

Camera dei Deputati
VI Commissione permanente (Finanze)

**Seminario istituzionale sulle tematiche concernenti gli
schemi di decreto legislativo relativi all'attuazione della
direttiva 2014/59/UE**

Intervento del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia

Fabio Panetta

Roma, 20 ottobre 2015

Signor Presidente, Onorevoli Deputati

desidero innanzi tutto ringraziare gli organizzatori per aver invitato la Banca d'Italia a esprimere la propria opinione in questa sede. L'incontro odierno si svolge in un momento appropriato, in cui le Camere sono chiamate a fornire il parere 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 delega contenuta nella legge di delegazione europea per il 2014.

Nel mio intervento richiamerò dapprima le principali caratteristiche del complessivo processo di riforma che sta interessando il sistema bancario a livello sia nazionale sia internazionale. Successivamente mi concentrerò sul dispositivo 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.

1. Il contesto di riferimento

La direttiva europea sul risanamento e la risoluzione delle banche fa parte dell'insieme di riforme promosso 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 assai vasto e complesso, che tocca molteplici aspetti dell'attività bancaria e del sistema di 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 stabilito nuovi, stringenti requisiti di liquidità. Un ulteriore aumento del grado di capitalizzazione viene richiesto 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 svolgono in conto proprio, al fine di proteggere da rischi indebiti attività quali l'erogazione di credito e la prestazione 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 tra banche il calcolo delle attività ponderate per il rischio (il denominatore del coefficiente patrimoniale). 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.

In prospettiva queste modifiche normative renderanno meno rischioso il sistema bancario, dotandolo di più capitale, di maggiori scorte di liquidità e di un grado di leva più basso che in passato. Ciò conferirà stabilità all'intero settore finanziario, accrescendone la resistenza in caso di crisi. Allo stesso tempo, 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 sarà realizzata senza la dovuta gradualità. I cambiamenti avvengono peraltro in un contesto europeo di persistente debolezza economica e di bassa capacità di autofinanziamento da parte delle imprese, in presenza di un ruolo ancora limitato del mercato dei capitali. Essi si affiancano al passaggio, dalla fine del 2014, alla vigilanza bancaria unica.

2. Il nuovo sistema di gestione delle crisi bancarie

La BRRD costituisce un importante elemento del processo di riforma appena descritto. Essa muta radicalmente l'approccio alla gestione delle crisi bancarie, con possibili ripercussioni sui costi degli intermediari e sui rendimenti richiesti dagli investitori per l'impiego di fondi.

In linea con i principi elaborati dal *Financial Stability Board*, la BRRD mira a superare le inefficienze nelle ordinarie procedure di gestione dei dissesti bancari che negli anni scorsi hanno costretto numerosi paesi sia in Europa sia a livello globale a destinare risorse pubbliche ingenti in favore di banche in difficoltà. Voglio sottolineare che l'Italia non è tra quei paesi, nonostante l'evoluzione assai sfavorevole della nostra economia negli anni scorsi. In base ai dati pubblicati sia

¹ Dal 2018 le banche dovranno passare da un approccio contabile basato sulle perdite effettivamente subite a uno fondato sulle perdite attese. I nuovi principi contabili richiederanno inoltre di estendere l'orizzonte temporale su cui valutare le perdite attese relative alle esposizioni che dovessero registrare un significativo incremento del rischio di credito.

dall'istituto di statistica europeo (Eurostat) sia dalla BCE², da noi gli interventi pubblici sul mercato del credito non hanno generato costi per lo Stato, ma un flusso, pur contenuto, di ricavi netti positivi sotto forma di interessi e commissioni. Al contrario, in molti paesi esteri gli interventi dello Stato a sostegno del sistema bancario hanno determinato per la finanza pubblica e per i cittadini oneri assai cospicui, pari al 5,0 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. A titolo di esempio, è possibile calcolare che se in Italia fossero stati effettuati interventi in rapporto al Pil pari a quelli della Germania, l'onere a carico delle nostre finanze pubbliche sarebbe ammontato a 130 miliardi di euro.

