



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

INNOVAZIONE E DIRITTO

La crisi internazionale del 2008 in Spagna e la risposta europea. di Simona Giannetti

ABSTRACT

The international crisis of 2008 affected particularly the States of the European Union, particularly Spain, pointing out unification problems and interaction between banking and financial activities. This paper examines the Spanish crisis and the its effects on the banking and financial system, also analyzing the Spanish banking system and some aspects of European Banking Union at the end.

SOMMARIO: 1. L'economia Spagnola: dal 1990 al 2008. – 2. La crisi spagnola a livello sociale. – 3. Il sistema bancario spagnolo. – 4. Il sistema di vigilanza spagnolo. – 5. La crisi del sistema bancario spagnolo. – 6. La crisi internazionale e la risposta Europea.

1. La crisi internazionale del 2008 ha colpito tutti gli Stati del mondo, soprattutto quelli dell'Unione Europea e, tra questi, in particolar modo la Spagna. I primi segnali di crisi giunti in Europa sono immediatamente successivi alla richiesta, da parte di *Lehman Brothers Holdings Inc.*, di accedere alla procedura fallimentare e alla manifestazione dell'indebitamento del sistema bancario islandese che, nonostante le misure del governo locale, porta al necessario intervento del Fondo Monetario Internazionale.

La Spagna, inizialmente, non pare subire pesanti ripercussioni finanziarie e non viene colpita duramente dagli effetti della crisi come altri Paesi, si pensava grazie alle oculate politiche di supervisione bancaria attuate dal governo spagnolo che aveva imposto alle banche di mettere in sicurezza i loro bilanci e impedito di operare nel mercato dei mutui *subprime*. Successivamente, però, le difficoltà derivanti dalla crisi dei mercati internazionali e l'inizio della crisi del debito dell'area euro hanno portato allo scoperto le debolezze della Spagna, debolezze dovute agli squilibri, esterni ed interni, accumulatisi durante gli anni: le entrate statali spagnole erano strettamente legate alle imposizioni fiscali del settore edile e alle proprietà immobiliari (settori poi gravemente colpiti dalla crisi internazionale con le conseguenti ripercussioni sulle entrate fiscali del Paese).

Per comprendere più a fondo i motivi della maggiore recrudescenza della crisi in Spagna, occorre fare un breve cenno alla situazione economica di questo paese partendo dagli anni '90.

La Spagna, fino ai primi anni '90 vive un grave periodo di recessione, successivamente – tra il 1994 e il 2007 – si avvia una fase di crescita ininterrotta, specie a livello occupazionale, con la creazione di circa 8 milioni di nuovi posti di lavoro. Il tasso di

disoccupazione si riduce così dal 21,3% all' 8,3%. Da metà anni '90 in poi l'economia spagnola viene condizionata da diversi fattori, quali l'entrata in vigore dell'euro, la riduzione dei tassi di interesse e le politiche di liberalizzazione e privatizzazione imposte dalle istituzioni europee. Tutti questi fattori hanno portato ad un profondo mutamento dell'economia spagnola: se, per un verso l'adesione all'euro ha dato modo alla Spagna di poter riposizionare competitivamente la propria economia nei mercati internazionali, per l'altro, ha anche posto le basi per i numerosi problemi poi emersi col tempo, soprattutto quelli legati alla bolla immobiliare, esplosa a causa della liberalizzazione della terra a scopo edilizio, ai notevoli afflussi di immigrati (verificatisi tra il 1996 e il 2006) ed infine alle politiche di governo che prevedevano incentivi fiscali per l'acquisto di abitazioni.

Nel 2005, il governo spagnolo, per osservare i rigidi criteri imposti da Maastricht, è costretto ad abbassare i tassi d'interesse a lungo termine, incoraggiando così imprese e privati a chiedere prestiti bancari specialmente per l'acquisto di immobili. “Durante quegli anni il Paese ha vissuto quello che era stato considerato al momento un “circolo virtuoso”: costruzione - nuovi posti di lavoro - nuove famiglie - costruzione”¹.

La forte crescita economica e l'aumento occupazionale di quegli anni portano la Spagna, nel 2006, in ambito di convergenza economica, ad avere il PIL *pro capite* più alto rispetto alla media europea.

