

Senato della Repubblica
14^a Commissione Permanente – Politiche dell'Unione Europea

Esame del disegno di legge di delegazione europea 2014 (A.S. 1758)

Audizione di Carmelo Barbagallo
Capo del Dipartimento Vigilanza Bancaria e Finanziaria
Banca d'Italia

Roma, 18 marzo 2015

1. PREMESSA

Ringrazio la Commissione per l'opportunità offerta alla Banca d'Italia di esprimere il proprio parere sul disegno di legge di delegazione europea per il 2014.

Il provvedimento in esame delega il Governo a recepire nel nostro ordinamento alcune direttive di grande rilevanza per il sistema bancario e finanziario. Nel corso dell'audizione, mi soffermerò, in particolare, sulle previsioni relative all'adeguamento dell'ordinamento italiano al regolamento istitutivo del Meccanismo di Vigilanza Unico e, più diffusamente, sulle disposizioni concernenti la nuova disciplina in materia di gestione delle crisi.

Prima di entrare nel merito delle questioni affrontate nel disegno di legge, vorrei segnalare una lacuna relativa alla mancata inclusione nel provvedimento di una delega per il recepimento della Raccomandazione adottata nel 2011 dal Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS) sull'istituzione di un'autorità nazionale con un mandato macroprudenziale.

La raccomandazione richiede a ciascuno Stato membro dell'Unione Europea di designare un'autorità macroprudenziale indipendente. I poteri macroprudenziali possono essere attribuiti a una singola istituzione o a un comitato; è previsto che la banca centrale svolga un ruolo guida. L'ordinamento italiano non è in linea con queste indicazioni poiché contempla diverse autorità con responsabilità di vigilanza su specifici segmenti del settore finanziario, ma nessuna di queste autorità ha poteri di intervento estesi a tutte le componenti del sistema né compiti di coordinamento generali, come richiesto dalla raccomandazione, circostanza che potrebbe pregiudicare l'efficacia dell'azione di controllo del rischio sistemico, in particolare di quello intersettoriale. L'assenza di una autorità macroprudenziale rappresenta, inoltre, un punto di debolezza per l'Italia anche in considerazione del fatto che il regolamento istitutivo del Meccanismo unico di vigilanza (MVU) attribuisce poteri macroprudenziali alla Banca centrale europea.

La raccomandazione avrebbe dovuto essere attuata entro la metà del 2013. Nei mesi passati molti paesi membri dell'Unione Europea hanno realizzato riforme per rivedere l'allocazione delle responsabilità macroprudenziali. In base a quanto dichiarato dal Presidente del CERS, Mario Draghi, nel corso di una audizione presso il Parlamento Europeo nel novembre scorso, la raccomandazione risultava inattuata in soli cinque Stati membri, tra cui l'Italia ⁽¹⁾. Il Presidente Draghi ha auspicato che i paesi non in linea si attivino per adeguare il proprio assetto istituzionale ai principi europei. La designazione dell'autorità macroprudenziale nel nostro sistema consentirebbe di individuare un unico soggetto che si farebbe carico in modo unitario della stabilità del sistema finanziario assicurando il coordinamento, nel rispetto dei principi di *accountability* e trasparenza indicati dal Comitato Europeo per il rischio sistemico, delle autorità con responsabilità di vigilanza finanziaria.

Negli scorsi due anni la Banca d'Italia ha esaminato, assieme al Ministero dell'economia e delle finanze e alle altre autorità di settore, un'ipotesi di intervento legislativo, incentrata sulla costituzione di un Comitato, composto dalle autorità interessate e presieduto dal Governatore della Banca d'Italia; la soluzione del Comitato rispetta l'architettura nazionale della vigilanza sul sistema finanziario in quanto coniuga le esigenze di coordinamento e raccordo con quelle di autonomia delle autorità. È urgente porre rimedio a questa lacuna normativa.

Allegata alla presente audizione vi è anche una nota illustrativa riguardante l'Atto del Governo n. 147 concernente lo schema di decreto legislativo per il recepimento della direttiva 2013/36/UE relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese d'investimento, in attuazione della delega contenuta negli artt. 1 e 3 della legge 7 Ottobre 2014, n. 154. Abbiamo collaborato con il Ministero dell'Economia e delle Finanze nella stesura di tale decreto legislativo e ne condividiamo il contenuto e le soluzioni approntate. L'approvazione del decreto riveste anch'essa carattere di particolare

¹ Gli altri paesi sono: Lussemburgo, Polonia, Romania, Spagna.

urgenza, considerato che il termine per il recepimento della Direttiva (31 dicembre 2013) è scaduto da tempo.

