

ASSIOM FOREX
XII PAN European Banking Meeting

Unione Bancaria e gestione delle crisi: un modello di Banca in trasformazione
Italia e UE a confronto

Intervento di Stefano De Polis
Vice Capo del Dipartimento di Vigilanza Bancaria e Finanziaria
Banca d'Italia

Monza, 3 ottobre 2014

INDICE

1. *L'Unione Bancaria e la crisi economica e finanziaria* pag. 3
2. *I tre pilastri dell'Unione Bancaria e la gestione delle crisi* pag. 5
3. *Assetti e modelli di business degli intermediari nel nuovo
quadro di risoluzione delle crisi* pag. 7

Ringrazio l'ASSIOM Forex per l'invito rivolto al Dipartimento di Vigilanza Bancaria e Finanziaria della Banca d'Italia a partecipare alla tavola rotonda di apertura del XII *Pan European Banking Meeting*.

Il mio intervento seguirà il *fil rouge* che lega il progetto dell'Unione Bancaria alla capacità dell'eurozona di dare una risposta alle presenti difficoltà ma anche di concorrere a prevenire e gestire in modo proattivo, con il contributo degli intermediari e senza oneri per i contribuenti, situazioni di crisi.

In particolare mi soffermerò su un tratto di novità della disciplina dell'Unione Bancaria che richiede alle banche di adottare modelli di governo societario, organizzativi e di business in grado, in situazione di crisi, di rendere fluida l'adozione delle azioni di risanamento o di risoluzione.

1. *L'Unione Bancaria e la crisi economica e finanziaria*

L'Unione Bancaria sta a passi rapidi diventando una realtà. I tre pilastri che la compongono (supervisione bancaria, risoluzione delle crisi e garanzia dei depositi), anche se ancora di diversa altezza, sono tutti in fase di costruzione. Il 4 novembre prenderà avvio – all'interno della BCE - il Sistema Unico di Supervisione delle banche dell'area dell'euro. All'inizio del 2015 si insedierà a Bruxelles il Comitato direttivo del Sistema Unico di Risoluzione e dovranno essere costituite le corrispondenti Autorità nazionali di risoluzione. Nel corso del 2015 i Paesi dell'area dovranno recepire la direttiva sui sistemi di garanzia dei depositanti, volta rafforzare la capacità di intervento dei fondi di garanzia nazionali e per tale via la tutela dei risparmiatori.

L'Unione Bancaria nasce per dare una risposta alle spinte disgreganti della recente crisi finanziaria e per prevenire l'insorgere di nuove crisi. La realizzazione del progetto rafforzerà i benefici del mercato comune dei servizi bancari e finanziari, messi in pericolo dalle spinte alla

frammentazione emerse con particolare evidenza nelle fasi più acute della crisi finanziaria, e permetterà di contrastare i rischi di instabilità sistemica posti dall'interconnessione tra banche e Stati.

Se in Italia è possibile affermare che è stata la percezione della debolezza delle finanze pubbliche ad alimentare le tensioni sul sistema creditizio, in altri paesi – ad es. l'Irlanda - è avvenuto l'inverso. Tuttavia ciò che rileva non è tanto “chi ha generato cosa” quanto l'efficacia delle risposte. La costruzione dell'Unione Bancaria sta già fornendo un contributo determinante per spezzare il circolo vizioso tra rischi bancari e rischi sovrani, con vantaggi per la stabilità del complessivo sistema finanziario.

La strategia di uscita dell'Europa dalla crisi ha visto coinvolti negli ultimi anni sia i singoli paesi, che si sono impegnati ad attuare politiche di consolidamento delle finanze pubbliche e riforme per il recupero della competitività, sia le istituzioni dell'Unione Europea che hanno avviato un processo di profonda revisione della *governance* economica.

Il nuovo sistema di governo dell'economia è stato inizialmente delineato in condizioni di emergenza - le crisi greca ed irlandese – in assenza di strumenti per la gestione delle crisi sovrane. Ai primi interventi di sostegno effettuati attraverso prestiti bilaterali è seguita nella prima metà del 2010 la costituzione dell'*European Financial Stability Facility* (EFSF) – uno strumento utilizzato anche per la crisi che ha coinvolto il Portogallo – e successivamente, nel luglio dell'anno seguente, dello *European Stability Mechanism* (ESM), i cui prestiti sono stati utilizzati dalla Spagna anche per fornire supporto al sistema bancario.

