, per contro, che le esistenti *Outright Monetary Transactions* - le attività con cui la BCE fornisce liquidità agli Stati in difficoltà, condizionatamente alla sottoscrizione di uno specifico programma di aggiustamento - funzionano già, di fatto, come prestiti di ultima istanza. In tale prospettiva sarebbe non coerente con le regole dell'Unione l'acquisizione illimitata da parte della Banca Centrale di titoli pubblici sul

mercato primario, poiché si determinerebbe una forma di monetizzazione del debito e del disavanzo di uno Stato.

Va segnalato che diversi Paesi membri in difficoltà hanno proposto il superamento degli attuali confini imposti alla BCE, ritenendo non solo fondato ma auspicabile l'ampliamento delle sue attribuzioni come argine contro l'attacco speculativo dei mercati. Da un lato, quindi, si profilerebbe un compito di "prestatore di ultima istanza" per assicurare il debito pubblico di uno Stato, convincere i mercati della sua solvibilità e disinnescare manovre speculative. La Banca Centrale si impegnerebbe ad acquistare titoli di Stato in quantità illimitate per assicurare i mercati sulla costante presenza di un possessore di tali attività e sull'affidabilità del Paese emittente, senza che scattino meccanismi di condizionalità.

Come "stabilizzatore macroeconomico" e autorità di politica monetaria si renderebbe necessario delineare nuovi compiti della BCE nel sostegno alla crescita attraverso operazioni di segno espansivo, da realizzarsi nel rispetto degli obiettivi primari previsti dai Trattati (stabilità dei prezzi e *target* dell'inflazione) e mediante meccanismi di trasmissione efficienti capaci di contrastare eventuali effetti di "trappola della liquidità".

4. Le raccomandazioni del Consiglio sull'assetto regolamentare vigente

Il CNEL, tenendo conto delle osservazioni esposte, delle posizioni delle Parti sociali e delle critiche formulate nel dibattito in corso sul piano internazionale, avanza proposte di modifica della disciplina negli ambiti sotto indicati.

- 4.1 In merito al meccanismo del *bail-in*, il CNEL ritiene che, seppur giustamente volto a minimizzare l'impatto sulla stabilità finanziaria e sui conti pubblici delle crisi bancarie, esso abbia evidenziato nei fatti un impatto negativo in termini di fiducia di famiglie e imprese nei confronti del sistema bancario. È inoltre indispensabile individuare le tipologie di attività finanziarie assoggettabili e comunque abrogarne la retroattività, prevedendo cioè che la procedura di risoluzione si applichi solo ai titoli emessi a partire dal 2016.
- 4.2 Va ampliata la tipologia di strumenti attivabili in presenza di crisi e ripristinata la possibilità di intervento preventivo e precauzionale del Fondo interbancario di tutela dei depositi.
- 4.3 Occorre prevedere modalità di risarcimento del danno patrimoniale causato a risparmiatori incolpevoli mediante un più rapido accertamento giudiziario definitivo delle responsabilità.

- 4.4 Anche a fini preventivi, bisogna avviare rapidamente iniziative massicce studiate specificamente per promuovere l'educazione finanziaria, non solo a livello scolastico, ma anche al di fuori e nei confronti della società civile c.d. matura o della "terza età".
- 4.5 In ordine ai meccanismi di vigilanza e di risoluzione, il CNEL sollecita l'introduzione di un principio di proporzionalità relativo alla dimensione e alla rilevanza dell'intermediario, sia ai fini della risoluzione che ai fini della *compliance* burocratico-amministrativa.
- 4.6 Il CNEL ritiene necessario individuare procedure volte ad armonizzare a livello europeo i criteri di gerarchia fallimentare, mentre sul piano nazionale occorre rendere le procedure giudiziali e stragiudiziali più snelle e efficaci, in modo da ridurre la vulnerabilità delle banche italiane sul fronte dei crediti deteriorati.
- 4.7 È indispensabile introdurre adeguati strumenti di valutazione dell'impatto della gestione delle crisi bancarie sui livelli occupazionali e assicurare una adeguata strategia di sistema per tutelare il risparmio.
- 4.8 Si sollecita inoltre una decisa azione di contrasto ai comportamenti di azzardo morale, rafforzando in tal modo anche l'implementazione della direttiva europea MifidII sulla trasparenza.
- 4.9 Il CNEL ritiene non rinviabile la discussione circa l'introduzione di una netta separazione della disciplina della banca commerciale da quella della banca di investimento. Allo stesso tempo andrebbe avviata anche una corretta analisi sui costi/benefici di una tale separazione, soprattutto in vista delle nuove sfide tecnologiche e digitali del *Fintech*.
- 4.10 In merito al ruolo della BCE, il CNEL innanzitutto riconosce il ruolo positivo svolto dalla medesima nella politica monetaria degli ultimi anni. Ritiene tuttavia che sia opportuno un superamento dei Trattati europei attuali, e dunque un completamento delle sue attuali attribuzioni in funzione di "prestatore di ultima istanza", per convincere i mercati della solvibilità dei debiti pubblici nazionali e disinnescare eventuali manovre speculative.
- 4.11 Nel nuovo scenario globale delineatosi dopo la grande crisi occorre superare un modello basato esclusivamente sulla proposizione di riforme strutturali improntate all'austerità e che incidono principalmente sulle fasce più deboli della società. Per contribuire attivamente allo sviluppo dell'Unione e innescare stimoli adeguati all'economia, la politica monetaria dovrebbe essere coordinata con quella fiscale attraverso operazioni "federali", in modo da impedire l'aumento dei tassi sui titoli sovrani dei Paesi più rischiosi.

Una scelta in questa direzione, tuttavia, richiede la capacità di costruire la fiducia fra Paesi membri, nella convinzione che la cooperazione è l'unica azione capace di dare risposta ai problemi di un'economia globale, e che l'assenza di cooperazione fra Stati farebbe cadere il peso di una eventuale nuova crisi nuovamente sulle spalle dei Paesi più deboli.



www.cnel.it