In un primo momento, grazie alle politiche imposte dal governo spagnolo, il mercato delle costruzioni si incrementa notevolmente, portando le imprese edili a richiedere nuova manodopera, e facendo così confluire nel Paese numerosi immigrati. Le politiche spagnole di reazione alla crisi sono state, in linea di massima, coerenti con quelle degli altri Paesi, in quanto si è cercato di adottare misure di revisione finalizzate a porre rimedio agli squilibri della crisi, ma “la brusca correzione operata contro questi squilibri ha trascinato il paese in una profonda recessione, provocando un'enorme perdita di posti di lavoro”².

Nel 2007, tuttavia, si verifica una brusca contrazione della domanda immobiliare che causa un rallentamento del relativo mercato e, conseguentemente, avvia un incremento della disoccupazione. Dunque, l'accrescimento esponenziale di disoccupazione, può a ragione ritenersi l'elemento chiave della crisi del debito pubblico spagnolo, in quanto i sussidi di disoccupazione risultano essere in Spagna particolarmente cospicui.

Possiamo, oggi, affermare che gli anni di forte crescita economica e di dati economici positivi hanno solo camuffato profondi e crescenti squilibri di cui il Regno soffriva,

¹ Cfr. M. DE LA ROCHA VAZQUEZ, *Dal boom economico allo scoppio della crisi: luci e ombre dell'economia spagnola tra il 1994 e il 2012*, in *Osservatorio di politica internazionale*, a cura dell'ISPI, n. 71 Dicembre 2012, p. 9.

² Così, M. DE LA ROCHA VAZQUEZ, *op. cit.*, p. 1.

squilibri emersi quando, nel 2008, la straordinaria crescita economica del Paese si è interrotta a causa della crisi finanziaria internazionale.

2. La crisi finanziaria non ha colpito gli Stati provocando fratture solo sul piano economico-finanziario, ma causando gravi ripercussioni anche sullo stato sociale. In Spagna, come altrove, con il crollo dell'economia nazionale, inevitabilmente si è verificato anche un collasso dell'intero sistema sociale, infatti, con l'economia in continua crisi, la sfera sociale spagnola ha vissuto (e tutt'oggi ancora vive) un costante stato di tensione.

Le statistiche dipingono la Spagna in un inesorabile quadro di miseria, di disparità e disuguaglianza. Solo nei primi sei mesi del 2012, il tasso di disoccupazione ha raggiunto il 25% della popolazione attiva, tasso che raddoppia, arrivando al 50%, se vengono presi in considerazione i giovani. “Nel mezzo della peggiore crisi economica delle ultime quattro decenni, si parla di “generazione perduta” per riferirsi ai milioni di giovani, disoccupati, non qualificati e con prospettive negative per il futuro”³.

I cittadini spagnoli ritengono ingiusto il comportamento del proprio Stato, poiché milioni di euro dei contribuenti vengono destinati al salvataggio del sistema bancario, mentre si realizzano al contempo drastici tagli all'istruzione, al sistema sanitario e a numerosi altri settori pubblici, base del *Welfare State*, tanto voluto negli ultimi 35 anni e altrettanto difficilmente ottenuto con il ritorno alla democrazia.

La crisi sta influenzando anche sull'idea di “Europa”: in un Paese che ha fortemente voluto, più di altri, l'integrazione europea, ora si verifica un preoccupante incremento dell'euroscetticismo. Il modificarsi dell'idea di propensione verso l'Europa è avvenuta rapidamente anche a causa delle politiche di *austerity*⁴ imposte da Bruxelles che hanno portato allo sgretolamento quasi totale delle idee e delle concezioni passate.

Col tempo lo sguardo scettico verso il sistema politico del paese aumenta sempre più fino a far emergere movimenti sociali di protesta, come quello degli *Indignados*⁵, che manifestano nelle piazze e nelle strade contro un sistema politico ed una classe politica incapace di gestire seriamente una situazione così critica per il Paese.

³ Cfr. M. DE LA ROCHA VAZQUEZ, *op. cit.*, p. 12.

⁴ In economia politica, il termine *austerity* viene utilizzato per definire la politica di bilancio adottata dagli Stati in periodi di crisi. Tale politica è utilizzata per ridurre il deficit pubblico operando tagli alla spesa pubblica e aumentando le imposte.

⁵ Per *Indignados* si intende il Movimento 15-M, un movimento sociale di cittadini che ha dato vita ad una larga mobilitazione di protesta pacifica dal basso contro il governo spagnolo di fronte alla grave situazione economica in cui versa il Paese.