I meccanismi di intervento hanno svolto un ruolo importante nell'affrontare le difficoltà via via incontrate da alcuni paesi e sistemi bancari; inoltre, hanno dato avvio ad un processo di ricostruzione del rapporto di fiducia e collaborazione tra gli Stati membri che, riconoscendo la necessità di superare l'asimmetria tra l'unicità della politica monetaria e la molteplicità delle politiche strutturali e di bilancio nazionali, hanno intrapreso un percorso di progressivo rafforzamento dell'Unione economica e monetaria.

L'Unione Bancaria è parte di questo percorso. Un sistema unico europeo di supervisione e risoluzione delle crisi è in grado di fornire un quadro d'insieme e una maggiore presa sui rischi del sistema bancario europeo, rendendo possibile:

- una effettiva vigilanza consolidata, nel recente passato ostacolata da condotte nazionali di *ring fencing*, poco inclini a considerare i possibili effetti negativi e le ricadute delle proprie azioni nel più ampio contesto del mercato comune;
- rimuovere gli ostacoli per un'efficace gestione del capitale, della liquidità e dell'operatività dei gruppi bancari *cross-border*;
- una più rapida ed efficace gestione delle crisi, specie dei grandi intermediari operanti in più paesi, limitando il ricorso a fondi pubblici, grazie alla progressiva costituzione, mediante versamenti delle banche, del Fondo Unico di Risoluzione europeo.

2. I tre pilastri dell'Unione Bancaria e la gestione delle crisi

La capacità dell'Unione bancaria di essere un fattore di integrazione e stabilizzazione dell'area dell'euro richiede la realizzazione di tutti e tre i pilastri: il nostro Paese e la Banca d'Italia sono fortemente impegnati su questo obiettivo.

Il primo pilastro – il *Single Supervisory Mechanism* (SSM) – consentirà una visione integrata a livello di area dell'euro delle vulnerabilità del sistema bancario, rafforzerà l'efficacia degli interventi preventivi, favorirà una competizione su basi di parità concorrenziale.

Il Meccanismo Unico di Supervisione vedrà agire in modo unitario la BCE e le autorità nazionali. La BCE, in collaborazione con le autorità nazionali, si occuperà in via diretta della vigilanza delle banche cosiddette *significant*; allo stato circa 120 grandi gruppi (di cui 13 italiani) che, sebbene in numero rappresentino solo il 3 per cento del totale delle banche attive nell'Eurozona, detengono oltre l'85 per cento degli attivi del sistema. Sulle altre 3.500 banche - cd. *less significant* - la vigilanza sarà condotta dalle autorità nazionali nell'ambito di linee guida uniformi stabilite dalla BCE, che all'occorrenza potrà avocare a sé i compiti di supervisione.

La metodologia di controllo del SSM è stata definita attingendo alle migliori prassi di vigilanza nazionali; nell'impostazione di fondo presenta molte analogie con l'esperienza della Banca d'Italia.

Il secondo pilastro - il *Single Resolution Mechanism* (SRM) - è complementare al primo, con l'obiettivo di preservare la stabilità finanziaria dell'area mediante una gestione centralizzata delle procedure di risoluzione delle banche in crisi, affidata ad una autorità unica, il *Single Resolution Board* (SRB). La definizione in senso unitario dei processi e degli strumenti per la gestione delle crisi bancarie risponde all'esigenza di rendere credibili gli obiettivi alla base dell'Unione Bancaria. Il Sistema di risoluzione unico dovrà infatti assicurare, a far tempo dal 1 gennaio 2016, la liquidazione ordinata - in caso di crisi - delle banche cd. significative, di quelle per cui sarà necessario l'intervento del Fondo di risoluzione europeo e di quelle con operatività transfrontaliera.

Il processo decisionale interno al *Single Resolution Board* vedrà coinvolte numerose istituzioni, nazionali e comunitarie: è essenziale pertanto che le regole operative che il *Board* dovrà emanare ne curino fluidità e tempestività d'azione. Il *Board* utilizzerà gli strumenti della *Bank Recovery and Resolution Directive* (BRRD), evitando le distorsioni competitive che altrimenti sarebbero potute derivare dalle implementazioni nazionali della direttiva e assicurerà la gestione unitaria della crisi dei gruppi operanti in diversi paesi, superando i problemi connessi al coordinamento di molteplici autorità.

