

Senato della Repubblica
6^a Commissione permanente (Finanze e tesoro)

**Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano
nella prospettiva della vigilanza europea in riferimento
all'esame degli Atti del Governo n. 208 e n. 209
relativi al risanamento e risoluzione degli enti creditizi
e imprese di investimento**

Audizione del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia

Fabio Panetta

Roma, 29 ottobre 2015

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

ringrazio la Commissione per aver invitato la Banca d'Italia a esprimersi sugli schemi dei decreti legislativi di recepimento della direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (*Bank Recovery and Resolution Directive* – BRRD), predisposti dal Governo in esecuzione della legge di delegazione europea per il 2014.

Il tema è di grande importanza. La sua trattazione va inquadrata nel contesto del processo di riforma che sta interessando le banche a livello internazionale, sul quale svolgerò alcune considerazioni iniziali. Successivamente mi concentrerò sul regime di risoluzione delle crisi bancarie che sarà introdotto in Italia e in Europa con l'attuazione della direttiva e con l'avvio, dal prossimo gennaio, del Meccanismo Unico di Risoluzione. Mi soffermerò poi su specifici aspetti dei provvedimenti legislativi oggi in esame, per concludere con alcune valutazioni relative a profili procedurali e applicativi.

1. Il contesto di riferimento

La direttiva europea sul risanamento e la risoluzione delle banche fa parte dell'insieme di riforme promosse a livello internazionale a seguito della crisi finanziaria, al fine di ridurre sia la probabilità sia gli effetti negativi dei dissesti bancari. Si tratta di un insieme di regole vasto e complesso, che tocca diversi aspetti dell'attività bancaria e del sistema dei controlli.

Sul piano della vigilanza prudenziale, le regole di Basilea 3 hanno innalzato i requisiti patrimoniali per le banche, introdotto un limite al grado di leva finanziaria e stringenti requisiti di liquidità. Ulteriori risorse patrimoniali vengono richieste alle banche sistemicamente rilevanti, la cui crisi può minare la stabilità complessiva del sistema finanziario. Una riserva di capitale a fini anti-ciclici, attivabile a salvaguardia della stabilità sistemica, è prevista per l'intero sistema bancario.

In alcuni paesi – tra cui gli Stati Uniti, il Regno Unito, la Germania e la Francia – sono state introdotte misure dirette a separare l’attività creditizia delle banche da quella finanziaria che esse esercitano in conto proprio, al fine di proteggere da rischi indebiti attività quali l’erogazione di finanziamenti e l’offerta di servizi di pagamento. Nei mesi scorsi il Consiglio Ecofin ha approvato una bozza di Regolamento con una analoga disciplina comune a livello europeo.

Dal lato degli standard contabili, la riforma dello IFRS9 renderà più stringenti le valutazioni delle banche sul rischio di credito; ciò accrescerà e renderà più tempestive le rettifiche sui crediti richieste agli intermediari¹.

Altre misure, volte a rafforzare la solidità delle banche, sono in discussione nelle sedi internazionali. Il Comitato di Basilea sta valutando le modalità per rendere più affidabile e omogeneo il calcolo delle attività ponderate per il rischio. Il *Financial Stability Board* sta definendo le norme sulla *Total loss absorbing capacity* (TLAC), che richiederanno alle banche globalmente sistemiche un adeguato volume di passività prontamente svalutabili o convertibili in capitale in caso di dissesto.

Queste modifiche normative renderanno meno rischiose le banche, dotandole in prospettiva di più capitale, di maggiore liquidità e di un grado di leva minore che in passato. Ciò conferirà stabilità all’intero sistema finanziario, accrescendone la resistenza in caso di crisi. Ma le nuove regole comprimeranno la redditività delle banche e la dimensione complessiva del sistema creditizio; ne potranno derivare riflessi negativi sulla disponibilità di finanziamenti all’economia reale, soprattutto se la transizione al nuovo regime non sarà graduale. I cambiamenti avvengono peraltro in un contesto europeo di debolezza economica e di bassa capacità di autofinanziamento da parte delle imprese, in presenza di un ruolo ancora limitato del mercato dei capitali.

