LA VIGILANZA SUI GRUPPI BANCARI PANEUROPEI: UNA CONSTRICTIO AD UNUM?

di Stefano Costa
28 novembre 2008

Non c'era bisogno di uno shock sistemico continentale per ricordare quanto stridano l'integrazione economica e la disintegrazione politica dell'Unione Europea, ma la crisi finanziaria forse può contribuire a ridurre la distanza, almeno nei settori dove le distorsioni sono più evidenti. La vigilanza bancaria - che, a differenza della regolazione che si origina a Bruxelles e a Basilea, è rimasta confinata nei recinti nazionali - è uno di questi.

Le voci a favore di una unica struttura di vigilanza europea spaziano ormai dall'accademia, alla stampa, agli organismi comunitari, e una recente Comunicazione della Commissione (29/10/2008) ci avverte che "bisogna ridefinire il modello di regolazione e di vigilanza del settore finanziario dell'UE, in particolare per le grandi istituzioni finanziarie che operano cross-border. L'attuale organizzazione della vigilanza nell'UE su base nazionale limita lo spazio per un efficace controllo macro-prudenziale".

In effetti, il 99% delle banche europee opera in ambito domestico in contesti differenziati tra loro, e offre buone ragioni per una vigilanza nazionale; tuttavia l'1% restante, composto da banche multinazionali, all'inizio della crisi subprime spiegava oltre il 50% dell'attivo totale UE; 16 di esse ne spiegavano circa il 30% e operavano in almeno la metà degli stati membri. È rispetto a queste che il modello di vigilanza europeo mostra la corda. Soprattutto, in assenza di miglioramenti tempestivi, il modello attuale potrebbe risultare molto costoso nel prossimo futuro.

Oggi una banca A con sede in un paese europeo può operare negli altri stati membri con la sola autorizzazione delle autorità del proprio paese di origine, cui spettano anche i compiti di vigilanza su casa madre e filiali estere, comprese la tutela dei depositi e il salvataggio delle filiali in caso di dissesto (home country principle). Lo stato membro ospitante può intervenire sulle filiali solo per ragioni di "interesse pubblico" (es. in materia di rapporti tra banca e consumatori), o per tutelare la stabilità del proprio sistema finanziario. Al contrario, il paese ospitante è responsabile della vigilanza sulle sussidiarie estere della banca A1. Una banca con filiali e sussidiarie estere si confronta quindi con una costellazione di normative e di autorità con cui instaura specifici scambi di informazioni. Con 27 regimi di vigilanza, la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le autorità dei singoli paesi divengono vitali, ma sono affidati a una ragnatela di accordi bilaterali e multilaterali, discussi e applicati in comitati, gruppi e collegi cui partecipano rappresentanti delle banche centrali e dei ministeri economici degli Stati membri, che rispondono alle rispettive autorità nazionali. Il coordinamento tra i vari Stati avviene prevalentemente nell'ambito del CEBS (dove trovano posto 51 autorità nazionali) e attraverso Memoranda of understanding (MOU), ma il primo è un organo di consulenza e non ha poteri decisionali, mentre i secondi sono per lo più generici e non vincolano giuridicamente i firmatari. La BCE, a sua volta, non ha poteri di vigilanza e i suoi compiti in materia di stabilità sono solo di monitoraggio. Nessuna sorpresa, allora, che secondo alcune stime alla sola frammentazione si debba il 15% dei costi della vigilanza europea². Un meccanismo di questo tipo ha almeno tre debolezze, tutte enfatizzate dalla crisi attuale:

-

è esposto a un conflitto di incentivi tra le autorità del paese di origine (restie a imporre ai propri contribuenti il costo del salvataggio di una filiale estera) e di quello ospitante, soprattutto se la filiale ha rilievo sistemico nel paese ospitante e non in quello di origine, e rischia di essere troppo grande per le forze fiscali del paese ospitante. È una situazione comune soprattutto nei sistemi bancari degli Stati membri dell'Europa centro-orientale;

-

il salvataggio è difficile anche quando il paese di origine è piccolo e vi ha sede una banca grande (avviene ad esempio in Belgio, Olanda e Svizzera). In questo caso, nel tentativo di contenere i costi di salvataggio per i contribuenti, le autorità possono indurre la casa madre ad accentrare l'attivo del gruppo, drenando così risorse da filiali e sussidiarie estere ed aumentando di fatto il costo sui contribuenti dei paesi ospitanti. Ne derivano un rischio di "zuffa caotica per l'attivo" (Herring) e la tendenza a limitare, in tempi normali, la condivisione delle informazioni tra le attività;

-

l'assenza di impegni vincolanti ex ante da parte delle autorità nazionali coinvolte, unita al fatto che queste comunque rispondono ai propri referenti interni e non a un'entità europea, favorisce iniziative non cooperative in casi di emergenza, perché la potenza del mandato elettorale e politico nazionale è maggiore della responsabilità nei confronti di mediazioni non vincolanti³.