3. Le funzioni di base di un sistema finanziario sono cinque, 1) agevolare lo scambio di beni e servizi, 2) produrre informazioni *ex ante* su possibili progetti di investimento, 3) spostare i risparmi attraverso progetti di investimento vantaggiosi, 4) monitorare i progetti di investimento e 5) facilitare lo scambio, la diversificazione e la gestione del rischio. Queste cinque funzioni dipendono, a loro volta, da tre caratteristiche insite nei sistemi finanziari, *a)* la dimensione dell'intermediazione finanziaria, *b)* la qualità e l'efficienza dell'intermediazione, *c)* la composizione degli intermediari finanziari.

Nel caso dell'economia spagnola, il settore bancario presenta un rilievo preponderante nella struttura finanziaria dell'economia ⁶.

A differenza di alcuni Paesi dell'Unione Europea, la Spagna ha un sistema finanziario diverso, moderno, competitivo e ben integrato con tutti i principali mercati finanziari internazionali.

In Spagna la massima autorità in materia di politica finanziaria è il Governo, in quanto il Ministero dell'economia e delle finanze è responsabile di tutti gli aspetti relativi al funzionamento degli istituti finanziari. Il Ministero esercita le sue funzioni attraverso degli organi esecutivi, e cioè: la Direzione Generale di Politica Commerciale e per gli Investimenti esteri, il *Banco de España*, la Direzione Generale del Tesoro e della Politica Finanziaria, la Direzione Generale delle Assicurazioni e la Commissione Nazionale del Mercato e dei Valori (CNMV) ⁷.

Il sistema bancario spagnolo è un insieme, variegato, di numerose organizzazioni, cioè di grandi gruppi bancari e *cajas* ⁸; esso è composto da banche, casse di risparmio, cooperative di credito, istituti finanziari di credito e dall'Istituto ufficiale di credito (ICO) ⁹, cioè un istituto molto simile ad una banca pubblica, ma senza filiali ¹⁰.

⁶ Sul punto, v. J. MAUDOS VILLARROYA, J. F. DE GUEVARA RADOSELOVICS, *El sector bancario español en el contexto internacional: evolución reciente y retos futuros*, Fundación BBVA, Novembre 2008, p. 16-17.

⁷ Cfr. F. MOYA ARJONA, *Estructura del Sistema Financiero*, in www.monografias.com sez. Economía.

⁸ Per *cajas*, o "*caja de abarros*" (cassa di risparmio) si intendono degli istituti finanziari che svolgono operazioni finanziarie allo stesso modo degli altri istituti che fanno parte del sistema bancario spagnolo. Le casse di risparmio sono delle fondazioni di natura privata senza scopo di lucro, ovvero non hanno azionisti e non possono suddividere i loro dividendi. Nonostante la libertà operativa di cui sono dotati, questi istituti, sono specializzati nel canalizzare il risparmio popolare e nel finanziare le famiglie e le piccole e medie imprese. Sono enti che prevalentemente hanno radici locali, anche se alcune casse maggiori hanno anche presenza nazionale e internazionale. Questi enti sono raggruppati nella Confederazione spagnola delle casse di risparmio. Prima della crisi le *cajas* non avevano nessuna regolamentazione, infatti, non erano tenute a divulgare notizie sulle garanzie dei prestiti e per questo concedevano prestiti, anche a coloro che, nelle grandi banche, erano considerati debitori indesiderati. Dopo lo scoppio della crisi, il Governo Spagnolo, ha regolato tali istituti finanziari con il "Real Decreto Ley" del 11/2010.

⁹ Istituto ufficiale di credito (ICO): L'Istituto Ufficiale di Credito è una banca pubblica, con la forma giuridica di società per azioni, è posta sotto il Ministero della Scienza e dell'Innovazione attraverso la Segreteria

Tutti gli istituti di credito sono assoggettati al controllo del *Banco de España*¹¹ che gestisce le riserve monetarie del Paese, garantisce il buon funzionamento e la stabilità del sistema finanziario e coordina la propria attività con quella della Banca Centrale Europea (BCE).

Nel sistema bancario spagnolo gli istituti più rilevanti sono le banche, le casse di risparmio e le cooperative di credito, che rappresentano il 90% di tutti gli istituti di credito che ne fanno parte.

Le banche, spagnole e straniere sono tutte riunite nell' "Associazione Spagnola delle Banche" (AEB)¹², mentre tutti gli altri istituti di credito sono riuniti nella "Confederazione Spagnola delle Casse di Risparmio (CECA)"; per quanto riguarda, invece, le cooperative di credito, queste hanno dato vita all'"Unione nazionale delle Cooperative di Credito (UNCC)"¹³. Tutti questi enti differiscono tra loro per la forma giuridica, mentre, sul piano delle possibilità operative sono sottoposti alle stesse normative.