2. Il nuovo sistema di gestione delle crisi bancarie

La BRRD costituisce un passo importante nel cammino di riforma appena descritto. Essa muta radicalmente l’approccio alla gestione delle crisi bancarie. In linea con i principi elaborati dal *Financial Stability Board*, la BRRD mira a superare le

¹ Dal 2018 le banche dovranno passare da un approccio basato sulle perdite effettivamente subite a uno fondato sulle perdite attese.

inefficienze nelle procedure di gestione dei dissesti bancari che negli anni scorsi hanno costretto numerosi paesi a destinare cospicue risorse pubbliche in favore di banche in difficoltà. Sottolineo che l'Italia non è tra quei paesi, nonostante la sfavorevole evoluzione dell'economia negli anni scorsi. In base ai dati pubblicati dall'istituto di statistica europeo Eurostat e dalla BCE², da noi gli interventi sul mercato del credito hanno generato per lo Stato un flusso di ricavi netti positivi sotto forma di interessi e commissioni³.

La BRRD introduce il principio in base al quale i costi della crisi dovranno ricadere in primo luogo su azionisti e creditori delle banche, secondo la gerarchia fallimentare. Solo al ricorrere di presupposti specifici sarà possibile l'intervento di un "Fondo di risoluzione" finanziato dallo stesso sistema bancario, a integrazione delle risorse di azionisti e creditori. Il ruolo dell'intervento pubblico sarà residuale.

Un tale principio persegue più obiettivi. Impedendo di addossare i costi delle crisi sui contribuenti, esso mira a disincentivare l'assunzione di rischi eccessivi da parte degli amministratori e degli azionisti delle banche. Esso rimuove inoltre la garanzia statale implicita in favore degli intermediari sistemici, forzandoli a competere alla pari con gli altri intermediari nella raccolta di fondi. Queste misure contribuiranno a mitigare il legame tra debito sovrano e debito bancario.

Con il recepimento della BRRD i paesi europei disporranno di strumenti per rendere più agevole la ristrutturazione o l'uscita dal mercato di banche in dissesto senza compromettere la stabilità sistemica, preservando la continuità delle attività essenziali e la tutela dei depositanti. Dal 1° gennaio del 2016 le funzioni di risoluzione nell'eurozona saranno per lo più accentrate in capo al Meccanismo di Risoluzione Unico. Il quadro normativo europeo sulla gestione delle crisi bancarie è completato dalla direttiva sui sistemi di garanzia dei depositanti.

La BRRD prevede un approccio graduale e programmato alla gestione delle crisi. Le misure da attuare in caso di difficoltà o di dissesto dovranno essere pianificate per tempo, nelle fasi di ordinaria operatività delle banche. Gli intermediari dovranno

² Si veda ad esempio, BCE, Bollettino economico, numero 6/2015, pag. 85.

³ Il costo degli interventi pubblici in favore delle banche è ammontato al 5 per cento del PIL in Spagna, al 5,5 nei Paesi Bassi, all'8,2 in Germania, a oltre il 22 in Grecia e in Irlanda. Il volume dei trasferimenti in favore delle banche è stato assai elevato anche negli Stati Uniti e nel Regno Unito.

predisporre piani di risanamento che individuino le misure da adottare ai primi segni di difficoltà. Le autorità di risoluzione dovranno preparare piani per la gestione della crisi, rimuovendo gli ostacoli a una risoluzione ordinata di banche e gruppi bancari; se necessario, esse potranno richiedere – secondo principi di proporzionalità – modifiche alla struttura operativa, giuridica e organizzativa degli intermediari.

Ai primi segnali di deterioramento delle condizioni finanziarie o patrimoniali, l'autorità di vigilanza (la Banca d'Italia o la BCE) avrà a disposizione un insieme ampio di misure di intervento precoce dirette a evitare l'aggravarsi delle difficoltà. Nei casi gravi potranno essere nominati uno o più commissari, che affiancheranno o sostituiranno gli organi di amministrazione, sul modello dell'amministrazione straordinaria prevista dal Testo Unico Bancario. In questa fase le strutture di risoluzione sono tenute informate sull'evoluzione degli interventi.