2. L'ADEGUAMENTO DEL QUADRO NORMATIVO A SEGUITO DELL'AVVIO DEL MECCANISMO DI VIGILANZA UNICO

L'articolo 3 del disegno di legge contiene la delega al Governo per l'adeguamento del quadro legislativo a seguito dell'avvio del Meccanismo di Vigilanza Unico istituito dal regolamento (UE) n. 1024/2013. Il Meccanismo di Vigilanza Unico è entrato in funzione il 4 novembre scorso e riguarda tutte le banche dell'area euro e quelle degli altri paesi europei che vorranno aderirvi. Come noto, esso ha attribuito alla Banca Centrale Europea (BCE) il compito di esercitare direttamente, in collaborazione con le autorità nazionali, le principali funzioni di vigilanza sulle banche più rilevanti².

Il regolamento europeo istitutivo dell'SSM è direttamente applicabile e vincolante in tutti gli Stati membri; esso, pertanto, non necessita di essere recepito né riprodotto nell'ordinamento nazionale. Se tuttavia non si apportassero modifiche alle leggi nazionali in materia – e, segnatamente, al Testo unico bancario (TUB) – rimarrebbero in vita norme non coerenti con quelle del Regolamento, con conseguenti significative difficoltà interpretative e applicative. Condividiamo pertanto la proposta di delega in esame, che consentirà al Governo di effettuare una revisione del TUB volta, da un lato, a precisare il quadro delle competenze di vigilanza attribuite alla Banca d'Italia e alla Banca Centrale Europea e, dall'altro, a eliminare le disposizioni non più compatibili con l'assetto del Meccanismo di Vigilanza Unico.

² Le banche rilevanti – *significant* – sono quelle con attivi superiori a 30 miliardi di euro o al 20 per cento del PIL nazionale e, in ogni caso, le prime tre banche di ciascuno Stato aderente all'SSM (cfr. art. 6 del Regolamento n.1024/2013 del 15 Ottobre 2013).

In particolare, alla BCE spettano i compiti di vigilanza prudenziale sulle banche più rilevanti - che esercita con l'apporto determinante delle autorità di vigilanza nazionali - mentre la Banca d'Italia continua a svolgere i medesimi compiti sulle banche meno rilevanti e rimane responsabile in via esclusiva, nei confronti di tutte le banche italiane, dei compiti relativi alla tutela dei clienti e all'antiriciclaggio. In alcuni ambiti, peraltro, il riparto di competenze tra Banca d'Italia e BCE segue criteri "speciali": così avviene per quanto riguarda il rilascio e la revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria e l'autorizzazione all'acquisto di partecipazioni rilevanti in banche, che sono riservati in via esclusiva alla BCE per tutte le banche, e per l'irrogazione delle sanzioni amministrative, che spetta alla Banca Centrale Europea o alla Banca d'Italia secondo la ripartizione di competenze prevista dal regolamento.

3. IL RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE IN MATERIA DI GESTIONE DELLE CRISI BANCARIE

3.1 *L'evoluzione della disciplina sulle crisi bancarie*

La proposta di legge in esame delega il Governo a modificare l'ordinamento nazionale per recepire la nuova disciplina europea in materia di crisi bancarie, contenuta nella direttiva 2014/59/UE (*Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD*) e nella direttiva 2014/49/UE (*Deposit Guarantee Scheme Directive – DGSD*) e per adeguarlo al regolamento che istituisce il Meccanismo di Risoluzione Unico (Regolamento n. 806/2014 del 15 luglio 2014).

Le disposizioni costituiscono l'attuazione in Europa dei principi elaborati dal *Financial Stability Board* e sottoposti ai capi di Stato e di Governo nell'ambito del G-20. Le due direttive sono il risultato finale di un complesso negoziato, che ha coinvolto la Commissione, i governi nazionali e il Parlamento europeo nell'ambito della procedura ordinaria di co-decisione. La Banca d'Italia ha prestato, come di

consueto, assistenza al Ministero dell'Economia e delle Finanze, che ha guidato la delegazione italiana.

Il pacchetto normativo configura un mutamento significativo del sistema di gestione delle crisi bancarie. È prima di tutto una risposta all'inadeguatezza delle procedure per la gestione delle crisi, disomogenee tra Paese e Paese e fondate in prevalenza sull'utilizzo di risorse pubbliche.

Con la crisi finanziaria globale, e il dissesto di *Lehman Brothers* negli Stati Uniti e di altri importanti intermediari in alcuni Stati europei, si è constatato come le ordinarie procedure concorsuali fossero del tutto insufficienti a evitare il propagarsi del contagio, specie nel caso di intermediari operanti in più giurisdizioni. L'impossibilità di gestire, con le ordinarie procedure di crisi, le potenziali ripercussioni sistemiche del dissesto di una banca "troppo grande per fallire" ha spinto le autorità a intervenire mediante l'erogazione di risorse pubbliche, facendo ricadere il costo dei fallimenti sui contribuenti.

