

gnalazioni effettuate da lavoratori per motivi di “pubblico interesse” (si veda il provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali del 10 dicembre 2009, concernente la segnalazione al Parlamento e al Governo sull’individuazione, mediante sistemi di segnalazione, degli illeciti commessi da soggetti operanti a vario titolo nell’organizzazione aziendale). Una regolamentazione legislativa dell’istituto del *whistleblowing* contribuirebbe a fornire, anche nel nostro ordinamento, certezza giuridica circa le conseguenze delle denunce di irregolarità da parte dei lavoratori.

Il termine *whistleblowing* (dall’inglese *to whistle the blow*, letteralmente, “soffiare il fischietto”, per segnalare un’irregolarità) è utilizzato negli ordinamenti giuridici di derivazione anglosassone per indicare, per traslato, il comportamen-

to del lavoratore che denunci, all’interno dell’impresa o pubblicamente, situazioni produttive di disfunzioni nell’organizzazione aziendale, che possano comportare un rischio per la salute o la sicurezza degli individui o dell’ambiente o che possano integrare gli estremi di un illecito imputabile al datore di lavoro.

Un caso aperto che sottoponiamo all’attenzione del lettore è la segnalazione di condotte che alcune figure professionali presenti in azienda hanno nei confronti dei lavoratori, quando questi vengono convocati durante i procedimenti disciplinari per le cd. Interviste. Siffatti trattamenti “anomali” vanno prontamente segnalati, al fine di attivare ogni opportuno meccanismo di difesa a tutela del lavoratore interessato. ■

LA VIGILANZA BANCARIA EUROPEA

UN PASSO IMPORTANTE VERSO LA CREAZIONE DELL’UNIONE BANCARIA

di Paolo Manna

Il 12 dicembre 2012 è stato compiuto un passo importante per il traguardo della creazione di un sistema bancario europeo: l’ECOFIN ha raggiunto l’accordo politico sul regolamento che conferisce i poteri di Vigilanza bancaria alla BCE. Anticipiamo nel seguito i principali contenuti della normativa, ancora in bozza, attesa alla fase finale del confronto “ECOFIN – Parlamento europeo – Commissione europea” che condurrà alla definitiva adozione. Infine, avizzeremo una prima analisi sui nodi ancora da sciogliere sul percorso dell’integrazione bancaria.

La normativa centralizza in capo alla BCE la funzione di supervisione, che assume l’etichetta SSM (*Single Supervisory Mechanism*), sia pure nell’ambito di un sistema composito. I compiti affidati agli uomini di Mario Draghi riguardano tutti gli istituti di credito con sede negli stati membri partecipanti, purché sia superata una certa soglia dimensionale, al di sotto della quale la vigilanza è delegata alle autorità nazionali.

La parola *partecipanti* ci conduce alla prima rilevante novità: per Stati membri partecipanti si devono intendere gli Stati che adottano l’euro più qualsiasi altro Paese della UE che desidera porre il proprio sistema bancario sotto la vigilanza della BCE. La motivazione di un accordo che oltrepassa i confini dell’Eurozona va cercata nella volontà di evitare che si crei una frattura tra paesi aderenti e paesi esterni alla moneta unica. Gran Bretagna, Svezia e Repubblica Ceca hanno anticipato che non metteranno le loro banche sotto vigilanza della BCE mentre gli altri sette paesi UE ex-

tra Eurozona si adegueranno ai principi di vigilanza europea al fine di potersi riparare sotto l’ombrello protettivo dello scudo anti spread in caso di necessità. A rafforzare la portata dell’accordo e a testimoniare la bontà delle misure prese sta la partecipazione dell’emergente sistema bancario polacco, in grande crescita di importanza sul continente e tra i più accreditati, al contempo, a cadere nelle grinfie della crisi in futuro.

