



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

## Indirizzo di saluto

Intervento di Ignazio Visco  
Governatore della Banca d'Italia

Convegno organizzato dalla Consulenza legale della Banca d'Italia:  
"Le crisi bancarie: risoluzione, liquidazione e prospettive di riforma  
alla luce dell'esperienza spagnola e italiana"

Roma, 21 ottobre 2022

È con grande piacere che introduco il convegno "Le crisi bancarie: risoluzione, liquidazione e prospettive di riforma alla luce dell'esperienza spagnola e italiana", la cui organizzazione ha beneficiato, oltre che della proficua collaborazione con il mondo dell'accademia spagnola e italiana, delle strette relazioni esistenti tra la Banca d'Italia, il Banco de España e l'Autorità di risoluzione esecutiva spagnola (FROB), e le rispettive avvocature. Da ultimo, tale collaborazione si è concretizzata in un percorso di approfondimento sullo svolgimento dei compiti di risoluzione da parte di un avvocato della Banca d'Italia presso i Dipartimenti legali del Banco de España e del FROB.

È noto che, nell'ambito della risposta alla crisi sistemica del 2008, il diritto dell'Unione europea si è dotato dal 2014, con l'adozione della direttiva sulla gestione delle crisi bancarie (*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD), di una disciplina uniforme sul risanamento e la risoluzione delle banche. Per gli Stati membri partecipanti al Meccanismo di vigilanza unico, l'avvio nel 2016 del Meccanismo di risoluzione unico ha aperto le porte a un sistema di gestione delle crisi degli intermediari accentrato e a forte trazione sovranazionale.

L'attuale congiuntura economica rende particolarmente urgente il completamento e il rafforzamento del complessivo disegno dell'Unione bancaria, che allo stato si fonda sui due soli pilastri dei meccanismi unici di vigilanza e di risoluzione. La diversità esistente tra le posizioni degli Stati membri ha però fatto emergere con chiarezza l'impossibilità di raggiungere, al momento, un accordo sulla costituzione di un sistema unico di assicurazione dei depositi (*European Deposit Insurance Scheme*). Sulla scia delle determinazioni dell'Eurogruppo sul futuro dell'Unione bancaria, la dichiarazione dell'Euro Summit del 24 giugno scorso ha preso pragmaticamente atto del fatto che gli sforzi dovranno per ora concentrarsi sul rafforzamento del quadro comune già esistente per la gestione delle crisi bancarie e del ruolo dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi. Alla luce delle carenze dimostrate dal quadro normativo attuale, e in particolare con riferimento alle crisi delle banche piccole e medie finora escluse dalla risoluzione, questo rafforzamento, da tempo raccomandato dalla Banca d'Italia, è senza dubbio urgente.

Il convegno di oggi si propone di analizzare, sotto il profilo legale, l'esperienza sin qui maturata in materia di gestione delle crisi bancarie nell'ambito di due ordinamenti giuridici: da un lato, quello spagnolo, che ha accolto anticipatamente regole poi confluite nella BRRD e ha conosciuto nel 2017 la risoluzione del Banco Popular Español, caso che ha per lungo tempo rappresentato – fino alla recente crisi del gruppo Sberbank – il primo e l'unico per il quale il Comitato di risoluzione unico (*Single Resolution Board*, SRB) abbia ritenuto sussistente il requisito dell'interesse pubblico a esercitare i propri poteri di risoluzione; dall'altro lato, l'ordinamento italiano, che pur avendo direttamente sperimentato solo la risoluzione nel 2015 di quattro piccole banche, prima che l'SRB acquisisse i suoi poteri, vanta una lunga tradizione nella elaborazione normativa e nella gestione delle crisi bancarie.

Da lungo tempo, infatti, il legislatore italiano ha riconosciuto la specificità delle problematiche poste da una crisi bancaria, istituendo una procedura *ad hoc*, distinta da quella prevista in via generale per le crisi d'impresa. Dopo la forma embrionale di liquidazione coattiva risalente alla prima legge postunitaria del 1888 sull'ordinamento delle Casse di Risparmio e dei Monti di Pietà, nella legge bancaria del 1936 la liquidazione coatta amministrativa fu estesa a tutte le banche, pubbliche e private, trovando poi una disciplina generale suppletiva anche nella legge fallimentare e, oggi, nel Codice della crisi d'impresa.

Questa procedura è stata nel tempo aggiornata e perfezionata; essa può offrire utili riferimenti per la regolamentazione delle crisi delle banche medio-piccole, per le quali l'SRB ritiene insussistente l'interesse pubblico alla risoluzione. Proposte di riforma volte ad aumentare la resilienza del sistema finanziario nell'attuale congiuntura non possono però che prendere le mosse dall'analisi e dal confronto delle esperienze concrete. Da questa considerazione trae origine il convegno odierno, che intende soffermarsi anche sui profili applicativi oltreché su quelli, più in generale, di sistema.