Il *Board* opererà in raccordo con le Autorità nazionali di risoluzione, responsabili della redazione dei piani di risoluzione e della conduzione delle procedure di gestione della crisi degli intermediari cd. *less significant*. Le autorità nazionali agiranno comunque sotto la supervisione e nell'ambito di orientamenti e linee guida stabiliti dal *Board*, che all'occorrenza potrà esercitare poteri di sostituzione assicurando in tal modo l'effettiva unitarietà del Meccanismo; a questo proposito è fondamentale che vengano definite pratiche e snelle modalità di cooperazione.

Lo strumento per rendere tangibile e credibile agli occhi dei mercati la capacità di intervento del Meccanismo Unico di Risoluzione senza ricorrere a fondi dei contribuenti è il *Single Resolution Fund* (SRF), costituito mediante versamenti annuali a carico di tutte le banche dell'euro

area. Il Fondo è una importante novità che integra gli schemi nazionali di garanzia dei depositi. Esso avrà a regime - nel 2024 - una consistenza dell'1% dei depositi protetti dai sistemi di garanzia, pari a circa 55 mld. di euro. Il fondo sarà inizialmente suddiviso in comparti nazionali che verranno progressivamente messi in comune.

La costituzione di un fondo con una propria e diretta capacità di intervento finanziario accresce la credibilità e la capacità di deterrenza degli strumenti di intervento del Meccanismo di risoluzione unico; questi si avvantaggeranno altresì della prevista possibilità di dotare il Fondo di un *backstop* europeo, attivabile in breve tempo e con una dotazione finanziaria adeguata per sottoporre a risoluzione anche intermediari molto grandi e complessi, disincentivando comportamenti di azzardo morale.

Il terzo pilastro dell'Unione bancaria, l'istituzione di uno schema armonizzato di assicurazione dei depositi a livello europeo, mira a ridurre le distorsioni competitive dovute alle diverse forme di protezione e modalità di funzionamento degli schemi nazionali. Con il recepimento della direttiva saranno infatti armonizzate le norme sui sistemi di garanzia nazionali. Non è invece ad oggi possibile fare previsioni sulla creazione di un vero e proprio schema unico di assicurazione dei depositi nell'area dell'euro, dato che il progetto è stato per il momento accantonato per le forti resistenze politiche.

Per rafforzare la credibilità del progetto di Unione Bancaria e dissipare ogni dubbio circa la solidità del sistema bancario europeo stanno per concludersi – sotto la guida della BCE – una approfondita verifica della qualità degli attivi (AQR) delle banche dell'area dell'euro e un severo esercizio di *stress test*, condotto in collaborazione con l'EBA, volto a verificare la capacità di tenuta delle grandi banche europee anche qualora dovessero verificarsi condizioni di mercato particolarmente avverse. I risultati di questo *Comprehensive Assessment* saranno resi noti al mercato nella seconda metà di questo mese.

3. Assetti e modelli di business degli intermediari nel nuovo quadro di risoluzione delle crisi

Con il recepimento entro la fine del corrente anno della BRRD, che istituisce un quadro di riferimento unitario per le attività di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di

investimento, dal 1° gennaio 2015 tutte le autorità di vigilanza dei 28 Stati membri dell'Unione avranno a disposizione strumenti per prevenire situazioni di difficoltà degli intermediari e per gestire situazioni di crisi, salvaguardando la continuità dei servizi essenziali e liquidando le restanti attività.

Siamo dunque alla vigilia di cambiamenti importanti, per le autorità e per gli intermediari. Nuovi poteri e responsabilità per le prime, un nuovo quadro di riferimento per i secondi. Nel prosieguo mi soffermerò su due nuovi strumenti per la gestione delle crisi bancarie: i piani di *recovery* delle banche e quelli di *resolution* delle autorità.

Le banche e le SIM dell'Unione Europea dovranno redigere entro il 2015 appositi piani di *recovery*, da aggiornare annualmente, tesi a pianificare le modalità con cui reagire ad uno stato di crisi e ad individuare le attività da porre in essere per riequilibrare la situazione finanziaria; dovranno essere identificate le funzioni critiche e le attività ritenute *core*, mappandole in relazione alle strutture che le svolgono (entità legali, filiazioni) con l'obiettivo di preservarne la continuità. I piani più articolati e pervasivi dovranno essere sviluppati dalle grandi banche, da quelle con operatività transfrontaliere o molto complesse, specie nel settore della finanza; per le altre vige un principio di proporzionalità.

