



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Indirizzo di saluto

Ignazio Visco

Governatore della Banca d'Italia

Workshop organizzato dalla Banca d'Italia

"Il quadro normativo in materia di gestione delle crisi bancarie in Europa.
Come gestire la crisi delle banche piccole e medie?"

Workshop online, 15 gennaio 2021

- È con grande piacere che vi do il benvenuto al workshop "Il quadro normativo in materia di gestione delle crisi bancarie in Europa. Come gestire la crisi delle banche piccole e medie?". Come noto, nel 2015 la Direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD) ha introdotto un nuovo regime per la gestione delle crisi nell'Unione europea. L'obiettivo della direttiva era sciogliere il nodo delle banche "troppo grandi per fallire" e far venir meno la necessità di salvataggi con fondi pubblici al verificarsi di dissesti bancari.
- La riforma – in linea con i principi internazionali in materia di sistemi di risoluzione delle crisi elaborati dal Consiglio per la stabilità finanziaria (Financial Stability Board) all'indomani della crisi mondiale del 2007-2008 – riguardava soprattutto le banche di rilevanza sistemica, ovvero quelle banche il cui fallimento potrebbe rappresentare una minaccia per la stabilità finanziaria, con gravi ricadute sull'economia reale all'interno e all'estero. Nel corso della crisi finanziaria internazionale, così come era avvenuto in occasione di crisi precedenti, il salvataggio di tali istituti si è rivelato molto oneroso per i governi e, in ultima istanza, per i contribuenti. La soluzione individuata a livello globale è stata l'internalizzazione delle perdite tramite l'applicazione del "bail-in", lo strumento chiave del nuovo quadro normativo in materia di risoluzione. Trasferendo i costi della crisi dai contribuenti agli investitori e ai creditori, il nuovo sistema aveva anche l'obiettivo di ridurre l'azzardo morale e ripristinare condizioni di parità concorrenziale fra banche grandi e banche piccole, eliminando i sussidi impliciti di cui le prime beneficiavano.
- Minore attenzione è stata finora dedicata alle banche non sistemiche, ossia le banche piccole e medie, che in Europa rappresentano la vasta maggioranza. Da quanto abbiamo potuto apprezzare, il nuovo sistema di risoluzione si applica, allo stato attuale, solo a un piccolo sottoinsieme di banche e gruppi bancari, che nell'area dell'euro alla fine del 2019 corrispondeva approssimativamente a duecento banche su un totale di circa tremila. Una crisi che dovesse interessare le banche non incluse in questo sottoinsieme andrebbe quindi gestita applicando le procedure di insolvenza nazionali.
- Eppure, le banche piccole e medie concorrono in ampia misura al finanziamento dell'economia. Gli enti creditizi meno significativi detengono il 19 per cento del totale

degli attivi del settore bancario dell'area dell'euro. In alcuni paesi – come Austria, Germania, Irlanda e Lussemburgo – tale incidenza supera un terzo.