Non erano percorribili altre strade, in assenza di validi meccanismi per la soluzione delle crisi. Tuttavia, l'utilizzo di risorse pubbliche, oltre a comportare costi per l'erario, incoraggia comportamenti di azzardo morale da parte degli intermediari, del *management* e degli azionisti, incentivati ad assumere rischi eccessivi nell'assunto che, in caso di crisi, le relative conseguenze negative verranno attutite dall'intervento pubblico. L'implicita garanzia pubblica sulle passività distorce inoltre la concorrenza tra intermediari sistemici e non, con i primi che beneficiano di condizioni di raccolta più favorevoli.

Secondo i dati pubblicati dall'Eurostat, gli interventi di sostegno attuati da diversi governi dell'area dell'euro ai sistemi finanziari dei rispettivi paesi, misurati attraverso il loro effetto sul debito pubblico, alla fine del 2013 ammontavano a quasi 250 miliardi in Germania, quasi 60 in Spagna, circa 50 in Irlanda e nei Paesi Bassi, poco più di 40 in Grecia. In Italia il sostegno pubblico è stato di circa 4 miliardi, 3 dei quali restituiti nel corso del 2014.

Nella consapevolezza che fosse necessario risolvere una volta per tutte questi problemi, il legislatore europeo ha introdotto, entro il solco tracciato dal G-20, un nuovo sistema armonizzato di risoluzione delle crisi bancarie atto a conseguire simultaneamente una pluralità di obiettivi: gestire in modo ordinato e coordinato il dissesto, minimizzare le ripercussioni negative sulla stabilità sistemica, preservare la continuità di servizi e funzioni essenziali (ad es., i sistemi di pagamento e le infrastrutture di mercato), tutelare i depositi (in particolare, quelli di valore pari o inferiore a 100.000 euro) e i fruitori dei servizi d'investimento, evitare oneri per le finanze pubbliche.

La BRRD affronta il tema delle crisi delle banche approntando strumenti nuovi che le autorità possono impiegare per gestire in maniera ordinata eventuali situazioni di dissesto non solo a seguito del loro manifestarsi, ma anche in via preventiva o ai primi segnali di difficoltà. Per limitare al massimo l'erogazione di risorse pubbliche a favore delle banche in crisi, le autorità disporranno di incisivi poteri per allocare gli oneri della risoluzione, in primo luogo, in capo agli azionisti e ai creditori, secondo la gerarchia concorsuale stabilita dalla direttiva e, in secondo luogo, su un fondo di risoluzione alimentato dal sistema bancario.

Prima di entrare nel dettaglio del disegno di legge è bene sottolineare che il nuovo quadro normativo sulla gestione delle crisi bancarie assume una valenza specifica nel contesto del mercato unico e dell'Unione Bancaria. Come ricordato dai Presidenti del Consiglio dell'UE, della Commissione Europea, dell'Eurogruppo e della Banca Centrale Europea nel rapporto congiunto del giugno 2012: *“Towards a Genuine Economic and Monetary Union”*, regole armonizzate per la risoluzione delle banche e l'assicurazione dei depositi sono indispensabili per la piena integrazione del mercato del credito e dei servizi finanziari. Le regole contenute nella BRRD costituiscono, inoltre, l'impianto normativo che dal 2016 dovrà essere applicato dalle autorità partecipanti al Meccanismo di Risoluzione Unico, che costituisce il secondo pilastro dell'Unione Bancaria.

Le previsioni della BRRD e quelle sul Meccanismo di Risoluzione Unico contribuiranno a realizzare il principale obiettivo dell'Unione Bancaria: spezzare il circolo vizioso tra debiti bancari e debiti sovrani degli Stati dell'Eurozona.

3.2 *Descrizione della proposta in esame*

Gli articoli 5 e 6 del disegno di legge consentono di dare piena attuazione alla nuova normativa europea sulla gestione delle crisi bancarie, estremamente tecnica e dettagliata, che lascia esigui margini di discrezionalità agli ordinamenti domestici.

a. L'impianto della disciplina sulla risoluzione. La BRRD si applica alle imprese di investimento e a tutte le banche, non solo alle maggiori, in quanto, come è risultato evidente anche durante l'ultima crisi finanziaria, non è possibile escludere *a priori* che il dissesto di un intermediario di dimensioni ridotte inneschi ripercussioni sistemiche difficilmente controllabili. In linea con i principi elaborati in ambito G-20, essa prevede un approccio graduale alla gestione delle crisi bancarie.

Contrariamente a quanto avvenuto fino ad ora, sarà necessaria, nei periodi di ordinaria operatività, un'attività preparatoria intensa e continua della gestione di una crisi.