Le casse di risparmio sono istituti di credito che hanno le stesse competenze degli altri enti che fanno parte del sistema creditizio spagnolo; sono delle fondazioni di carattere privato che hanno due funzioni principali: finanziaria (gestiscono più della metà dei risparmi delle famiglie spagnole e delle imprese, primeggiando così nell'attività creditizia dell'intero sistema finanziario) e sociale (sostengono lo sviluppo economico ed il progresso sociale combattendo, così, l'esclusione sociale).

4. Il sistema di vigilanza spagnolo è affidato al *Banco de España* e alla *Comisión Nacional del Mercado de Valores* (CNMV).

di Stato per il sostegno economico e commerciale. Questo Istituto è retto dal principio dell'equilibrio finanziario, in base al proprio statuto, approvato con il "Real Decreto Ley" 706/1999.

¹⁰ F. ÁLVAREZ MOLINA, *Estructura simplificada y comentarios personales sobre el Sistema financiero español y los organismos financieros internacionales*, in www.labolsaylavida.org, Febbraio 2013, p. 21, il quale evidenzia che: "El Instituto de Crédito Oficial, conocido por la sigla ICO es algo así como un banco público pero que, desgraciadamente, no tiene sucursales. Digo desgraciadamente porque el dinero que presta debe pasar por las redes de sucursales de los bancos para que pueda llegar a las empresas. Es un puro intermediario financiero porque lo que hace es captar dinero y prestarlo a las empresas, percibiendo por ello un interés".

¹¹ *Banco de España*: è la banca centrale nazionale spagnola, è l'autorità di vigilanza del sistema bancario spagnolo. L'attività della Banca centrale spagnola, e il suo ruolo di vigilanza del sistema bancario del Paese è regolata dal suo statuto.

¹² Associazione Spagnola delle Banche (AEB): è un'associazione professionale aperta a tutte le banche spagnole ed estere che operano in Spagna. Nonostante l'iscrizione a questa associazione sia volontaria, tutte le banche, che svolgono una significativa attività finanziaria in Spagna, sono membri dell' AEB. Fu creata nel 1977, ha propria personalità giuridica, e per far fronte a tutte le spese che l'associazione deve sostenere, i soci pagano una quota annuale che è proporzionale all'attività e alla grandezza della banca.

¹³ Unione Nazionale delle Cooperative di Credito (UNCC): fu fondata nel 1970 e ne fanno parte tutte le Società Cooperative di Credito spagnole.

Il *Banco de España* è la banca centrale spagnola, e, come stabilito dalla Legge sull'autonomia della Banca di Spagna (L. n. 13 del 1° giugno 1994) ha anche il compito di verificare la solvibilità e la conformità della normativa specifica degli enti che deve supervisionare e, inoltre, ha la funzione di verificare i mercati interbancari e quelli dei cambi¹⁴.

Il modello di vigilanza spagnolo si basa su una regolamentazione effettiva e prudente, su norme di accesso e di esercizio dell'attività; su una supervisione continua attraverso sopralluoghi negli enti, i quali devono inviare periodicamente informazioni che il *Banco de España* deve analizzare; su misure correttive, quali richieste, raccomandazioni, piani di risanamento, l'intervento o la sostituzione di amministratori degli enti; su un regime disciplinare e sanzionatorio che può colpire sia gli enti che gli amministratori.

La *Comisión Nacional del Mercado de Valores* (CNMV)¹⁵ è l'organismo che ha il compito di vigilare e ispezionare il mercato mobiliare spagnolo e l'attività di tutti i soggetti che in esso intervengono¹⁶. La Commissione deve “assicurare la trasparenza dei mercati, la corretta formazione dei prezzi degli strumenti finanziari, la sicurezza delle transazioni e la solvenza del sistema”¹⁷; in particolare, ha il potere di sospendere, per eccesso di rialzo o di ribasso, i titoli azionari.

Gli istituti finanziari sono sottoposti ad un regime speciale di regolamentazione e supervisione molto più rigido rispetto ad enti appartenenti ad altri settori economici.

L'art. 7 della “*Ley de Autonomía del Banco de España*”, del 1994, stabilisce che al *Banco de España* spetta di promuovere il buon funzionamento e la stabilità del sistema finanziario, e le si attribuisce la funzione di supervisore, conformemente alle normative vigenti, per la solvibilità, l'attuazione e il rispetto della normativa specifica da parte degli istituti di credito¹⁸. Il *Banco de España* ha anche il compito di verificare se gli istituti di credito siano adeguatamente capitalizzati, se seguono le normative vigenti, se sono prudenti nella gestione e nel controllo degli investimenti e dei rischi da loro derivanti.