In caso di dissesto, o anche solo di rischio di dissesto, l'autorità di risoluzione dovrà valutare se attivare l'ordinaria procedura d'insolvenza – nel nostro ordinamento bancario, la liquidazione coatta amministrativa – o se invece l'interesse pubblico richieda l'avvio di una speciale procedura di risoluzione al fine di contenere i rischi sistemici, preservare le funzioni essenziali dell'intermediario, tutelare la clientela bancaria. In questo secondo caso, il trattamento riservato agli azionisti e ai creditori nell'ambito della risoluzione non potrà essere peggiore di quello che spetterebbe loro in caso di liquidazione coatta amministrativa.

Nell'ambito della risoluzione sarà possibile utilizzare più strumenti per superare la crisi. Potrà essere disposto il trasferimento forzoso di beni e rapporti giuridici dall'intermediario in crisi ad acquirenti privati. Potranno essere costituiti veicoli societari, al fine di preservare e ricollocare sul mercato le funzioni essenziali della banca (il cosiddetto ente ponte o *bridge bank*) o di realizzare il valore di lungo termine delle attività deteriorate (la cosiddetta *bad bank*).

Tra gli strumenti di risoluzione, il più innovativo è il *bail-in*, che consente alle autorità di ridurre il valore delle azioni e di alcune tipologie di debiti della banca in crisi e di convertire tali debiti in azioni. Ciò permetterà di reperire presso gli stessi finanziatori della banca le risorse per intervenire, con una impostazione opposta rispetto al *bail-out*, in cui gli oneri del dissesto sono addossati alle finanze pubbliche.

La direttiva consente agli Stati membri di differire l'entrata in vigore del *bail-in* al più tardi al 1° gennaio del 2016. La legge delega richiede di esercitare questa facoltà; il decreto di recepimento la attua.

Dato l'impatto potenzialmente dirompente del *bail-in*, la direttiva ha opportunamente escluso dalla sua applicazione le categorie di passività più rilevanti per la stabilità sistemica e quelle protette in sede concorsuale. Non potranno pertanto essere oggetto di *bail-in* i depositi di valore pari o inferiore a 100.000 euro, protetti dal sistema di garanzia, le obbligazioni e altre passività garantite da attivi (quali i *covered bond*), i depositi interbancari a brevissimo termine. I depositi superiori a 100.000 euro detenuti da famiglie o da piccole e medie imprese potranno essere intaccati solo per la parte eccedente tale soglia e comunque dopo le altre passività; ciò minimizza di fatto la probabilità che essi subiscano perdite in situazioni di dissesto. Le obbligazioni bancarie non garantite (*senior*), le passività subordinate e gli altri strumenti di capitale potranno essere invece interessati dal *bail-in*, che potrà essere applicato anche agli strumenti già in circolazione alla data di entrata in vigore della normativa di recepimento.

In determinate circostanze i costi della risoluzione potranno essere in parte sopportati dal sistema bancario nel suo complesso, chiamato a finanziare un fondo di risoluzione. Quest'ultimo – ove sia utilizzato per sostenere indirettamente perdite ovvero si sostituisca a creditori esclusi dal *bail-in* – potrà intervenire solo dopo che sia stato effettuato il *bail-in* – in misura pari ad almeno l'8 per cento del passivo della banca in crisi – e potrà fornire un contributo non superiore al 5 per cento del passivo.

Secondo quanto stabilito nell'ambito del Meccanismo di Risoluzione Unico, dal 2016 i fondi di risoluzione nazionali saranno sostituiti dal Fondo di Risoluzione Unico; le risorse raccolte da quest'ultimo saranno inizialmente suddivise in comparti nazionali e verranno progressivamente messe in comune entro i successivi otto anni.

3. I provvedimenti legislativi di recepimento della BRRD

Al fine di assicurare un alto grado di armonizzazione tra paesi, la direttiva accorda ai legislatori nazionali margini di discrezionalità limitati. I testi di recepimento attualmente sottoposti al parere delle Camere sono in ampia misura volti a raccordare le disposizioni europee con l'ordinamento giuridico nazionale. Essi sono condivisibili

nell'impostazione generale e per la capacità di conseguire gli obiettivi della risoluzione delle banche posti dal legislatore europeo.