Gli intermediari dovranno predisporre piani di risanamento, volti a individuare gli interventi preventivi e le connesse responsabilità ai vari livelli dell'organizzazione aziendale per far fronte a situazioni di tensione o eventi di stress; le autorità di risoluzione dovranno elaborare preventivamente piani di risoluzione, da attivare per gestire le situazioni di crisi. Dovranno essere individuati ed eliminati gli eventuali ostacoli alla possibilità di "risolvere" in maniera ordinata gli intermediari. Le autorità di risoluzione potranno intervenire in via autoritativa fino a imporre – secondo un principio di proporzionalità – modifiche alla struttura operativa, giuridica e

organizzativa degli intermediari, per ridurne la complessità o per isolare, in un'ottica di preservazione, le funzioni critiche.

Ai primi segnali di deterioramento delle condizioni finanziarie o patrimoniali, le autorità di vigilanza (la Banca d'Italia o, per le banche di dimensioni maggiori, la BCE) potranno adottare provvedimenti che integreranno il tradizionale strumentario degli interventi prudenziali. Nei casi più gravi potranno essere nominati uno o più commissari, che si affiancheranno agli organi di amministrazione o li sostituiranno, sul modello dell'amministrazione straordinaria del Testo Unico Bancario, efficacemente collaudato nel nostro ordinamento.

In presenza di uno stato di dissesto, anche solo prospettico, le autorità di risoluzione dovranno valutare se è possibile attivare la procedura ordinaria d'insolvenza - nel nostro ordinamento bancario, la liquidazione coatta amministrativa - o se è necessario avviare la speciale procedura di risoluzione, di nuova introduzione. La procedura ordinaria d'insolvenza non potrà essere avviata se le autorità di risoluzione valuteranno che essa non è idonea ad assicurare il conseguimento degli obiettivi d'interesse pubblico sottesi alla disciplina sulle crisi, cui ho fatto riferimento: preservare la stabilità sistemica, minimizzare il sostegno pubblico, tutelare depositanti e clienti. In questo caso, verrà disposta la procedura di risoluzione.

Nell'ambito della risoluzione sarà possibile applicare una vasta gamma di strumenti per superare la crisi. In particolare, potrà essere disposto il trasferimento forzoso di beni e rapporti giuridici dall'intermediario in crisi ad acquirenti privati, potranno essere costituiti veicoli societari per salvaguardare le funzioni essenziali e ricollocarle sul mercato (ente ponte o *bridge bank*) o realizzare il valore a lungo termine delle attività deteriorate (*bad bank*).

Lo strumento più innovativo di una procedura di risoluzione è, tuttavia, il *bail-in*, che consiste nella riduzione forzata del valore delle azioni e del debito della banca in crisi, e/o nella conversione di quest'ultimo in capitale.

Come rilevato, uno dei punti di debolezza dell'attuale sistema è quello di impennare la risoluzione delle crisi bancarie sul ricorso ad apporti esterni forniti dallo Stato (*bail-out*). Il nuovo quadro regolamentare, seguendo le linee del G-20, abbandona questo approccio e ricerca all'interno degli stessi intermediari le risorse necessarie tramite il coinvolgimento di azionisti e creditori (*bail-in*). E' questa una vera e propria "rivoluzione", che dovrà essere adeguatamente comunicata e compresa dalla vasta platea dei soggetti a vario titolo interessati.

In considerazione dell'impatto potenzialmente dirompente di questo strumento, sono escluse dall'applicazione del *bail-in* alcune categorie di passività, segnatamente quelle più rilevanti per la stabilità sistemica o quelle protette nell'ambito fallimentare, come i depositi di valore inferiore a 100.000 euro, le obbligazioni garantite da attivi della banca, i debiti a breve sul mercato interbancario. Altre categorie di passività potranno essere escluse dall'autorità di risoluzione, in casi particolari, sulla base di una valutazione specifica degli effetti sulla stabilità sistemica e del possibile contagio. Nell'allocatione delle perdite dovrà essere rispettata la gerarchia prevista dalla direttiva, che in parte modifica quella concorsuale prevedendo, tra l'altro, che i depositi superiori a 100.000 euro detenuti dalle persone fisiche e dalle piccole e medie imprese siano colpiti dopo gli altri crediti chirografari (c.d. *pecking order*). In ogni caso, il trattamento riservato agli azionisti e ai creditori nell'ambito della risoluzione non potrà essere peggiore rispetto a quello che essi avrebbero subito in caso di liquidazione coatta amministrativa.

Il disegno di legge di delegazione europea prevede che - a differenza della restante disciplina, che avrebbe dovuto essere operativa dall'inizio del 2015 - l'applicazione del *bail-in* venga posticipata al 2016, sfruttando una possibilità offerta dalla stessa direttiva. Al fine di facilitare l'uso di questo strumento e contenere i

rischi di contagio legati ad esso, le banche dovranno strutturare il proprio stato patrimoniale prevedendo l'emissione di passività con caratteristiche tali da consentire la loro sicura assoggettabilità al *bail-in*. L'importo di queste passività sarà determinato dall'autorità di risoluzione.