¹⁴ Cfr. F. ÁLVAREZ MOLINA, *op. cit.*, p. 27.

¹⁵ La *Comisión Nacional del Mercado de Valores* (CNMV) (Commissione Nazionale del Mercato dei Valori) è un ente di diritto pubblico con personalità giuridica propria; istituita dalla Legge del Mercato dei Valori n. 24 del 1988, la quale ha riformato il sistema finanziario spagnolo. Le successive leggi n. 37 del 1998 e n. 44 del 2002 hanno, invece, aggiornato la legge originaria, stabilendo un quadro regolatore conforme alle esigenze dell'UE e funzionale allo sviluppo dei mercati finanziari spagnoli nel contesto europeo, inserendo, anche, misure in grado di proteggere gli investitori.

¹⁶ Cfr. F. ÁLVAREZ MOLINA, *op. cit.*, p. 27.

¹⁷ Da Servizi studi del Senato, “*L'ordinamento della vigilanza sui mercati finanziari in Europa: una panoramica di diritto comparato*”, a cura dell'Ufficio ricerche sulla legislazione comparata e per le relazioni con il C.E.R.D.P., n.10 – novembre 2009.

¹⁸ Cfr. *Modelo de supervisión del Banco de España*, Madrid, 30 Giugno 2011, p. 1.

L'obiettivo fondamentale del processo di vigilanza del *Banco de España* è quello di determinare e aggiornare il profilo di rischio di ciascun istituto finanziario e, se necessario, adottare misure per correggerlo. Il profilo di rischio riassume in un'unica variabile la possibilità che l'istituto finanziario abbia in futuro problemi di solvibilità, redditività e liquidità. Per raggiungere il suo obiettivo, il *Banco de España* realizza tre tipi di azioni di vigilanza, e cioè il monitoraggio e l'analisi a distanza, le visite d'ispezione e il monitoraggio continuato *in loco*. Il processo di supervisione comprende delle azioni differenti, ovvero: la revisione contabile (comprensiva della valutazione degli attivi e dei passivi), l'analisi economico-finanziaria, la revisione della conformità alla normativa vigente e la revisione e la valutazione dei rischi e della solvibilità.

Il metodo che utilizza il *Banco de España* si chiama “*Supervisión de la Actividad Bancaria Bajo el Enfoque Riesgo (SABER)*”¹⁹, che fornisce un quadro uniforme e strutturato della qualificazione degli istituti di credito.

5. La crisi finanziaria ha avuto un duplice effetto sull'economia spagnola: da un lato ha accelerato il processo di sviluppo del settore delle costruzioni e, dall'altro, ha messo in luce gli eccessi del sistema finanziario che sono emersi causando problemi di liquidità. Due problemi – gli eccessi immobiliari e la mancanza di liquidità per il sistema finanziario – in parte correlati e in parte indipendenti, caratterizzano la crisi spagnola²⁰.

I problemi che hanno interessato il settore bancario trovano la loro origine negli squilibri accumulati nella precedente fase di espansione economica vissuta dal paese. In concreto, le ragioni devono essere cercate nella combinazione: *a)* dell'abbondante liquidità che le banche spagnole avevano nei mercati internazionali con uno scenario di bassi tassi d'interesse; *b)* della rapida crescita dell'indebitamento; *c)* di un alto tasso di crescita del credito bancario, ben al disopra dell'aumento del PIL; *d)* di un'elevata concentrazione del rischio delle attività legate al settore della costruzione e della vendita immobiliare²¹.

¹⁹ La *Supervisión de la Actividad Bancaria Bajo el Enfoque Riesgo (SABER)* (Vigilanza dell'attività bancaria sull'approccio al rischio) è un metodo che aiuta a capire quali istituti siano più suscettibili ad avere, in futuro, problemi, in modo da potergli dedicare azioni di vigilanza rafforzata per evitare crisi future. Gli istituti con un profilo di rischio superiore, ricevono, quindi, un'attenzione maggiore. A partire dal livello di rischio e dalla importanza sistemica dell'istituto, si stabilisce il quadro di vigilanza che include la strategia di supervisione e l'intensità di monitoraggio da sottoporre all'istituto interessato. Il quadro di vigilanza viene aggiornato, quando e se necessario, o comunque riformulato annualmente.