Gli intermediari che stanno già lavorando ai *recovery plan* hanno individuato un *set* articolato d'indicatori di *risk management*, funzionale a cogliere tempestivamente segnali di difficoltà e a intervenire per risanare la situazione con misure gestionali in larga parte già definite *ex ante*. I piani dovranno basarsi su assunzioni realistiche in scenari di crisi, e pertanto dovranno tenere in considerazione possibili discontinuità nei comportamenti della clientela e delle controparti di mercato. Un tipico esempio sono il possibile peggioramento delle condizioni di accesso alle infrastrutture di regolamento e di utilizzo del *collateral*.

Tali piani dovranno essere esaminati e approvati dalle autorità di vigilanza competenti. Ove giudicati inadeguati, con riferimento alla credibilità delle azioni previste e alla probabilità di successo, le autorità di vigilanza potranno chiederne la revisione e nel caso di persistente inadeguatezza imporre agli intermediari specifiche misure dirette a: ridurre il profilo di rischio; attivare misure di ricapitalizzazione; riesaminare la strategia, la *governance* e la struttura del

gruppo; migliorare la solidità finanziaria e organizzativa delle principali linee di business e delle funzioni essenziali.

Spetta invece alle autorità di risoluzione, in cooperazione con le autorità di vigilanza, redigere i piani di risoluzione volti a individuare le azioni da porre in essere ove sia necessario avviare una procedura di risoluzione di una banca o di una SIM in crisi. Parte integrante del piano di risoluzione è la valutazione di risolvibilità, diretta a individuare e rimuovere eventuali ostacoli alla possibilità di gestire in modo ordinato gli intermediari in crisi, senza ricorrere a forme di capitalizzazione pubblica, salvaguardando la continuità delle funzioni critiche e, più in generale, minimizzando possibili impatti sistemici.

Le autorità di risoluzione, in coordinamento con quelle di vigilanza, avranno poteri incisivi di intervento per rimuovere sostanziali ostacoli alla risolvibilità, tra i quali la possibilità di chiedere modifiche della struttura legale e operativa dei gruppi per ridurre la complessità e per isolare e separare le funzioni critiche svolte dall'intermediario, di limitare o far cessare lo svolgimento di alcune attività, di vietare lo sviluppo di nuove linee di *business*.

Diversi intermediari hanno agito di anticipo. In generale le banche stanno cercando di semplificare le strutture di gruppo, riducendone numero e complessità. Un caso emblematico è quello del gruppo svizzero UBS che ha annunciato una serie di misure per migliorare la propria risolvibilità; in particolare sarà costituita una nuova holding capogruppo, UBS Group AG. Tale intervento consentirà all'occorrenza di attuare la risoluzione al livello della società holding e di preservare la continuità operativa delle banche commerciali sottostanti e l'unitarietà del gruppo.

Nell'individuazione delle misure più appropriate, l'autorità dovrà tenere conto da un lato dell'interesse a migliorare la risolvibilità dell'intermediario a tutela della stabilità finanziaria, dall'altro dei vincoli alla libertà imprenditoriale. L'EBA, nell'ambito delle competenze attribuitele dalla BRRD, sta predisponendo gli *standard* normativi che guideranno le autorità in tali innovative attività. Si tratta di un insieme di norme che contribuiranno ad avvicinare le prassi delle autorità di vigilanza e di risoluzione.

Già a partire dal 2015 il *Board* del SRM avvierà la raccolta delle informazioni e la collaborazione con le autorità di vigilanza e di risoluzione nazionali volta a mettere a punto i piani di risoluzione.

L'esperienza sinora maturata dalla Banca d'Italia, che ha lavorato sul tema nell'ambito delle iniziative promosse dal *Financial Stability Board*, indica che non sarà una normativa semplice da applicare né per gli intermediari, specie quelli con operatività transfrontaliere e complesse, né per le autorità. Attenzione andrà inoltre prestata ad evitare oneri impropri per le banche domestiche di minori dimensioni, per la risolvibilità delle quali ciò che è essenziale è la disponibilità di un quadro legale certo con strumenti adeguati. Un fattivo dialogo sarà pertanto necessario.