In determinate circostanze, al finanziamento della risoluzione potrà concorrere anche il Fondo di risoluzione, alimentato da contributi versati periodicamente dagli intermediari. In particolare, il Fondo potrà intervenire solo dopo che sia stato effettuato un *bail-in* minimo dell'8 per cento del passivo; a sua volta, il contributo del Fondo non potrà superare il 5 per cento del passivo. Secondo quanto previsto dal regolamento istitutivo del Meccanismo di Risoluzione Unico e dal connesso Accordo Intergovernativo, dal 2016 i Fondi di risoluzione nazionali saranno sostituiti da un Fondo unico europeo, inizialmente diviso in comparti nazionali che progressivamente confluiranno in un comparto comune.

I Fondi di risoluzione vanno chiaramente distinti dai DGS, in quanto rispondono all'obiettivo di finanziare le operazioni di risoluzione, mentre la funzione principale dei DGS rimane quella di assicurare la tutela dei depositi protetti.

b. Le istituzioni preposte all'esercizio delle funzioni di risoluzione. Sotto il profilo istituzionale, la direttiva prevede che le funzioni di risoluzione e i relativi poteri siano assegnati da ciascuno Stato membro a uno specifico soggetto pubblico, l'autorità di risoluzione. Essa potrà essere creata *ad hoc* oppure individuata nella banca centrale, nell'autorità di vigilanza, nel ministero dell'economia; in questo secondo caso dovranno essere adottati presidi volti ad assicurare la separazione strutturale tra le funzioni di risoluzione e gli altri compiti dell'autorità. La direttiva assegna agli Stati membri la facoltà di prevedere che le decisioni dell'autorità di risoluzione con implicazioni sulla stabilità sistemica o sulle finanze pubbliche siano soggette all'approvazione del ministro competente per le materie economiche.

Il disegno di legge individua nella Banca d'Italia l'autorità di risoluzione e rimette al legislatore delegato il compito di definire il ruolo da assegnare al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

A partire dal 1° Gennaio 2016, con l'entrata a pieno regime del Meccanismo di Risoluzione Unico, i compiti che la direttiva assegna all'autorità di risoluzione nazionale saranno svolti in coordinamento con il Comitato di Risoluzione Unico (*Single Resolution Board*), costituito nell'ambito del Meccanismo di Risoluzione Unico, sulla base della ripartizione di competenze stabilita nel relativo regolamento istitutivo.

c. La disciplina sui sistemi di garanzia dei depositanti. Il pacchetto normativo è completato dalla direttiva sui sistemi di garanzia dei depositi (comunemente noti come *deposit guarantee schemes* o DGS). Essa armonizza i livelli di tutela offerti dai fondi nazionali e le loro modalità di intervento in caso di crisi, con l'obiettivo di eliminare possibili disparità competitive all'interno del mercato unico. La direttiva prevede che i DGS si dotino di risorse commisurate ai depositi protetti; a tal fine, è previsto l'obbligo a carico degli intermediari di versare ai fondi contributi su base periodica. La novità di rilievo è il passaggio da un sistema di contribuzione *ex-post*, in cui i fondi vengono "chiamati" in caso di necessità, a un altro *ex-ante*, in cui i fondi devono essere versati periodicamente fino a raggiungere la percentuale prestabilita dei depositi protetti. Il disegno di legge rimette al legislatore delegato il compito di definire le modalità di intervento dei DGS alternative rispetto al rimborso dei depositanti, che la direttiva consente a condizione che realizzino la piena tutela dei depositanti protetti con un risparmio di costi rispetto al rimborso.

L'armonizzazione della disciplina sui sistemi di garanzia dei depositi prevista dalla Direttiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio rappresenta il risultato più avanzato finora raggiunto nell'ambito del terzo pilastro dell'Unione Bancaria, essendo stato per ragioni politiche accantonato il progetto di realizzare un fondo comune europeo di tutela dei depositanti.

3.3 *Valutazione della proposta*

a. Continuità tra il vecchio e il nuovo regime di gestione delle crisi. La nuova disciplina sulla risoluzione mutua alcune caratteristiche già presenti nel nostro ordinamento: la “specialità” delle procedure di gestione delle crisi bancarie rispetto alle ordinarie procedure concorsuali e la gradualità dell’approccio di intervento rispetto al manifestarsi dello stato di dissesto.