²⁰ Così, A. RECARTE, *La crisis financiera internacional y el crack financiero español*, N. 37 – Varia, in www.ilustracionliberal.com, del 2008.

²¹ Cfr. J. MAUDOS, *El impacto de la crisis en el sector bancario español*, in Cuadernos de información económica N. 226, Gennaio/Febbraio 2012, p. 155-156.

Il sistema bancario spagnolo, come abbiamo detto precedentemente, è un sistema nel quale sono presenti numerosi tipi di istituti con una forte presenza di *cajas*, ovvero casse di risparmio regionali che erogano prestiti anche a clienti che, nelle banche più grandi, vengono considerati “indesiderati”, avendo una scarsa solvibilità. Queste casse di risparmio non hanno mai avuto, fino allo scoppio della crisi, una regolamentazione; l’assenza di controllo e di regolamentazione ha sempre impedito, quindi, al governo spagnolo di poter verificare la situazione finanziaria di questi istituti e, soprattutto, di constatare in quale percentuale il mercato immobiliare, uno dei più forti settori dell’economia spagnola, incidesse sul loro patrimonio.

Nel 2007, due tra le più grandi banche del Paese, *Santander* e *BBVA* iniziano a rallentare l’attività di cessione di credito profilando un inizio di crisi economica; nonostante tale evento e nonostante l’inizio del declino del settore immobiliare, gli investimenti delle *cajas* non rallentano, tanto che circa il 56% dei mutui e dei prestiti del Paese, nel 2009, sono nelle loro “mani”.

Quando nel 2009 si verifica il definitivo crollo del mercato immobiliare spagnolo, l’attività delle *cajas* si paralizza; e, nel Marzo dello stesso anno, il governo annuncia il primo salvataggio di una *caja*: *Caja Castilla La Mancha* (Ccm)²². Questa operazione fa emergere come la situazione economico-finanziaria del Paese si trovi in bilico.

Sebbene tra *cajas* e banche ci sia una sostanziale differenza, la fiducia degli investitori nelle banche spagnole crolla e la popolazione inizia la corsa agli sportelli, provocando una radicale riduzione di riserve di liquidità delle banche. Questi avvenimenti generano una reazione a catena e portano il governo ad attuare altri piani di salvataggio per evitare che numerosi istituti bancari possano finire in bancarotta.

Per cercare di rimediare alla situazione di crisi all’interno del sistema bancario è necessario circa il 10% del PIL, questo dato mostra il costo della crisi all’interno di tale sistema, il quale negli ultimi due anni ha subito un’ulteriore e profonda trasformazione, soprattutto con la ristrutturazione delle casse di risparmio²³.

6. Il governo e le istituzioni di vigilanza spagnoli hanno adottato una serie di misure per cercare di far fronte ai perduranti effetti della crisi, ma come emerge chiaramente dalle

²² La *Caja Castilla La Mancha* (Ccm): era una cassa di risparmio con sede nella città autonoma di Castilla – La Mancha. Fondata il 26 giugno 1992 dalla fusione di 3 diverse banche. Fu la prima a creare un Comitato per il Buon Governo e la Responsabilità Sociale Corporativa. Il 1 luglio 2010 la Giunta Generale delle Casse di Risparmio annunciò l’estinzione di Ccm come Cassa di Risparmio per convertirsi in una Fondazione.

²³ Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, *Un estudio de FUNCAS y el Ivie analiza el impacto de la crisis en el sector bancario español y detalla los desafíos pendientes a los que se enfrentan las entidades financieras*, in www.ivie.es.

analisi effettuate dallo stesso *Banco de España*²⁴, un fenomeno di tali dimensioni non può essere affrontato e gestito in autonomia dai singoli Stati europei, soprattutto nei casi in cui, come per la Spagna, esso ha coinvolto l'intera economia, con i gravissimi risvolti per il contesto sociale e occupazionale di cui si è detto in precedenza.

Si rendeva necessaria, pertanto, una risposta unitaria delle istituzioni europee, essendo ormai evidente come il mero coordinamento tra le varie autorità di vigilanza nazionali fosse insufficiente per poter mantenere la stabilità finanziaria dell'Unione Europea. Si è affermata, pertanto, l'idea che tale obiettivo potesse essere raggiunto solo creando una vera e propria unione bancaria basata su un *corpus* unico di norme dettagliate, coadiuvate da un meccanismo unico di vigilanza, realmente in grado di assicurare un controllo più efficace sotto il profilo qualitativo.