Per le banche più grandi, complesse e interconnesse la disciplina della BRRD potrebbe, di fatto, sovrapporsi alla Proposta di regolamento sulle misure strutturali presentata dalla Commissione UE, la cd. proposta Barnier, attualmente oggetto di discussione al Consiglio. Com'è noto, essa prevede l'applicazione a un novero di grandi banche europee del divieto di svolgere attività di negoziazione in conto proprio e dell'obbligo di separare tutte le restanti attività (salvo alcune eccezioni) diverse da quelle bancarie tradizionali. Per la Commissione, le misure strutturali sono un complemento - e non una duplicazione - rispetto alle misure di risoluzione: l'idea è che rendere *ex ante*, con misure strutturali, meno grandi e complesse le banche faciliti il lavoro *ex post* delle autorità di risoluzione, sia in sede di redazione dei piani di risoluzione, sia di loro attuazione. Sarà però necessario valutare attentamente le interrelazioni tra la BRRD e le eventuali misure strutturali sia in fase di definizione delle normativa sia di applicazione.

o
o o

La disciplina della gestione delle crisi è un ulteriore, importante tassello di un più ampio disegno di riforme finanziarie avviato in sede internazionale a seguito della crisi, volto a contenere i rischi sistemici dell'attività delle banche e rinsaldare la fiducia e la stabilità del sistema. Gli interventi normativi hanno sinora, tra l'altro, previsto limiti al *leverage*, rafforzato l'entità e la qualità del patrimonio, irrobustito i presidi di liquidità. Norme e *standard* di controllo più stringenti

sono previsti per i grandi intermediari, che dovranno anche disporre di una capacità aggiuntiva di assorbimento delle perdite.

Nell'area dell'euro, il disegno riformatore è stato ulteriormente rafforzato dal passaggio all'Unione Bancaria in grado di dare una chiara connotazione europea, scevra da impropri vincoli e pregiudizi nazionali, alla supervisione bancaria e alla gestione e risoluzione delle crisi.

Il nuovo assetto europeo di risoluzione delle crisi bancarie è meno costoso per i contribuenti e potenzialmente più efficace, presenta però un'architettura complessa – con rischi di pletoricità e di duplicazioni – che impone sia data la massima attenzione ai temi dell'efficienza e della tempestività d'azione. In questo ambito è di fondamentale importanza che il quadro normativo “aiuti” le autorità di supervisione e di risoluzione a interpretare correttamente il proprio ruolo nel sistema, definendo efficaci forme di cooperazione e modalità coordinate di interlocuzione con gli intermediari.

Per gli intermediari ci sono oneri – organizzativi e di contribuzione ai fondi - ma anche guadagni. Questi sono più evidenti per i grandi gruppi che vedranno ridursi i costi di *compliance* e la rischiosità delle attività *cross-border*; per tutti il passaggio al nuovo regime permetterà di rinsaldare il rapporto di fiducia con la clientela e il mercato.

Si afferma un nuovo approccio alla prevenzione e gestione delle crisi. Si richiede agli organi di governo delle banche di impegnarsi a intervenire con tempestività ed efficacia in presenza di segnali premonitori e di adottare assetti che non siano di ostacolo, in caso di crisi conclamata, a mettere in atto soluzioni in grado di circoscrivere e aggredire i problemi, preservando la continuità delle funzioni critiche.

In questa prospettiva, i piani di *recovery* e *resolution* non sono esercizi burocratici o, peggio, formali. Banca per banca – seguendo un criterio di proporzionalità - andranno individuati e rapidamente attuati gli opportuni interventi di prevenzione, se necessario sollecitati degli specifici poteri attribuiti in materia alle autorità. Di recente i competenti organismi di vigilanza degli Stati Uniti hanno “rispedito al mittente” ben dodici piani di grandi banche, chiedendo modifiche e integrazioni.

Un solido sistema europeo di *crisis management* bancario, in grado di assicurare i mercati finanziari globali sulla capacità di evitare rischi di contagio sistemico, contribuirà in modo decisivo a ridurre le distorsioni introdotte dalla frammentazione nazionale dei mercati nei processi di allocazione del credito all'economia.