La BRRD richiede a ciascuno Stato membro di attribuire compiti e poteri di risoluzione a una specifica autorità amministrativa. Da noi tale ruolo è affidato alla Banca d'Italia, che ha istituito un'apposita Unità organizzativa di risoluzione alle dirette dipendenze del Direttorio, in conformità con il principio di separatezza dalla Vigilanza previsto dalla direttiva. Una tale scelta è in linea con quella di altri Stati membri, che hanno anch'essi affidato la funzione di risoluzione all'Organo di vigilanza.

La direttiva consente di sottoporre all'approvazione del ministro competente le decisioni dell'autorità di risoluzione aventi implicazioni sulla stabilità sistemica o sulle finanze pubbliche. Sulla base di questa facoltà, la normativa di recepimento prevede che il Ministro dell'Economia e delle Finanze approvi il provvedimento di avvio della risoluzione adottato dalla Banca d'Italia. Un coordinamento tra autorità di risoluzione e autorità di Governo è coerente con l'approccio finora seguito dal Testo Unico Bancario per l'avvio delle procedure di gestione delle crisi; è in linea con quanto previsto per il Meccanismo di Risoluzione Unico, dove la decisione del Comitato Unico è condivisa dalla Commissione Europea e in alcuni casi dal Consiglio dell'Unione Europea.

È inoltre condivisibile la scelta di affidare alla sola autorità di risoluzione, che si coordina con la Vigilanza, le valutazioni circa la gestione della crisi, in quanto esse investono profili prudenziali e di stabilità finanziaria. Ciò consente di semplificare l'*iter* decisionale e permette all'autorità di risoluzione di attuare rapidamente le azioni necessarie per fronteggiare la crisi. Eventuali forme di informazione e coordinamento con altre autorità potranno essere definite in appositi protocolli.

Gli schemi dei provvedimenti legislativi rimettono alla Banca d'Italia il compito di definire, con norme di rango secondario, gli aspetti tecnici della materia. La Banca d'Italia dovrà assicurare la coerenza della propria normativa con le indicazioni del Comitato di Risoluzione Unico e dovrà tener conto degli orientamenti in corso di definizione in seno all'Autorità Bancaria Europea.

Fin dalla legge bancaria del 1936 le banche italiane sono state escluse dall'applicazione delle ordinarie procedure concorsuali (in particolare, del fallimento) e

assoggettate – in considerazione della peculiarità del fenomeno della crisi bancaria – alla speciale procedura della liquidazione coatta amministrativa.

Con il recepimento della BRRD le autorità potranno, in presenza dei presupposti di dissesto o di rischio di dissesto e sempre che non siano disponibili soluzioni di mercato, innanzitutto disporre la riduzione del valore nominale delle azioni e degli altri strumenti computabili nel capitale regolamentare, inclusi i debiti subordinati (il cosiddetto *write down*). Qualora il *write down* non bastasse a rimediare al dissesto, le autorità dovranno scegliere se rispondere alla crisi dell'intermediario con la liquidazione coatta amministrativa o con la risoluzione. Come ho già rilevato, la risoluzione potrà essere avviata solo se ritenuta indispensabile per conseguire gli obiettivi di interesse pubblico sottesi alla disciplina delle crisi, ossia quando la liquidazione coatta amministrativa non fosse in grado di tutelare adeguatamente questi interessi. In mancanza del requisito di interesse pubblico, la banca sarà sottoposta alla liquidazione coatta amministrativa.

Finora in Italia le crisi bancarie sono state gestite minimizzando la dispersione del valore aziendale, senza perdite per i depositanti e oneri per le finanze pubbliche anche grazie agli interventi di sostegno dei sistemi di garanzia dei depositanti. Nel nuovo contesto normativo questo schema potrebbe non essere sempre disponibile.

Gli orientamenti recenti della Commissione europea tendono infatti a qualificare come aiuto di Stato gli interventi dei sistemi di garanzia diversi dal rimborso dei depositi. Un tale orientamento appare in contrasto con la natura privatistica di tali interventi, che utilizzano risorse del sistema bancario e non dello Stato e sono deliberati su base volontaria. Se questa posizione della Commissione fosse confermata, sarebbero comunque ammissibili gli interventi di sostegno effettuati dal sistema bancario con risorse aggiuntive, al di fuori degli schemi di garanzia dei depositanti.