In un settore nel quale la simmetria dell'informazione è cruciale, ogni stato membro finisce per conoscere solo una parte dell'attività di una banca transeuropea.

Come avviene in tutti gli ambiti nei quali interviene la necessità di mobilitare risorse dai cittadini, l'Unione Europea non è un'unione ma una confederazione di autorità nazionali. Di conseguenza, quando insorge una crisi delle dimensioni di quella che stiamo vivendo, l'unico strumento per adottare una politica di respiro comunitario in tempi brevi è irrobustire la cooperazione e favorire la condivisione delle informazioni tra le autorità nazionali. È lo scopo delle ultime iniziative quali il Memorandum of understanding sulla cooperazione nella tutela della stabilità finanziaria (giugno 2008), la proposta di modifica della direttiva sui requisiti di capitale (CRD) presentata dalla Commissione all'inizio di ottobre, e la decisione, adottata nel Consiglio Europeo del 15 e 16 ottobre, di istituire una "cellula di crisi finanziaria" per il coordinamento delle misure nei periodi di crisi, composta dai rappresentanti dei supervisor nazionali e delle principali autorità comunitarie (prime tra tutte Commissione e BCE). I provvedimenti serrano quindi tempi e occasioni di incontro delle autorità nazionali adottando soluzioni discusse da tempo nell'accademia e nel settore, quali un rafforzamento dei diritti informativi delle autorità dei paesi ospitanti, l'istituzione di un Collegio internazionale di vigilanza per ciascun gruppo bancario multinazionale (chiarendo anche diritti e responsabilità delle autorità nazionali che lo compongono) e la costituzione, da parte dei paesi in cui opera una banca multinazionale di "Gruppi per la stabilità finanziaria", nell'ambito dei quali le autorità nazionali dovrebbero incontrarsi regolarmente e frequentemente per scambiarsi informazioni.

Queste novità rappresentano un progresso verso un più stretto coordinamento della vigilanza bancaria, ma non sembrano in grado, al momento, di correggere i due nodi del problema della frammentazione: le pulsioni nazionaliste e il rischio di rimanere sempre indietro (con effetti dolorosi) nel rincorrere con logiche nazionali fenomeni sovranazionali.

In assenza di un mandato comunitario e di chiari impegni vincolanti ex-ante (gli stessi MOU non impegnano giuridicamente gli stati firmatari), le autorità nazionali nei consessi di vigilanza europea continueranno a rispondere ai propri referenti in patria, ai responsabili del prelievo sui propri contribuenti e alle relative istanze. E la conflittualità di incentivi è destinata a perdurare.

In secondo luogo, l'esperienza dei collegi di vigilanza è in linea con la spinta a una maggiore cooperazione, ma l'esito può essere fortemente depotenziato sia dal fatto che essi non hanno poteri decisionali, sia dal procedere dello stesso processo di integrazione finanziaria. Le banche multinazionali europee sono destinate a crescere in numero e complessità, anche a seguito dell'ondata di M&A stimolata dalla crisi (uno dei modi per salvare una banca è farla acquisire da un'altra più grande, come è accaduto con l'acquisizione delle attività belghe e lussemburghesi di Fortis da parte di BNP Paribas). Lo stesso destino attende dunque i collegi di vigilanza e la rete di accordi bilaterali, e si moltiplicheranno i tavoli di confronto/scontro tra le autorità dei paesi ospitanti e di origine dei gruppi bancari.

Non vanno poi dimenticate le circostanze particolari in cui questi sviluppi vedono la luce (e che avrebbero forse meritato una maggiore esibizione di coraggio). Davanti a una crisi come quella attuale, il richiamo degli interessi nazionali diventa soverchiante: il MOU firmato lo scorso giugno indica in dettaglio un modello di cooperazione, ma tre mesi dopo, appena la crisi diviene acuta, l'Irlanda ripiega su una politica di tutela dei depositi potenzialmente lesiva per gli altri Stati membri, mentre l'Olanda non esita ad abbandonare l'accordo raggiunto poche settimane prima con Belgio e Lussemburgo per il salvataggio di Fortis. Inoltre, come apprendiamo dalla stampa, il cancelliere tedesco Merkel ha ribadito più volte che "non un euro tedesco sarà utilizzato per contribuire al salvataggio di una banca di chiunque altro" (Financial Times del 24 ottobre); cosa che potrebbe ripercuotersi sul mercato interbancario se è vero che alcuni banchieri - anche italiani - manifestano forte reticenza a prestare a banche estere per diffidenza verso le priorità dei rimborsi da parte dei governi in caso di default di una banca della loro giurisdizione (nella fattispecie proprio tedesca, cfr. Il Sole 24ORE del 17 ottobre). E del resto quanto sarà armonica la ricerca di una mediazione quando (purtroppo non è più tempo di "se") la crisi si trasferirà al comparto reale e i bilanci delle banche saranno messi a rischio non più solo dalle attività wholesale ma anche da quelle retail? Infine, l'approvazione della proposta per una nuova

CRD da parte del Consiglio è attesa orientativamente per la prossima primavera (aprile 2009), che in base alle previsioni diffuse in questi giorni dovrebbe trovare le principali economie europee nel mezzo di una severa recessione durante la quale si presume che le tentazioni nazionalistiche - alimentate anche dai vincoli del patto di stabilità e degli aiuti di stato - moltiplicheranno la loro forza.