La realizzazione del progetto di creare la c.d. *Banking Union* si è avviato con l'approvazione del "pacchetto CRD IV"²⁵, è passata attraverso l'istituzione del *Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria* (SEVIF)²⁶, per arrivare al *Single Supervisory Mechanism* (SSM), primo vero pilastro dell'unione bancaria, e all'accordo sul *Single Resolution Mechanism* (SRM), di cui si dirà nel prosieguo.

Il percorso verso la *Banking Union* è da poco iniziato, ma la stessa è già considerata essenziale per sostenere e consolidare il quadro dell'Unione Economica e Monetaria in quanto, istituendo un meccanismo unico per la supervisione a livello europeo, viene

²⁴ Un dossier completo sulle operazioni di ristrutturazione del sistema bancario e sulle misure di salvataggio adottate in Spagna si trova al link www.bde.es/bde/es/secciones/prensa/foiinteres/reestructuracion/; si v. altresì l'ultima Relazione annuale del *Banco de España. Informe Annual 2012*, reperibile all'indirizzo www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/12/Fich/inf2012.pdf

²⁵ Pacchetto CRD IV: entra in vigore a gennaio 2014, si tratta di un regolamento e una direttiva che attuano i nuovi standard globali sui capitali bancari derivanti da Basilea 3. Questo Pacchetto stabilisce requisiti prudenziali più incisivi per le banche, in quanto devono avere sufficiente liquidità e riserve di capitale.

²⁶ Il Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria (SEVIF): è composto da: *European Systemic Risk Board* (ESRB), dall'*European Banking Authority* (EBA) per le banche, dall'*European Securities and Markets Authority* (ESMA) per i mercati e gli strumenti finanziari e dall'*European Insurance and Occupational Pensions Authority* (EIOPA) per le assicurazioni e le pensioni aziendali e sociali. Tale sistema è fondato sulla leale cooperazione di tutte le sue componenti, che devono esercitare i propri poteri in modo adeguato agli atti adottati, nelle rispettive materie, dalle istituzioni europee.

affrontato il c.d. “trilemma finanziario”²⁷; possiamo, inoltre, dire fin da ora che il nuovo modello di vigilanza europeo assumerà la “forma di una struttura a geometria variabile”²⁸.

La nuova architettura di vigilanza unica europea può, infatti, essere raffigurata come due cerchi concentrici: su quello più esterno si collocano le nuove normative europee, che sono applicate a “tutti” gli Stati dell’Unione Europea, mentre su quello più interno vi è la disciplina c.d. “speciale”, che è applicata solo agli Stati dell’Eurozona e ai paesi che vorranno assoggettarsi in modo spontaneo a tale sistema²⁹.

Il “cerchio interno” è formato dal regolamento istitutivo del *Single Supervisory Mechanism* (SSM) e (ora) da quello del *Single Resolution Mechanism*, nonché dalla proposta di regolamento del *Single Bank Resolution Fund*, norme che saranno applicate solo agli Stati che utilizzano l’euro o che aderiscono al nuovo sistema per libera scelta.

Lo strumento che ha effettivamente assicurato il raggiungimento di un maggiore livello di armonizzazione è la normativa della *Capital Requirements Directive*, il c.d. “*Pacchetto CRD IV*” che ha realizzato sensibili progressi verso l’uniformità delle regole tecniche, dei criteri applicativi e delle prassi di vigilanza, ed è rivolta a tutti gli Stati dell’Unione Europea.

Il valore di questa normativa è riscontrabile nella caratteristica di accentrare alcuni poteri e la funzione di vigilanza presso un apposito *network*, istituito senza personalità giuridica, ovvero il *Single Supervisory Mechanism* (SSM). Come ben possiamo intuire, l’SSM è un meccanismo di supervisione di cui fanno parte le autorità nazionali competenti e la BCE, oltre agli Stati che non rientrano nella Zona Euro ma decidono di prendere parte a tale sistema.

Un decisivo passo in avanti verso il completamento della *Banking Union* è stato realizzato il 18 dicembre 2013, con l’approvazione da parte dell’Ecofin dell’accordo relativo al meccanismo unico di gestione delle crisi bancarie a livello europeo, il *Single Resolution Mechanism* (SRM). L’approvazione di tale meccanismo rappresenta, secondo molti osservatori, un “risultato storico”³⁰.