Inoltre, la nuova gerarchia fallimentare prevista dalla direttiva modifica la convenienza dei sistemi di garanzia dei depositi a intervenire per sostenere la cessione di attività e passività ad altri intermediari e rende così più difficile la realizzazione delle operazioni di concentrazione che nel passato hanno consentito di risolvere le crisi.

La normativa di recepimento della BRRD modifica infatti la gerarchia concorsuale applicabile tanto nella risoluzione quanto nella liquidazione coatta

amministrativa. È ora previsto che i crediti vantati dal sistema di garanzia dei depositi siano gli ultimi ad assorbire le perdite (c.d. *depositor preference*); i creditori chirografari, tra cui rientrano i sottoscrittori di obbligazioni bancarie, sopporteranno invece le perdite. Questa scelta mira a rafforzare la tutela dei depositi, a prescindere dal loro importo, in considerazione della loro rilevanza per la stabilità finanziaria.

Lo schema di recepimento della BRRD disapplica alcuni obblighi di comunicazione al mercato delle informazioni *price sensitive* relative alla sussistenza dei presupposti per il *write down* o la risoluzione. Esso prevede, inoltre, che altre ipotesi di disapplicazione di questi obblighi possano essere identificate dalla Consob. La scelta è in linea con le disposizioni della BRRD sulla riservatezza delle informazioni ed è legata al fatto che l'informazione al mercato prima che siano state adottate misure di *write down* o di risoluzione – cioè quando ancora verosimilmente non sono state approntate misure per fronteggiare la crisi – avrebbe ripercussioni negative sulla banca interessata e sull'esito delle misure da assumere, e potrebbe minacciare la stabilità sistemica.

4. L'avvio del nuovo regime di gestione delle crisi: aspetti procedurali e applicativi

Il passaggio al nuovo sistema di gestione delle crisi bancarie avverrà nel prossimo gennaio, con l'avvio del Meccanismo di Risoluzione Unico e con il progressivo passaggio dai fondi nazionali al Fondo Unico di Risoluzione. Esso si realizzerà in una fase in cui il sistema si sta adattando all'avvio del Meccanismo di Vigilanza Unico (MVU): nonostante i significativi progressi sin qui realizzati, la transizione al MVU richiede tuttora un forte impegno sia alle banche sia alle autorità di supervisione. Anche lo scenario macroeconomico risulta solo in parte favorevole: la ripresa congiunturale in atto in Italia migliorerà le condizioni reddituali e patrimoniali della clientela bancaria e degli stessi intermediari a partire dai prossimi mesi, con l'usuale sfasamento temporale rispetto all'avvio della ripresa. In un tale scenario, l'assoggettamento di alcuni strumenti al *bail-in* potrà accrescere il costo medio della raccolta bancaria.

Il nuovo quadro normativo in materia di risoluzione delle crisi bancarie persegue finalità nel complesso condivisibili. I suoi effetti concreti andranno tuttavia valutati in base all'applicazione. È necessario che le autorità di risoluzione nazionali e il Comitato di Risoluzione Unico esercitino i nuovi, incisivi poteri con flessibilità e ragionevolezza

tanto nella fase di pianificazione degli interventi quanto in caso di eventuali dissesti. L'impatto di ciascuna misura dovrà essere valutato con riferimento sia ai singoli casi sia alla stabilità complessiva del sistema finanziario.

Nella fase di pianificazione, gli interventi tesi a migliorare la risolvibilità dell'intermediario dovranno evitare interferenze sulle scelte degli amministratori non giustificate dalla difesa della stabilità sistemica. Per ciascuna banca il volume minimo di passività idonee ad assicurare l'assorbimento delle perdite e la ricapitalizzazione dovrà essere calibrato con attenzione.

In sede di applicazione del *bail-in* le autorità potranno avvalersi della facoltà di sottrarre alcune passività alla riduzione o alla conversione in azioni, al fine di evitare possibili ripercussioni sulla stabilità finanziaria e per assicurare la continuità di funzioni aziendali essenziali⁴. Dal prossimo gennaio molte di queste facoltà spetteranno al Comitato di Risoluzione Unico; in quel consesso, sarà estremamente importante che trovino piena applicazione i principi, appena richiamati, di flessibilità e ragionevolezza sottesi alla nuova disciplina sulle crisi.