La BRRD introduce il principio generale in base al quale i costi della crisi dovranno essere sopportati in primo luogo dagli azionisti e dai creditori delle banche, in linea con 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. L'intervento pubblico svolgerà un ruolo residuale.

Un tale principio persegue una pluralità di obiettivi. Eliminando la possibilità 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, che in futuro dovranno pertanto competere alla pari con gli altri intermediari nella raccolta di finanziamenti. Queste misure potranno contribuire 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 in larga parte accentrate in capo al Meccanismo di Risoluzione Unico.

Al fine di assicurare un elevato grado di armonizzazione tra paesi, la direttiva accorda ai legislatori nazionali margini di discrezionalità limitati. I testi di recepimento sono in ampia misura volti a raccordare il complesso e innovativo insieme di disposizioni europee con l'ordinamento giuridico nazionale.

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

La BRRD richiede a ciascuno Stato membro di attribuire i compiti e i 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.

Il nuovo regime normativo europeo è contraddistinto da un approccio graduale alla gestione delle crisi. Le misure da attuare in caso di dissesto dovranno essere pianificate per tempo, nelle fasi di ordinaria operatività delle banche. Gli intermediari dovranno predisporre piani di risanamento, definendo interventi preventivi e individuando i soggetti responsabili delle misure necessarie per fronteggiare situazioni di tensione. Le autorità di risoluzione dovranno preparare appositi piani per la gestione della crisi, rimuovendo eventuali ostacoli alla possibilità di “risolvere” in maniera ordinata banche e gruppi bancari; ove necessario, esse potranno richiedere – secondo principi di proporzionalità – modifiche alla struttura operativa, giuridica e organizzativa degli intermediari, al fine di ridurre la complessità o di proteggerne le funzioni essenziali.

Ai primi segnali di deterioramento delle condizioni finanziarie o patrimoniali, la Banca d'Italia in qualità di autorità di vigilanza (per le banche di dimensioni maggiori, la BCE) potrà emanare provvedimenti di intervento precoce. Nei casi più 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 caso di dissesto, o anche 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 e 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 essi avrebbero subito in caso di liquidazione coatta amministrativa.

Nell'ambito della risoluzione sarà possibile applicare nuovi 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 i nuovi strumenti di risoluzione, quello più innovativo è il cosiddetto *bail-in*, che prevede la riduzione forzata del valore delle azioni e di alcune tipologie di debiti della banca in crisi e la conversione di tali debiti in azioni. Ciò permetterà di reperire presso i finanziatori della banca le risorse per intervenire, con una impostazione opposta rispetto al *bail-out*, in cui gli oneri del dissesto vengono addossati alle finanze pubbliche. Il legislatore italiano ha disposto che da noi il *bail-in* divenga operativo a partire dal gennaio del 2016.

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, le obbligazioni garantite da attivi della banca (quali i *covered bond*), i debiti 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 che eccede tale soglia e comunque dopo le altre passività; ciò minimizza di fatto la probabilità che essi subiscano perdite pur 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.

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 e 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 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 l'offerta a specifiche categorie di investitori professionali³.

I costi della risoluzione potranno, in determinate circostanze, essere in parte sopportati dal sistema bancario, chiamato ad alimentare con contributi periodici un Fondo di risoluzione. Quest'ultimo potrà intervenire per la copertura delle perdite e la ricapitalizzazione solo dopo che sia stato effettuato un *bail-in* minimo dell'8 per cento del passivo della banca in crisi e potrà fornire un contributo massimo del 5 per cento del passivo. I dati relativi ai principali 15 gruppi bancari italiani indicano che in oltre la metà dei casi perdite pari all'8 per cento del passivo potrebbero essere coperte utilizzando unicamente gli strumenti di capitale (azioni, ulteriori titoli di capitale⁴ e prestiti subordinati), senza perdite per i detentori di obbligazioni senior. In nessun caso sarebbero intaccati i depositi superiori a 100.000 euro (come ho già ricordato, quelli pari o inferiori a 100.000 euro sono esclusi per legge dal *bail-in*).