Nel nostro ordinamento una disciplina speciale delle crisi bancarie è presente fin dalla legge bancaria del 1936. Già allora si comprese che la peculiarità del fenomeno della crisi bancaria imponeva un trattamento differenziato rispetto a quello riservato agli altri imprenditori commerciali nell’ambito delle ordinarie procedure concorsuali. L’impresa bancaria in dissesto fu sottratta dall’ambito di applicazione del fallimento e assoggettata a una procedura speciale, la liquidazione coatta amministrativa, che assegna alla Banca d’Italia rilevanti poteri di indirizzo delle modalità di gestione della crisi, pur assicurando la possibilità di ottenere piena tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi in sede giurisdizionale.

Il carattere speciale delle procedure di gestione delle crisi bancarie e la centralità del ruolo dell’autorità amministrativa sono elementi cardine anche della nuova disciplina europea della risoluzione.

Del nostro modello di gestione delle crisi bancarie la disciplina sulla risoluzione condivide, inoltre, l’impostazione graduale rispetto al manifestarsi del dissesto. Questa impostazione autorizza l’intervento dell’autorità amministrativa – e la conseguente compressione dei diritti degli intermediari e degli azionisti – non solo in caso di insolvenza, ma già al manifestarsi dei primi segnali di deterioramento della situazione finanziaria o patrimoniale della banca. In tali casi il Testo Unico Bancario consente, con l’avvio della procedura di amministrazione straordinaria, la decadenza degli organi di amministrazione e controllo dell’intermediario e la nomina da parte della Banca d’Italia di uno o più commissari straordinari.

Nei casi più gravi, la disciplina della liquidazione coatta amministrativa contenuta nel Testo Unico prevede strumenti, quali la cessione di attività e passività, che permettono l'uscita ordinata dell'intermediario dal mercato pur mantenendo la continuità dei servizi finanziari essenziali.

Il modello italiano di gestione delle crisi bancarie ha dato nel complesso buona prova di sé, anche nel contesto dell'ultima recessione. Nonostante le gravi tensioni macroeconomiche, i dissesti hanno riguardato pochi intermediari di dimensioni piccole e medio-piccole. I depositanti non hanno subito perdite e i fondi erogati dallo Stato sono stati di ammontare relativamente contenuto. Per questa ragione esso ha rappresentato un punto di riferimento per il legislatore europeo: l'impostazione gradualista è stata preferita rispetto agli approcci adottati da altri Stati membri, che non prevedono la possibilità per l'autorità di interferire con i diritti dei soci se non a seguito dell'accertamento dello stato di dissesto.

b. La designazione dell'autorità di risoluzione. La scelta di individuare la Banca d'Italia quale autorità di risoluzione risulta coerente con quelle effettuate da molti altri Stati membri dell'Unione Europea, che hanno allocato – per ragioni di efficienza e di efficacia - le funzioni di risoluzione e quelle di vigilanza in capo alla medesima autorità.

L'attribuzione alla Banca d'Italia di compiti in materia di risoluzione potrà avvantaggiarsi dell'esperienza maturata nell'ambito dell'attività di gestione delle crisi e beneficiare dei contributi informativi derivanti dallo svolgimento delle altre attività istituzionali (oltre alla vigilanza sul sistema bancario, la supervisione sui mercati e i sistemi di pagamento).

L'impostazione gradualista cui si è fatto riferimento comporta la sostanziale continuità di azione tra la funzione di supervisione, responsabile dell'esame dei piani di risanamento e dell'attuazione degli interventi preventivi, e quella di risoluzione, cui spetta elaborare ed attuare i piani di risoluzione ed attivare i relativi strumenti.

Significative sono le sinergie tra le due funzioni come anche le esigenze di coordinamento dei relativi ruoli e responsabilità, nel rispetto del principio di separatezza posto dal legislatore comunitario, da attuare attraverso adeguati presidi organizzativi. Ciò non comporterà un forte mutamento organizzativo, in quanto è già nella prassi della Vigilanza della Banca d'Italia separare la gestione delle crisi dal controllo degli intermediari, affidando tali compiti a differenti unità organizzative.

L'obiettivo di equiparare le funzioni di risoluzione a quelle di vigilanza trarrebbe inoltre vantaggio dall'estensione, da parte del legislatore, del trattamento penale previsto dal reato di ostacolo all'attività di vigilanza anche alle condotte che possono essere poste in relazione allo svolgimento dell'attività di risoluzione.