Quali sono i principali compiti che la normativa assegna alla BCE? In primo luogo la concessione e la revoca della licenza bancaria. La domanda di concessione dovrà essere indirizzata all’Autorità nazionale, che, dopo il suo esame, passerà la pratica alla BCE, unica autorizzata a concedere la licenza, che sarà tenuta a pronunciarsi, anche con la formula del silenzio-assenso, entro dieci giorni lavorativi. Il diniego di Francoforte potrà fondarsi solo sulla normativa comunitaria. Diverso il percorso in caso di richiesta di liquidazione: la revoca della licenza potrà avvenire per iniziativa della BCE, previa notifica alle autorità nazionali di vigilanza, che avranno a disposizione un ragionevole periodo di tempo per eventuali azioni correttive, inclusi eventuali piani di liquidazione, anche parziale. Le Autorità nazionali resteranno competenti in materia di liquidazione delle banche fino all’approvazione della normativa, a cura della Commissione Europea, per l’istituzione di un’Autorità continentale per la liquidazione delle banche, ulteriore componente primaria del progetto politico di unione bancaria. Le Autorità nazionali, infine, potranno non assecondare Francoforte sulla re-

primo piano

voca della licenza, invocando ragioni di stabilità finanziaria. La bozza conferisce alla BCE il potere di procedere motivatamente alla revoca, nonostante il diniego della vigilanza nazionale.

Alla Banca Centrale Europea è stata assegnata la competenza esclusiva in materia di autorizzazioni alle partecipazioni qualificate nel capitale degli istituti di credito. Gli interessati dovranno avanzare domanda di partecipazione all'Autorità nazionale di vigilanza, che sarà chiamata a proporre, almeno dieci giorni lavorativi antecedenti il termine fissato dalla normativa comunitaria, alla BCE la pratica per l'assenso o il diniego all'autorizzazione.

Terzo compito di rilevante importanza, l'attività di vigilanza su base consolidata delle banche in materia di requisiti di capitale, cartolarizzazioni, grandi rischi, liquidità, segnalazioni statistiche, governance societaria, stress test, strategie aziendali. In merito a questi temi, la BCE emetterà linee guida e raccomandazioni vincolanti.

Le funzioni di autorizzazione ad acquisire e detenere partecipazioni qualificate e di vigilanza sono svolte direttamente dalla BCE nei confronti delle banche che superino la soglia dimensionale dei 30 miliardi di euro di attività consolidate, oppure le cui attività totali rappresentano più del venti per cento del PIL dello stato dove ha sede l'istituto di credito, oppure nel caso che la banca o il gruppo bancario abbia significativa rilevanza per l'economia, come attestato dall'autorità nazionale di vigilanza e confermato dalla BCE. Quest'ultima di sua iniziativa, può considerare rilevante una banca quando sia presente in almeno altri due stati partecipanti agli accordi.

E' stata prevista inoltre una clausola di salvaguardia dell'attività della BCE che prevede l'assoggettamento a supervisione diretta di Francoforte dei primi tre istituti di credito di ogni Stato membro partecipante salvo la chance del Paese di far valere contro la clausola delle "giustificate circostanze particolari". In analogia al caso della liquidazione di una banca, la BCE avrà l'ultima parola in materia, in quanto potrà avocare motivatamente la supervisione di soggetti di competenza delle Autorità nazionali.

I poteri dei quali è stata investita la BCE possono svolgersi nei confronti delle banche, delle persone che vi lavorano, delle terze parti cui sono state delegate funzioni operative o attività, il cd. *outsourcing*. In concreto, la BCE potrà avanzare "richieste di documentazione, esame di libri e registri, richieste di spiegazione scritte e orali a quanti sono soggetti alla vigilanza, ai loro rappresentanti, al loro personale, interviste ad altre persone disponibili su base volontaria a fornire un contributo informativo". La BCE potrà condurre ispezioni *in loco*, anche senza preavviso. L'Istituto centrale europeo potrà svolgere le proprie attività di vigilanza indipendentemente dall'autorizzazione di un giudice, in caso la normativa nazionale la richieda. Inoltre il giudice nazionale non potrà sindacare la necessità dell'ispezione né richiedere informazioni di vigilanza alla BCE.

