

Virtù & problemi

Il composito sistema dell'Unione bancaria

Sabino Cassese

L'Unione bancaria è certamente il maggiore successo della politica europea degli ultimi anni. Avviata dopo la crisi del 2008, è la prova della capacità di reazione delle istituzioni europee, anche se è rimasta incompleta, perché al suo rapido sviluppo ha fatto seguito la mancata realizzazione del terzo pilastro, il sistema di garanzia dei depositi. Anche se zoppa, l'Unione bancaria ha rapidamente attecchito, producendo un corpo normativo cospicuo (secondo alcuni eccessivo) e solido, che va anche oltre l'area dell'Eurozona (è aperta anche a Paesi con valute diverse dall'euro) e inserendosi nella struttura europea (l'Unione bancaria è sottoposta alla *rule of law* e al controllo degli organi giudiziari della Ue).

Setutto l'ordinamento europeo ha natura composita, perché non costituisce un livello diverso e separato di governo, ma è il frutto di una commistione di ordini giuridici, nazionali, misti e europei, l'Unione bancaria è ordinamento ancor più composito, perché le banche centrali nazionali ne fanno parte, nel duplice ruolo di elementi costitutivi e di terminali operativi. Al suo centro sta la Bce, che presenta molti tratti originali, come – d'altra parte – le banche centrali nazionali, molte delle quali nacquero come organismi privati e hanno conservato molti elementi distintivi di questa origine, a cui si sono aggiunti quelli propri delle autorità indipendenti. Dell'Unione bancaria, poi, fanno parte i due meccanismi, quello di supervisione e quello di risoluzione, denominati appunto meccanismi, un modo neutro per non collocare i relativi organismi e le conseguenti procedure in uno degli schemi giuridici propri delle tradizioni giuridiche europee.

Mario Chiti e Vittorio Santoro, due dei maggiori studiosi del diritto europeo, hanno chiamato a raccolta il fior fiore degli specialisti della materia, una ventina di autori tedeschi, greci, britannici, italiani, spagnoli, portoghesi, olandesi, che, in diciassette saggi, hanno sviscerato ogni

aspetto dell'Unione bancaria. I saggi sono ripartiti in due parti, la prima dedicata al disegno di questo innovativo complesso di istituzioni, la seconda all'analisi dei tre meccanismi e dei problemi connessi.

Questo molto istruttivo volume consente di rendersi conto dei principali problemi incontrati finora. Il primo riguarda le difficoltà dell'inserimento di una "sovrastuttura" europea, con le sue nuove regole, nella rete delle esistenti banche centrali nazionali. Un esempio è quello di chi deve accollarsi il costo delle crisi bancarie, tradizionalmente sopportato dalla collettività, mentre una rigorosa applicazione delle norme dei trattati europei richiede che lo Stato non dia aiuti e, quindi, che si faccia ricorso in via prioritaria al *bail in*. Il secondo problema riguarda la macchinosità del sistema, derivante dalla necessità di inserirlo nell'esistente rete di regolatori nazionali e dall'altra necessità di creare un linguaggio normativo comune (dove un eccesso di norme e la necessità di semplificazioni, sottolineata dai due curatori fin dall'introduzione e nel saggio sulla proporzionalità). Il terzo problema è quello che riguarda l'equilibrio tra norme rigide e *soft law*: se si eccede con le prime, si assicura maggiore conformità plurinazionale, ma a costo di una eccessiva rigidità; se si fa il contrario, si corre il rischio di non garantire l'unità del sistema.

Occorre, ora, mettere in piedi il terzo pilastro, quello mancante, ma anche guardare ai futuri sviluppi, seguendo lo "sguardo lungo" dei fondatori dell'Unione bancaria, che pensarono alla prospettiva mondiale, perché il sistema finanziario è ormai globalizzato e i regolatori "regionali" debbono coordinarsi, se vogliono svolgere efficacemente il loro compito.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

THE PALGRAVE HANDBOOK OF EUROPEAN BANKING UNION LAW

A cura di Mario P. Chiti, Vittorio Santoro

Palgrave Macmillan, London, pagg. 415, € 128,39