Il quadro normativo a oggi vigente, frutto della compresenza della disciplina sovranazionale della risoluzione e delle procedure nazionali di insolvenza, trova evidenti difficoltà nell'offerta di soluzioni soddisfacenti, in particolare riguardo agli intermediari medio-piccoli. A distanza di sei anni dall'avvio del Meccanismo Unico di Risoluzione, l'esperienza applicativa dimostra che tali banche sono tendenzialmente escluse dal circuito dell'azione di risoluzione: come già ricordato, fino a questo momento solo per tre banche (Banco Popular e filiazioni croata e slovena di Sberbank), l'SRB ha riscontrato la sussistenza dell'interesse pubblico necessario per l'avvio di una procedura di risoluzione.

Nella gran parte dei casi, l'efficacia del processo di gestione della crisi ancora quindi dipende dalle procedure nazionali di insolvenza; queste non sono tuttavia armonizzate e risentono di differenze profonde, che riflettono le diverse tradizioni e sensibilità degli ordinamenti degli Stati membri. In buona sostanza tali differenze determinano l'assenza di una effettiva parità di condizioni per i creditori delle banche e incidono sulla stessa disponibilità di servizi bancari; anche per i tempi lunghi delle procedure ne possono risultare ingiustificate distruzioni di valore.

Va quindi salutato con favore il dibattito in corso a livello europeo e internazionale sulla necessità di definire strumenti e presidi comuni per la gestione di queste crisi. Il progetto Unidroit sull'insolvenza delle banche medie e piccole – di cui la Banca d'Italia è stata una delle istituzioni promotrici – costituisce un'importante occasione per progredire verso un modello di regolamentazione condiviso a livello internazionale.

In caso di crisi, le banche di piccole e medie dimensioni dovrebbero essere in grado di uscire dal mercato riducendo al massimo gli impatti negativi sull'economia reale e la dissipazione del valore insito nelle attività aziendali. Come mostra l'esperienza italiana, schemi di liquidazione gestiti da autorità amministrative possono favorire trasferimenti tempestivi delle attività e delle passività a intermediari *in bonis*. Facilitati da interventi dei sistemi di garanzia dei depositi, queste operazioni aiutano a sostenere la conservazione del valore economico dell'attività e a garantire una maggiore continuità di accesso ai servizi bancari, evitando la liquidazione atomistica. A sua volta, la conservazione del valore permette una miglior tutela degli *stakeholders* coinvolti nel dissesto dell'intermediario, con effetti positivi sulla fiducia nell'intero sistema bancario e minori rischi di contagio: condizioni cruciali per la stabilità finanziaria e macroeconomica, pienamente riconosciute nell'assegnazione quest'anno del Nobel per l'economia.

In particolare, l'opera di revisione dell'attuale sistema dovrebbe tenere in considerazione le specificità degli intermediari, evitando soluzioni che possano poi paradossalmente determinare effetti negativi. È nota la difficoltà che molte banche medio-piccole si troverebbero a fronteggiare per soddisfare il requisito di un adeguato importo di passività assoggettabili a *bail-in* (*Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities*, MREL), quando fosse determinato specularmente a quello a oggi previsto per gli operatori di maggiori dimensioni. La maggior parte delle banche piccole e medie non è infatti in grado di collocare sul mercato adeguate quantità di strumenti ammissibili.

Ne consegue il rischio di alterare lo stesso modello di business degli intermediari minori, fondato sul finanziamento della clientela cosiddetta *retail* e dei depositanti, imponendone di fatto una radicale trasformazione. Verrebbe in tal modo compromessa la "biodiversità" nel mercato, caratteristica vantaggiosa del sistema bancario europeo, perché evita una eccessiva concentrazione e contribuisce ad assicurare un sostegno finanziario all'economia reale più diffuso e orientato alle diverse tipologie di clientela, garantendo l'inclusione finanziaria attraverso la presenza di banche locali. Le banche maggiormente legate al territorio sono, del resto, il necessario completamento finanziario del tessuto imprenditoriale basato su aziende piccole e medie, che costituisce un punto di forza per molte aree dell'Europa. Ovviamente i profondi cambiamenti tecnologici in corso richiedono anche per questi intermediari adeguamenti pronti e importanti, ed è fondamentale che siano garantiti un efficace presidio dei rischi e trasparenti e solide condizioni di governo societario, in assenza dei quali non può escludersi il manifestarsi di forti criticità aziendali.

In caso di estensione dell'attuale ambito applicativo della risoluzione, data la composizione della raccolta l'applicazione anche alle banche di minori dimensioni del

*bail-in* minimo dell'8 per cento delle passività totali e dei fondi propri per l'accesso al Fondo di risoluzione potrebbe comportare elevate probabilità di perdite per i depositanti. L'osservanza dei principi di uguaglianza sostanziale e di proporzionalità impone dunque di adottare soluzioni adeguate e coerenti con le caratteristiche di tali intermediari, evitando l'estensione acritica dei modelli già in uso per gli enti maggiori. Come ho già segnalato in altre occasioni, l'esperienza statunitense della Federal Deposit Insurance Corporation, che tra il 1980 e il 2019 ha gestito il dissesto di oltre 3.500 banche, può offrire importanti spunti in questa direzione.