²⁷ Secondo la teoria del *Trilemma finanziario* l’integrazione e la stabilità finanziarie non sono compatibili con un sistema di vigilanza a base nazionale e, quindi, l’unica risposta plausibile alla crisi finanziaria risulta essere il rafforzamento del federalismo; cfr. D. SCHOENMAKER, *Il trilemma finanziario*, in *Economic Letters*, 2011, n. 111, p. 57-59; sul punto, *amplius*, M. RISPOLI FARINA, *Verso la vigilanza unica europea. Stato dell’arte*, in *Innovazione e diritto*, 2012, p. 12-13.

²⁸ In argomento, v. diffusamente M. MANCINI, *Dalla vigilanza nazionale armonizzata alla Banking Union*, in *Quaderni di Ricerca giuridica della Consulenza Legale* della Banca d’Italia, n. 73, settembre 2013, p. 10.

²⁹ Cfr. M. ROIG, *Alemania acepta dar ayudas a cambio de reformas pero exige compromisos*, in www.expansion.com, del 20 Dicembre 2013

³⁰ Come afferma il Ministro dell’Economia, Fabrizio Saccomanni, *Unione bancaria: l’Ecofin ha approvato il meccanismo unico di gestione delle crisi delle banche*, in www.diritto bancario.it, 19 Dicembre 2013.

Il compromesso raggiunto “prevede la nascita di un Consiglio di risoluzione, di un fondo di risoluzione e di un paracadute finanziario”³¹, c.d. “*backstop*”, da utilizzare durante il periodo in cui il fondo deve entrare a regime. Tale ultima componente è stata fortemente voluta dall’Italia, la quale ha ottenuto, che, “durante il periodo transitorio di messa a regime del fondo di risoluzione (periodo che durerà 10 anni)”³², il fondo abbia tutti gli strumenti necessari ad ovviare a crisi bancarie di qualsiasi entità.

L’accordo è basato su di un regolamento e di un trattato intergovernativo per creare un fondo di risoluzione, voluto particolarmente dalla Germania per dare una base legale certa al fondo stesso. Il fondo unico di risoluzione sarà finanziato da denaro privato, evitando che gli Stati siano chiamati, come avvenuto in precedenza³³, ad usare denaro pubblico per salvare le banche in difficoltà.

Tale meccanismo di risoluzione (SRM) costituisce il secondo degli elementi chiave della *Banking Union* e si aggiunge al meccanismo di vigilanza unico (SSM).

Come si accennava, la creazione di una “unione bancaria” è elemento essenziale per superare la frammentazione del mercato, infatti, la creazione dell’SRM ha proprio l’obiettivo di assicurare che il controllo e la risoluzione delle crisi siano esercitati allo stesso livello decisionale per tutti i paesi che fanno parte del sistema, cercando quindi di prevenire l’insorgere di tensioni tra la vigilanza europea e quella nazionale.

L’SRM sarà valido per tutti i paesi che partecipano all’SSM, ovvero quelli che fanno parte della Zona Euro, e quelli che, non pur non facendone parte, decideranno di aderirvi.

L’SRM entrerà in vigore il 1° gennaio 2015, le funzioni di *bail-in* e di risoluzione inizieranno ad essere applicate a partire dal 1° gennaio 2016, ma, comunque, l’SRM non potrà essere operativo prima che l’accordo intergovernativo entri in vigore.

In conclusione, i devastanti effetti della crisi finanziaria internazionale hanno fatto nascere la consapevolezza della necessità di un ulteriore *transfert* di sovranità nazionale all’ambito europeo che va a sommarsi a quella in precedenza già traslata con l’adozione della moneta unica. Difatti, l’accordo raggiunto sul *Single Resolution Mechanism* (SRM) è espressione dell’impegno dei governi europei di porre rimedio alla crisi (al di là delle evidenti soluzioni di compromesso), nonché di evitare che i suoi effetti possano degenerare ulteriormente e, soprattutto, di fare in modo che future situazioni di crisi non impattino

³¹ Cfr. B. ROMANO, *Crisi e fallimenti nelle banche, accordo raggiunto nella UE*, in www.ilsole24ore.com, 19 Dicembre 2013.

³² Cfr. I. BUFACCHI, *Accordo sull’unione bancaria, Saccomanni: risultato storico*, in www.ilsole24ore.com, 19 Dicembre 2013.

³³ Tra il 2008 e il 2011 i paesi dell’Unione Europea hanno usato circa 4 miliardi di euro per sostenere il settore finanziario in crisi.

ancora una volta sull'intero sistema bancario-finanziario europeo con le, già sperimentate, conseguenze negative sulle finanze pubbliche degli Stati membri dell'Unione.