La normativa continentale si adegua al detto "prevenire è meglio che curare", prescrivendo alla BCE di svolgere azioni preventive nei confronti dei vigilati qualora, con discreta probabilità ed entro un orizzonte temporale di dodici mesi, sia prevedibile la mancata soddisfazione di requisiti ispirati a "elevati standard di supervisione". Le azioni in questione possono includere, principalmente: l'inasprimento dei requisiti di capitale per rischi non previsti nella normativa comunitaria, la limitazione di specifici segmenti di attività o reti distributive o l'imposizione di uscita da attività che presentano eccessivi rischi, infine, la previsione di ulteriori requisiti di segnalazione statistica in materia di capitale e liquidità. Mario Draghi avrà inoltre il potere di sanzionare, in via amministrativa, le banche inadempienti "fino a due volte l'importo dei profitti guadagnati o della perdita rilevata mediante la violazione accertata", o, se l'importo non è determinabile, "fino al dieci per cento del giro d'affari annuale su base consolidata".

I compiti di supervisione saranno di competenza del costituendo Consiglio di Vigilanza, le cui deliberazioni saranno inviate al Consiglio Direttivo che emetterà la decisione definitiva entro dieci giorni lavorativi tramite il metodo del silenzio assenso. Il personale BCE addetto alla vigilanza sarà completamente separato da quello incaricato di svolgere la politica monetaria; secondo alcuni organi di stampa, al fine di marcare ulteriormente la necessaria separazione, la funzione di supervisione potrebbe non essere localizzata a Francoforte e al riguardo starebbero maturando le candidature di Parigi e Roma.

La data di assunzione dei compiti di vigilanza è fissata per il 1° marzo 2014, ma su unanime richiesta dell'ESM (*Euro-pan Stability Mechanism*) la BCE potrà assumere la diretta competenza di vigilanza su uno specifico gruppo bancario anteriormente alla data indicata.

Sulla base dei criteri prima definiti, i gruppi italiani che potrebbero ricadere sotto la supervisione europea (calcolo che ho condotto sulla base dei dati di bilancio consolidato 2011) sono: Unicredit, Intesa Sanpaolo, MPS, Banco Popolare, UBI, Mediobanca, Banca Popolare dell'Emilia Romagna, BPM, Banca Carige, Banca Popolare di Vicenza, Veneto Banca, Credito Emiliano.

Quali sono stati i principali commenti degli osservatori qualificati? Per una volta, è stato affermato, i Politici europei hanno mantenuto le promesse avanzate e rispettato le scadenze, con tutta probabilità spaventati dalle conseguenze di un fallimento della trattativa sulla moneta unica.

Come noto, le discussioni più aspre hanno riguardato la questione della soglia dimensionale, in particolare se 30 miliardi di euro di attività sia sufficientemente bassa da permettere alla BCE di svolgere il suo ruolo di vigilante. L'ECOFIN ha tacitato i critici affermando che, secondo le stime fornite in sede comunitaria, tra il 75 e l'85 per cento del sistema bancario continentale ricadrà sotto il controllo di Francoforte.

primo piano

Da più parti si è fatto notare che l'esclusione delle banche minori non trova giustificazioni né di ordine tecnico né teorico; il compromesso raggiunto era inevitabile in considerazione del decisivo ruolo che la Germania svolge nel processo decisionale europeo e dei forti legami tra la politica tedesca e le strutture bancarie regionali che assicurano un notevole potere politico locale.

Apprezzato lo scambio avvenuto tra poteri del Consiglio di Vigilanza, ampliati nella versione definitiva rispetto alle prime ipotesi circolate, a scapito della tabella di marcia, cui è stato imposto il ritardo di un anno, da marzo 2013 allo stesso mese del 2014.