L'eventuale ampliamento del campo di applicazione delle misure e delle regole previste dalla BRRD non preclude quindi una seria riflessione sulle possibilità di un'armonizzazione, quanto meno parziale, delle procedure di liquidazione delle banche previste a livello nazionale, considerato che le complesse regole della risoluzione non potranno mai essere estese a tutte le banche europee, incluse quelle di dimensione minore. Il processo non appare però agevole né attuabile in tempi sufficientemente rapidi; nell'ambito degli stati membri dell'Unione europea vigono infatti regole molto diversificate: in alcuni casi, come in Italia, prevedono l'affidamento di compiti e poteri ad autorità amministrative; in altri, come in Spagna, affidano le procedure di insolvenza delle banche, pur con qualche adattamento, all'autorità giudiziaria competente in via generale per le crisi d'impresa.

Nell'esperienza del nostro Paese, la procedura di liquidazione coattiva affidata ad autorità amministrative ha consentito di allocare con sufficiente rapidità le attività e passività delle banche in crisi. Di pari passo con l'uscita dal mercato degli intermediari responsabili di irregolarità o perdite di eccezionale gravità, sono state assicurate la tutela dei depositanti e la continuità dei servizi bancari e delle relazioni creditizie a beneficio della clientela.

Quale che sia la scelta che prevarrà nella disciplina europea, sarà comunque imprescindibile valorizzare il ruolo dei Fondi di garanzia dei depositanti (*Deposit Guarantee Schemes*, DGS), e in particolare le potenzialità insite nei loro interventi preventivi e alternativi. Le risorse dei DGS nazionali, secondo le informazioni raccolte dall'Autorità bancaria europea, sono di ammontare cospicuo. Per renderne concretamente possibile un uso non limitato al mero rimborso dei depositi, occorre ripensare il ruolo dei DGS, sia in relazione ad un più ampio ricorso agli strumenti di risoluzione previsti dalla BRRD, sia nell'ipotesi di ricorso a una procedura di liquidazione armonizzata in alcuni suoi aspetti.

Alcune condizioni sono però necessarie per far sì che l'intervento dei Fondi di garanzia possa efficacemente esplicarsi anche in futuro. Occorrerà rivedere l'ordine delle preferenze dei creditori e superare la cosiddetta *super-priority* riconosciuta dalla BRRD ai DGS, che attualmente ne condiziona fortemente la capacità di intervento. Si renderebbe così più agevole superare il criterio della valutazione del minor onere richiesto per l'ammissibilità degli interventi alternativi; tale valutazione dovrebbe, poi, prendere in considerazione anche i costi indiretti che deriverebbero invece da una liquidazione atomistica, tipicamente identificabili in estesi contraccolpi finanziari, effetti di contagio e *spillover*.

Guardiamo dunque con favore all'invito, formulato dall'Eurogruppo alla Commissione all'esito della riunione del giugno scorso, a stilare una proposta legislativa che includa un'armonizzazione dell'uso dei DGS nazionali per agevolare l'uscita dal mercato delle banche in crisi irreversibile preservando il valore aziendale. Riteniamo che anche sotto questo profilo l'esperienza dei Fondi italiani possa offrire importanti spunti ricostruttivi ai fini dell'elaborazione di un *framework* comune. Un maggior coinvolgimento dei DGS nella gestione delle crisi, e più in generale di forme di utilizzo delle risorse interne al sistema bancario, consentirebbe di relegare gli aiuti di Stato al ruolo di misura di ultima istanza per la salvaguardia della stabilità del sistema finanziario.

Come recentemente evidenziato da Margarita Delgado, Vice Governatrice del Banco de España e Vice Presidente del FROB, le diverse opzioni disponibili per il rafforzamento del quadro normativo per la gestione delle crisi bancarie non devono comunque far perdere di vista la necessità di un sistema unico di garanzia dei depositi, a logico complemento della responsabilità condivisa per la vigilanza e la risoluzione delle banche, secondo il disegno originario dell'Unione bancaria. Un sistema europeo di assicurazione dei depositi consentirebbe di svincolare la protezione dei depositanti dal luogo di insediamento degli intermediari e di rafforzare la tutela in caso di crisi locali, ma non per questo meno rilevanti per la stabilità sistemica. Tale sistema assicurerebbe inoltre parità di condizioni con riferimento al trattamento degli intermediari in dissesto e al mantenimento della fiducia dei depositanti.

Il convegno di oggi costituisce un'importante occasione di confronto delle esperienze di due ordinamenti giuridici contigui, che adottano finora soluzioni differenti per la gestione delle crisi degli intermediari di minori dimensioni. L'auspicio è che i risultati di questo dibattito, a partire dall'irrinunciabile apporto derivante dall'esperienza sul campo nella gestione delle crisi bancarie in Spagna e in Italia, contribuiscano positivamente ai negoziati in corso.

Desidero ringraziare a nome della Banca d'Italia i relatori, i moderatori e i partecipanti tutti, per il contributo che offriranno oggi e per l'impegno alla costruzione di un quadro normativo più coeso e più efficace nel perseguire la stabilità del sistema finanziario europeo.