Il nuovo regime regolamentare richiede sia alle banche sia alle autorità il massimo impegno al fine di rafforzare la tutela dei risparmiatori. Gli intermediari dovranno rispettare scrupolosamente, caso per caso, gli obblighi di trasparenza e correttezza stabiliti per l'emissione, il collocamento, la negoziazione degli strumenti più rischiosi presso la clientela al dettaglio.

Le autorità dovranno verificare il rispetto delle regole, intervenendo con decisione per correggere eventuali violazioni. Al tempo stesso, esse dovranno rafforzare l'impegno per innalzare la comprensione, la consapevolezza dei rischi da parte dei risparmiatori. La Banca d'Italia ha avviato iniziative in tal senso: subito dopo l'approvazione della legge delega per il recepimento della direttiva abbiamo pubblicato

⁴ L'Autorità di risoluzione può escludere integralmente o parzialmente talune passività dal *bail-in* allorché: i) non è possibile sottoporre a *bail-in* tali passività entro un tempo ragionevole; ii) l'esclusione è strettamente necessaria e proporzionata per consentire la continuità delle funzioni essenziali e delle principali linee di business; iii) l'esclusione è strettamente necessaria e proporzionata per evitare di provocare un ampio contagio, in particolare per quanto riguarda depositi detenuti da persone fisiche o da micro, piccole e medie imprese, che perturberebbe gravemente il funzionamento dei mercati finanziari, incluse le loro infrastrutture, in modo da determinare una grave perturbazione dell'economia dello Stato; iv) l'applicazione dello strumento del *bail-in* a tali passività determinerebbe una distruzione di valore tale che le perdite sostenute da altri creditori sarebbero più elevate rispetto al caso in cui tali passività fossero incluse nel *bail-in*.

sul sito dell'Istituto un documento con una serie di “domande frequenti” e le relative risposte, utilizzando un linguaggio semplice, ma completo, al fine di informare i risparmiatori dei possibili effetti derivanti dall'applicazione del *bail-in*. Nei prossimi giorni terremo un incontro con le Associazioni dei consumatori, per affrontare i temi posti dal nuovo sistema di risoluzione delle crisi e individuare le strategie più appropriate per accrescere la consapevolezza dei risparmiatori.

In prospettiva, andrà valutata l'opportunità di introdurre espliciti vincoli normativi al collocamento degli strumenti più rischiosi presso la clientela meno consapevole, limitandone, se del caso, l'offerta a specifiche categorie di investitori professionali.

5. Conclusioni

Il sistema finanziario italiano, al pari di quello europeo, è alla vigilia di mutamenti profondi sia nella gestione delle crisi sia nell'assetto dei controlli. Al fine di garantire una transizione ordinata al nuovo regime, è necessario che l'*iter* legislativo di recepimento della direttiva si concluda in tempi molto rapidi, in anticipo rispetto al passaggio al Meccanismo di Risoluzione Unico.

Riflessioni sono in corso a livello internazionale su aspetti applicativi di grande importanza al fine di salvaguardare le risorse pubbliche e al tempo stesso assicurare la stabilità finanziaria sistemica. In Europa il Comitato di Risoluzione Unico sta definendo le modalità di cooperazione con le autorità di risoluzione nazionali e le metodologie con cui svolgere le attività previste dal nuovo sistema di risoluzione delle crisi.

La risoluzione resta una *extrema ratio*, un'ipotesi possibile ma auspicabilmente remota. Per questo è essenziale che il quadro giuridico crei le condizioni affinché l'attività bancaria si svolga in maniera sana e prudente, la vigilanza sia efficace, in grado di intercettare tempestivamente e correggere situazioni critiche, evitando lo stato di dissesto.

In Italia si è lavorato molto negli ultimi anni in questa direzione. Lo si sta ancora facendo. Gli interventi più rilevanti includono la partecipazione del nostro Paese al Meccanismo di Vigilanza Unico; gli interventi legislativi che hanno interessato le banche popolari; la definizione di un protocollo di intesa tra il

Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Associazione di Fondazioni e Casse di Risparmio; le norme tese a rendere più rapido ed efficiente il recupero dei crediti; la revisione del trattamento fiscale delle svalutazioni sui crediti per permettere l'immediata deducibilità delle perdite; le iniziative di riforma del sistema delle banche di credito cooperativo, tuttora in discussione.