In sede di adozione della normativa delegata dovrà essere assicurato un adeguato coinvolgimento del Ministero dell'Economia e delle Finanze nelle decisioni suscettibili di incidere sulla stabilità sistemica, tra cui, *in primis*, l'avvio della procedura di risoluzione e il piano delle misure da adottare, tra cui rientra il *bail-in* di azionisti e creditori. A tal fine potrebbe essere opportuno valorizzare l'approccio sin qui adottato dal nostro ordinamento, che, per l'avvio delle procedure di crisi, richiede al Ministro dell'Economia e delle Finanze di esprimere il proprio consenso sulla proposta tecnica elaborata dalla Banca d'Italia. Il consenso dell'autorità politica è d'altra parte previsto anche dal regolamento istitutivo del Meccanismo di Risoluzione Unico, secondo il quale, dal 2016, la proposta di avvio della risoluzione delle maggiori banche dell'Eurozona elaborata dal *Single Resolution Board* può in alcuni casi essere soggetta al nulla-osta da parte del Consiglio.

c. Le sfide della nuova disciplina sulle crisi. Vorrei ora soffermarmi sui principali profili di novità introdotti dalla disciplina sulla risoluzione, cominciando da quello più rilevante: l'affermazione del principio secondo cui i costi per il superamento della crisi non possono gravare sul contribuente, ma devono essere sopportati, in primo luogo, da azionisti e creditori e, in secondo luogo, dal sistema bancario.

Si tratta, come detto, di un mutamento radicale. Il divieto di *bail-out* imporrà alle banche, agli investitori e alle autorità un profondo ripensamento non solo delle modalità di gestione delle crisi, ma più in generale delle proprie attività e degli assetti organizzativi.

I cambiamenti interesseranno anzitutto le stesse banche. Il principio secondo cui gli oneri per il superamento della crisi dovranno essere sopportati non soltanto dagli azionisti ma anche dai creditori inevitabilmente inciderà sui costi e sulle modalità della raccolta bancaria. La struttura del passivo degli intermediari dovrà essere adattata alle nuove regole sul *bail-in*, che impongono alle banche di dotarsi e mantenere nel continuo strumenti di debito sufficienti per assicurare un'adeguata capacità di assorbimento delle perdite mediante la riduzione forzata del loro valore o la conversione in capitale. Anche la *governance* e i sistemi di controllo interni dovranno essere adeguati al nuovo quadro normativo, per assicurare non solo la piena *compliance* con le nuove regole, ma anche una corretta gestione di tutti i profili di rischio a esse connessi.

Il venire meno dell'implicita garanzia pubblica sul passivo degli intermediari imporrà, in secondo luogo, agli investitori e agli operatori di mercato di intensificare la propria azione di monitoraggio sui rischi rappresentati nei bilanci bancari. La necessità di rendere più stringente la disciplina di mercato richiede che gli strumenti di debito emessi dalle banche siano sottoscritti da operatori in grado di selezionare correttamente i rischi. Gli strumenti soggetti a riduzione e/o conversione in capitale andranno considerati come particolarmente rischiosi; ciò impone di applicare con estrema cura tutti i presidi richiesti dalla disciplina sull'emissione, il collocamento, la negoziazione di strumenti finanziari presso la clientela al dettaglio. Le autorità di controllo dovranno dedicare particolare attenzione a questi profili.

Le banche dovranno riservare gli strumenti di debito diversi dai depositi (obbligazioni e altri prodotti) agli investitori più esperti e in grado di selezionare il rischio, valutando l'opportunità di dirottare la clientela al dettaglio meno consapevole

verso lo strumento del deposito, che continua ad essere garantito dal DGS fino a 100.000 euro e, anche per importi superiori, gode di una posizione particolarmente favorevole all'interno della gerarchia fallimentare.

Il nuovo quadro normativo pone anche una sfida alle autorità di vigilanza e di risoluzione, che dovranno adattare le proprie modalità di prevenzione e gestione delle crisi. Dovranno essere messe in atto soluzioni organizzative adeguate a garantire la piena efficacia delle funzioni di risoluzione; l'attività operativa dovrà arricchirsi di nuove tecniche di valutazione e metodologie di intervento per l'esercizio dei compiti previsti dalla disciplina europea e, in particolare, per la valutazione dell'interesse pubblico ad attuare la risoluzione; in linea con quanto previsto dalla bozza di legge delega, potranno essere emanate disposizioni secondarie di attuazione per disciplinare gli aspetti più tecnici.

Tra i nuovi rischi che occorrerà valutare e controllare vi è quello legato ai possibili effetti negativi del *bail-in* sulla stabilità sistemica. Nell'esercizio dei poteri di riduzione del valore delle passività e della conversione dei titoli di debito in capitale sarà, infatti, necessario assicurare che il contagio non si estenda né verso soggetti direttamente o indirettamente esposti nei confronti dell'intermediario in crisi né verso altri operatori di mercato, che potrebbero amplificare gli effetti di contagio.