Cosa resta da compiere per giungere al vero traguardo desiderato ossia l'unione bancaria continentale? Oltre a mettere in funzione il SSM, la piena *europaizzazione* del sistema bancario continentale necessita della riforma dell'EBA (*European Banking Authority*), quest'ultima fino ad oggi poco incisiva nel suo operare anche a causa dei compiti e poteri fumosi a lei assegnati, e della piena operatività dell'ESM.

Iniziamo dalla riforma dell'EBA. In questo caso dobbiamo essere consci che si torna prepotentemente al vecchio teatrino politico europeo, dominato dalla doppia maggioranza che crea diritti addizionali nelle mani dei paesi che non desiderano partecipare alle principali iniziative UE. Il principale accusato è il Regno Unito, che si oppone all'aggiornamento dei poteri dell'EBA, nonostante che la partenza del progetto di sua revisione sia programmata per il 2014.

Passiamo all'ESM. Il disegno finale dell'unione bancaria ne è strettamente dipendente, in virtù del ruolo assegnato all'ESM di ricapitalizzazione diretta delle banche in difficoltà. La discussione si presenta lunga e difficile perché si focalizza sul modo di far pagare gli errori compiuti in passato invece di lavorare per giungere ad una decisione costruttiva sul come evitare in futuro simili errori.

Al momento, il progetto di approvazione si è posto i seguenti tre obiettivi: il via libera al *framework* operativo per la ricapitalizzazione diretta delle banche da parte dell'ESM,

che i più ottimisti contano di raggiungere nel corso del primo semestre del 2013; il varo della legislazione europea del Fondo Interbancario europeo di tutela dei depositi, che dovrebbe vedere la luce entro giugno 2013, sotto la condizione che il Consiglio d'Europa faccia la sua parte raggiungendo l'accordo prima della fine di marzo 2013; infine, la Commissione Europea sottoporrà nel corso del 2013 una proposta di risoluzione per la partecipazione degli stati membri al SSM, con l'intento di farla adottare entro la conclusione dell'attuale ciclo parlamentare.

Ciò ci conduce al secondo e consistente ostacolo al varo della futura normativa sulla Vigilanza europea, rappresentato dal Parlamento Europeo.

Il Parlamento Europeo non può bloccare la normativa sul SSM perché il suo ruolo in questo caso è solo consultivo mentre ha poteri co-decisionali nel caso delle normative sull'EBA e sull'ESM.

Cosa ci si attende che possa succedere? Il Parlamento bloccherà o ritarderà l'intero processo? Il Regno Unito porrà il veto sull'EBA?

I principali osservatori dubitano che il Parlamento Europeo vorrà ostacolare il pieno funzionamento di ciò che rappresenta una delle iniziative più costruttive messe in piedi in ambito UE dallo scoppio della crisi cinque anni or sono. L'opposizione del Parlamento sarà facilmente evitato in caso di previsione normativa di obbligo di puntuale reportistica e audizione sui risultati raggiunti dal SSM da erogare nei confronti delle commissioni competenti.

In conclusione, la vigilanza bancaria centralizzata è solo il primo passo di un lungo e tortuoso cammino che dovrebbe portare alla costituzione dell'Unione Bancaria continentale, ed è molto rassicurante che questo passo sia stato compiuto perché sembra irrevocabilmente definire anche le tappe successive. E' però confermato che il 2013 sarà un ulteriore anno di ritardo nell'intraprendere le ulteriori e incisive azioni per il ripristino della fiducia nel sistema bancario continentale e per porre fine alle *banche zombi* che affliggono attualmente il sistema. ■

“Voi potete comperare il lavoro di un uomo,
la sua presenza fisica in un determinato luogo,
potete comperare anche un determinato numero
di abili movimenti muscolari per un'ora o per un giorno.

Ma non potete comperare
l'entusiasmo, la lealtà, la devozione del cuore, della mente e dell'animo.
Queste cose ve le dovete meritare.”

Clarence Francis