Stretta tra l'urgente - gestire meglio gli strumenti attuali - e l'importante - concepire un modello più solido - l'evoluzione della vigilanza sulle banche paneuropee sembra "costretta" a convergere verso un approccio prudenziale comunitario, applicato da un'agenzia di vigilanza europea, per il quale si possono individuare elementi portanti ed elementi facilitanti.

Primo tra i primi (ovviamente complementari tra loro), è il raggiungimento di un impegno ex-ante degli stati membri a rispettare un determinato modello di ripartizione del peso fiscale in caso di salvataggi⁴. Inoltre, le autorità nazionali coordinate dalla, o rappresentate nella, autorità europea, dovranno avere uno specifico mandato europeo e rendere conto agli organi comunitari (preferibilmente al Parlamento) affinché si svincolino dai rischi di "cattura" da parte dei referenti nazionali in caso di crisi. È altresì necessario che le funzioni di raccolta e gestione delle informazioni utili alla vigilanza delle banche paneuropee siano accentrate in una agenzia informativa (in seno alla BCE?). Infine, si dovrebbe pensare a un'armonizzazione degli schemi di garanzia dei depositi, che non a caso hanno subito i primi contraccolpi della crisi sistemica in atto, riducendo, almeno nell'entità della copertura, la precedente eterogeneità.

L'approdo al nuovo assetto di vigilanza europeo potrebbe essere accelerato da iniziative che, andando oltre il rafforzamento della cooperazione tra le autorità nazionali, prevedessero misure quali l'adozione di un Single European rule book (già proposto dall'allora ministro Padoa-Schioppa al consiglio Ecofin del novembre 2007), di regole e standard di vigilanza per l'interpretazione e l'applicazione uniformi su tutto il mercato unico delle norme comunitarie in materia; la creazione di un Istituto europeo di vigilanza finanziaria, proposto in passato dal governo ungherese, con il compito di preparare l'organizzazione dell'autorità europea (analogamente a quanto fece l'Istituto monetario europeo nel processo di creazione della BCE). Un'ulteriore spinta proverrebbe infine dal promuovere l'adozione di uno statuto speciale da parte delle banche paneuropee, una "Carta bancaria europea" (ihàk e Decressin 2007) che si ispirerebbe al già esistente statuto della "Società europea" nel disegnare un vero "28° regime" altro da quelli nazionali, ma riguarderebbe solo gli aspetti tecnici quali le prassi di vigilanza, trascurando le questioni che hanno tanto ritardato la nascita dello statuto della Società europea (in particolare quelle legate al prelievo fiscale).

Le grandi crisi non lasciano solo macerie: le turbolenze valutarie dei primi anni novanta hanno dato un contributo decisivo alla nascita dell'euro e di una politica monetaria europea; questa può contribuire ad abbassare le resistenze nazionali verso un apparato di vigilanza realmente comunitario, purché se ne colgano le opportunità.

Per saperne di più:

Costa S. e S. Costagli (2006), "L'industria bancaria europea: la difficile strada dell'integrazione", in G. Bracchi e D. Masciandaro (a cura di), Banche e geografia: nuove mappe produttive e metamorfosi del credito, Edibank, Milano, pp. 59-101.

Dermine J. (2006), "European banking integration: don't put the cart before the horse", Financial Markets, Institutions & Instruments, vol. 15, n. 2, pp. 57-106.

ihàk M. e J. Decressin (2007), The case for a European banking charter, IMF Working Paper WP/07/173. 1 - Una filiale è giuridicamente dipendente dalla casa madre, mentre una sussidiaria è giuridicamente autonoma, ma legata alla casa madre da rapporti di controllo e/o di proprietà.

2 - Cfr. Schüller e Heinemann, "The costs of supervisory fragmentation in Europe", ZEW Discussion Paper n.05/01, 2005.

3 - È per queste debolezze che la vigilanza bancaria europea è stata spesso assimilata al "dilemma del prigioniero" (arrestati due ricercati, ciascuno di essi finisce per tradire l'altro e confessare, perché sa che, non facendolo, se l'altro tradisce lui subirà da solo il peso della pena; se nessuno tradisse entrambi starebbero meglio, ma è un esito che non si raggiunge per la consapevolezza che se uno non tradisce, all'altro conviene tradire), che ammette situazioni collaborative in caso di confronti ripetuti e informazione completa. Ma nel caso della vigilanza bancaria la soluzione non è così ottimistica, perché vi è interesse a mantenere l'informazione privata per limitare i costi per l'erario.

4 - Goodhart e Schoemaker ricordano che la vigilanza finanziaria europea e le competenze fiscali di ricapitalizzazione sono interconnesse ("he who pays the piper calls the tune").