- Le banche di piccole e medie dimensioni, inoltre, potrebbero rivelarsi le più colpite dalle ripercussioni economiche della pandemia. Potrebbe crearsi un problema inedito, quello delle banche “troppo numerose per fallire”, difficile da risolvere con il quadro normativo attuale? Un'analisi condotta di recente dalla Banca d'Italia conferma che l'impatto della pandemia sull'esposizione al rischio di credito delle banche italiane potrebbe essere più elevato presso gli enti creditizi meno significativi che presso quelli significativi, in ragione della diversa composizione settoriale dei portafogli di prestiti delle due categorie di banche.
- Le procedure di insolvenza nazionali dei vari Stati membri dell'Unione sono molto eterogenee. Ad esempio, in alcuni paesi vigono regimi specifici che si applicano esclusivamente alle banche, mentre altri paesi hanno regimi di insolvenza ordinari, che si applicano alle aziende di ogni tipo; alcuni dispongono di regimi di natura giudiziale mentre in altri la gestione è affidata ad autorità amministrative. Questa eterogeneità crea problemi dal punto di vista della parità di condizioni (*level-playing field*), in quanto creditori e depositanti potrebbero essere trattati in modo differente nei diversi paesi dell'Unione, con la conseguenza di alimentare la frammentazione finanziaria.
- Una maggiore armonizzazione delle procedure di insolvenza nazionali per le banche non sistemiche si rende pertanto necessaria al fine di rafforzare l'Unione bancaria e il mercato unico. Ma come raggiungere questo obiettivo? E, soprattutto, come dovrebbe essere strutturato un nuovo quadro normativo europeo?
- Una revisione del sistema attuale dovrebbe avere come obiettivo principale quello di evitare liquidazioni disordinate, atomistiche, che provocano un'ingiustificata distruzione di valore. In Europa tale obiettivo viene già perseguito con determinazione per le procedure di insolvenza che riguardano le imprese non finanziarie, ambito in cui si sta portando avanti un'opera di armonizzazione. Lo stesso sforzo si dovrebbe fare, a maggior ragione, in ambito bancario, dove occorre da un lato evitare la distruzione di valore, dall'altro preservare la fiducia nel sistema bancario.
- La probabilità che si verifichino liquidazioni disordinate potrebbe essere addirittura aumentata negli ultimi anni a causa di vari fattori. Il progresso tecnologico e i cambiamenti nelle abitudini della clientela inducono le banche a ridimensionare la propria rete di filiali. Una delle principali conseguenze di tale fenomeno è una minore propensione da parte delle banche ad acquisire enti creditizi in difficoltà. La crisi economica sta altresì dando luogo a un fenomeno di “capacità in eccesso” nel settore bancario europeo – che mediamente ha difficoltà a remunerare il capitale – assottigliando ulteriormente i rendimenti derivanti da fusioni e acquisizioni. In questo contesto, il valore di una banca in difficoltà si riduce e i potenziali compratori spesso accettano di concludere l'acquisto solo a prezzi negativi.
- È evidente che una liquidazione atomistica condurrebbe all'interruzione immediata delle attività fondamentali della banca. Gli attivi dovrebbero essere rapidamente ceduti a prezzi molto bassi e le garanzie andrebbero escusse; i detentori di passività non garantite andrebbero incontro a tempi lunghi per ottenere rimborsi solo parziali; i prenditori (in particolare le piccole imprese) potrebbero essere soggetti a vincoli di liquidità, che potrebbero poi trasformarsi in problemi di solvibilità. Potrebbe risultare compromessa la fiducia nelle altre banche, amplificando così i rischi per l'economia

in senso ampio. Non sorprende, quindi, che le liquidazioni disordinate e atomistiche siano eventi estremamente rari.

- Attualmente nel quadro normativo europeo per la gestione delle crisi bancarie non vi è nulla che impedisca alle difficoltà di una banca non sistemica di sfociare in una liquidazione disordinata. Questa importante lacuna non è passata inosservata. Nel suo programma di valutazione del settore finanziario per l'area dell'euro, il Fondo monetario internazionale (FMI) ha sollecitato la definizione di un quadro normativo comune per le liquidazioni, che includa operazioni di "purchase and assumption" (un trasferimento di attività e passività, sportelli e rapporti giuridici della banca fallita a un terzo acquirente) sostenute da un sistema europeo di garanzia dei depositi. L'FMI ha osservato che, rispetto a una liquidazione atomistica, un trasferimento di attività e passività ridurrebbe la distruzione di valore e garantirebbe condizioni di parità per i creditori.
- Assicurare l'esistenza di soluzioni adeguate e proporzionate nella gestione dei fallimenti bancari, preservando nel contempo il valore, è uno degli obiettivi perseguiti dalla Commissione europea nell'ambito dell'agenda per il completamento dell'Unione bancaria. Si tratterebbe di un passo fondamentale verso una maggiore efficacia ed efficienza del quadro regolamentare relativo alla gestione delle crisi e alla garanzia dei depositi.
- Un tema di grande importanza è quello delle fonti di finanziamento cui attingere per sostenere tale strategia di trasferimento, sia che questa abbia luogo nell'ambito della risoluzione sia nell'ambito di una liquidazione. Ai sensi della BRRD, una efficace strategia di risoluzione basata sullo strumento del *bail-in* necessita di un livello adeguato di passività ammissibili (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities*, MREL), preferibilmente subordinate, così da evitare che le perdite ricadano sui depositanti o su altri creditori al dettaglio.
- Tuttavia, la maggior parte delle banche di medie dimensioni (e ancor più quelle di piccole dimensioni) non è in grado di attingere ai mercati dei capitali per emettere strumenti MREL. Circa il 70 per cento delle banche significative vigilate direttamente dalla Banca centrale europea non è quotato, il 60 per cento non ha mai emesso strumenti convertibili e il 25 per cento non ha mai emesso neanche strumenti di debito subordinato. Tali percentuali, come prevedibile, crescono sensibilmente per le banche ancora più piccole. Chiedere a questi istituti di emettere passività MREL nei confronti di investitori non al dettaglio significherebbe obbligarli a ricorrere al mercato all'ingrosso, a farsi attribuire un rating creditizio e a modificare notevolmente la propria struttura di finanziamento. Ciò potrebbe avere un impatto considerevole sui margini delle banche e addirittura costringere alcune di esse a uscire dal mercato, a causa dei costi di emissione troppo alti.
- Una possibile soluzione a questi problemi è prevedere che il finanziamento del trasferimento di attività e passività della banca fallita a un terzo acquirente sia reso disponibile dal sistema di garanzia dei depositi, come suggerito dall'FMI. In tal modo il *bail-in* si applicherebbe unicamente a quelle banche che sono in grado di ricorrere ai mercati dei capitali e di costituire un livello sufficiente di passività ammissibili MREL senza cambiare radicalmente la propria struttura di finanziamento. Questo approccio sarebbe coerente con lo scopo originario della riforma, vale a dire dare una risposta al problema delle banche "troppo grandi per fallire". Per tutte le altre banche, il sostegno del sistema di garanzia dei depositi costituirebbe lo strumento atto ad assicurare l'uscita ordinata della banca dal mercato, senza causare un'ingiustificata distruzione di valore, nonché effetti di contagio.