3. L'avvio del nuovo regime di gestione delle crisi, gli 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.

³ In base all'attuale testo approvato dal Governo, la gerarchia fallimentare prevede il seguente ordine di copertura delle perdite: 1) azioni; 2) strumenti di capitale addizionale (AT1); 3) prestiti subordinati; 4) obbligazioni senior e altri crediti chirografari diversi da quelli di cui ai punti successivi; 5) depositi corporate e interbancari; 6) depositi detenuti da persone fisiche e da piccole e medie imprese superiori a 100.000 euro; 7) sistemi di garanzia dei depositi. Lo schema di decreto legislativo esclude invece dal *bail-in* – tra l'altro – i depositi protetti di ammontare pari o inferiore a 100.000 euro, le passività garantite da attivi della banca, i depositi interbancari con durata originaria inferiore a sette giorni.

⁴ Si tratta degli strumenti di capitale addizionale di classe 1 (AT1) previsti dal Regolamento (UE) n. 575/2013 e dalla direttiva 2006/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e relative disposizioni di attuazione.

Il nuovo quadro normativo in materia di risoluzione delle crisi bancarie persegue principi condivisibili. I suoi effetti andranno tuttavia valutati in base alla sua concreta attuazione. 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, in linea con quanto consentito dalla BRRD. 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 categorie di passività alla riduzione o alla conversione in azioni, al fine di evitare ripercussioni sulla stabilità finanziaria e per assicurare la continuità di funzioni aziendali essenziali⁵. Dal prossimo gennaio molte di queste facoltà spetteranno al Comitato di risoluzione unico; in quel consesso, la Banca d'Italia si adopererà affinché trovino piena applicazione i principi, appena richiamati, di flessibilità e ragionevolezza sottesi alla nuova disciplina sulle crisi.

4. Conclusioni

Il sistema finanziario italiano, al pari di quello europeo, è alla vigilia di un cambio di paradigma che riguarda sia la gestione delle crisi sia l'assetto dei controlli e le politiche di vigilanza. Al fine di garantire una transizione ordinata al nuovo regime, è necessario che l'*iter* legislativo di recepimento della direttiva si concluda in tempi rapidi, in anticipo rispetto al passaggio al Meccanismo Unico di Risoluzione.

A livello internazionale ed europeo sono in corso riflessioni sulle modalità con cui applicare gli schemi della risoluzione al fine di salvaguardare i fondi pubblici e al tempo stesso assicurare la stabilità finanziaria sistemica. Ho già ricordato la discussione sul TLAC nell'ambito del *Financial*

⁵ 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 attività; iii) l'esclusione è strettamente necessaria e proporzionata per evitare il contagio, in particolare per quanto riguarda depositi detenuti da persone fisiche o da piccole e medie imprese; iv) l'applicazione del *bail-in* ad alcune passività determinerebbe perdite per gli altri creditori più elevate rispetto al caso in cui tali passività fossero incluse nel *bail-in*.

Stability Board. In Europa si sta valutando la possibilità di introdurre una gerarchia fallimentare armonizzata, che uniformi l'ordine con cui le passività sono soggette a perdite; 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 deve costituire una *extrema ratio*, un'ipotesi possibile ma auspicabilmente remota. A tal fine è essenziale che il quadro normativo crei le condizioni affinché l'attività bancaria si svolga in maniera sana e prudente e 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, alla cui costruzione abbiamo fattivamente contribuito; la riforma delle banche popolari; la definizione di un Protocollo d'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 e a favorire lo sviluppo di un mercato secondario delle passività deteriorate; la revisione del trattamento fiscale delle svalutazioni sui crediti per permettere l'immediata deducibilità delle perdite, in linea con quanto previsto nei principali ordinamenti europei; le iniziative di riforma del sistema delle banche di credito cooperativo, tuttora in discussione.