- Nel quadro normativo europeo sono diversi i vincoli che attualmente non consentono di attuare questa soluzione e che andrebbero rimossi. Già anni addietro avevo espresso questa considerazione, anche richiamando il ruolo svolto negli Stati Uniti dalla Federal Deposit Insurance Corporation. La Banca d'Italia ha contribuito a individuare alcuni di questi vincoli e ha presentato delle proposte ispirandosi anche all'esperienza degli Stati Uniti, che hanno gestito con successo un numero elevato di crisi di banche piccole.
- La differenziazione cui si giungerebbe, quella cioè tra grandi banche (soggette al requisito MREL e al *bail-in*) e banche piccole (oggetto di un trattamento diverso e meno oneroso), potrebbe trovare fondamento nel principio di proporzionalità, nonché nel proposito di preservare il modello industriale degli enti di piccole dimensioni, basato in larga misura (se non quasi del tutto) sulla raccolta di depositi e sull'erogazione di prestiti. Le banche di rilevanza non sistemica avrebbero infatti difficoltà a sopravvivere se la loro clientela iniziasse a orientarsi verso banche di maggiori dimensioni, percepite come considerevolmente meno rischiose. La strategia illustrata contribuirebbe quindi a preservare una certa biodiversità nel sistema bancario europeo, a vantaggio della stabilità finanziaria nel suo complesso.
- Ciò sarebbe di certo in linea con l'obiettivo originario di dare una risposta al problema delle banche "troppo grandi per fallire": le banche più grandi si troverebbero a pagare un prezzo per la loro dimensione, coerentemente con il più elevato rischio sistemico che presentano in caso di fallimento; sarebbe inoltre in linea con altri aspetti del quadro normativo, come ad esempio i requisiti patrimoniali, che sono più severi per le banche di maggiori dimensioni.
- Per quanto riguarda il rischio di azzardo morale che potrebbe discendere da un trattamento differenziato per le banche più piccole, la tesi secondo cui i depositanti non assicurati e gli obbligazionisti dovrebbero concorrere all'assorbimento delle perdite al fine di scongiurare tale rischio sembra poco fondata. Di fatto, nel caso delle banche di piccole dimensioni, si tratta spesso di famiglie e di piccole imprese, di soggetti quindi non in grado di monitorare adeguatamente gli intermediari finanziari. Costringerli ad attrezzarsi in questo senso, anche ipotizzando che ciò sia possibile, comporterebbe significative inefficienze, senza contare il rischio di far scattare corse agli sportelli. Dobbiamo inoltre tenere presente che imporre perdite ai creditori di banche piccole e medie in assenza di un adeguato cuscinetto di passività MREL potrebbe giungere a colpire i depositi, con possibili ricadute negative su altre banche di piccole dimensioni.
- Il workshop di oggi offre un'importante opportunità per affrontare questi temi ed esplorare punti di vista e idee che, mi auguro, contribuiranno in maniera costruttiva alla discussione su come migliorare il quadro normativo in materia di gestione delle crisi delle banche di piccole dimensioni. Desidero ringraziare i relatori, i *discussant* e i membri del panel, che dialogheranno con noi e offriranno elementi di riflessione utili per capire come promuovere un sistema finanziario più sicuro e un'economia migliore.