Andrà, inoltre, rimeditato il ruolo degli schemi di garanzia dei depositanti nella gestione delle crisi. Fino a oggi, i DGS hanno avuto una funzione fondamentale nel sostenere finanziariamente il superamento della situazione di difficoltà mediante interventi alternativi al rimborso dei depositanti in fase di liquidazione (es., la prestazione di garanzie sulle attività dell'intermediario in crisi a beneficio di acquirenti privati), o preventivi già durante l'amministrazione straordinaria. Questi interventi hanno consentito ai fondi di adempiere alla propria missione istituzionale di assicurare i depositi inferiori a 100.000 euro, contribuendo al tempo stesso al risanamento della banca con un esborso inferiore a quello che avrebbero sopportato per il rimborso stesso.

Il nuovo quadro normativo, pur mantenendo la possibilità di autorizzare su base nazionale i DGS a effettuare interventi alternativi al rimborso renderà più circoscritto il margine di operatività di questi ultimi per effetto della disposizione che prevede la postergazione nella distribuzione delle perdite dei depositi sotto i 100.000 euro rispetto agli altri creditori chirografari (c.d. *depositor preference*). Tale previsione, pur motivata dall'intento di rafforzare la tutela offerta ai depositanti, riduce di fatto le perdite potenziali a carico del DGS, rendendo remota la possibilità che esso possa effettuare interventi alternativi al rimborso; questi ultimi, infatti, sono ammissibili solo quando si presentano come meno onerosi rispetto al rimborso dei depositi.

La praticabilità di interventi alternativi dei DGS, peraltro, è soggetta a crescenti limitazioni da parte della Commissione Europea, la quale sta valutando la loro assimilazione - in presenza di specifiche condizioni - agli aiuti di Stato e, quindi, l'esigenza di sottoporli a un regime molto stringente, quale quello previsto dalla Comunicazione emanata dalla predetta Autorità nel luglio 2013. La Comunicazione prevede in particolare che, prima di concedere aiuti per la ristrutturazione a favore di una banca, gli Stati membri garantiscano che gli azionisti e i detentori di capitale subordinato di detta banca provvedano a fornire il necessario contributo (c.d. *burden sharing*).

È auspicabile che la Commissione Europea sviluppi prassi applicative idonee a distinguere gli interventi dei DGS che, per le modalità con cui vengono decisi, sono riconducibili all'esercizio di una potestà pubblica e, dunque, devono essere assoggettati alla disciplina sugli aiuti di Stato, da quelli che, invece, come è nel caso italiano, sono il frutto dell'autonomia decisionale dei soggetti privati che gestiscono i fondi e rispondono a logiche di razionalità economica.

3.4 Conclusioni

Con l'adozione del pacchetto BRRD – DGSD e l'istituzione del Meccanismo di Risoluzione Unico il legislatore europeo ha impresso modifiche significative alla disciplina sulla gestione delle crisi bancarie, riconoscendo il carattere strategico di questo tema per il rafforzamento del mercato unico e della stabilità sistemica. Il passaggio dal vecchio al nuovo sistema impone mutamenti sul piano culturale, prima ancora che nell'attività operativa e negli assetti organizzativi. Al tempo stesso, trova continuità e risulta valorizzato l'approccio alla gestione delle crisi bancarie seguito storicamente dalla Banca d'Italia, diretto a preservare la continuità dei servizi finanziari essenziali.

Il termine per il recepimento della direttiva comunitaria è scaduto il primo gennaio di quest'anno. E' necessario che i lavori di recepimento, che dopo l'approvazione della legge delega proseguiranno con l'emanazione del decreto legislativo da parte del Governo, siano portati a compimento nel più breve tempo possibile.

In sede europea i lavori in materia di risoluzione proseguono a ritmo serrato. Nei prossimi mesi l'Autorità Bancaria Europea e la Commissione Europea adotteranno la normativa di secondo livello in attuazione di specifiche previsioni contenute nelle due direttive. Tra pochi giorni si terrà la prima riunione del Comitato di Risoluzione Unico; esso ha ormai iniziato a svolgere le attività di propria competenza: nel 2015 si concentrerà sulla predisposizione dei piani di risoluzione e, dal 2016, svolgerà tutte le funzioni di risoluzione per le principali banche dell'Eurozona.

In assenza della designazione di un'autorità di risoluzione nazionale, la nomina del rappresentante italiano nel Comitato avrà carattere provvisorio. Più in generale, la piena partecipazione dell'Italia alle iniziative promosse a livello europeo è fortemente limitata da tale mancata designazione. E' bene ricordare al riguardo che

la normativa comunitaria prevede un ruolo fondamentale delle autorità di risoluzione nazionali nella elaborazione e attuazione dei piani di risoluzione. E' in definitiva auspicabile che, date la necessità e l'urgenza di consentire a rappresentanti italiani di sedere a pieno titolo nei consessi europei, si proceda al più presto all'individuazione di un'autorità di risoluzione nazionale, eventualmente anche anticipando tale designazione, in attesa del recepimento della BRRD.

4. IL RECEPIMENTO DEL PACCHETTO MiFID2 - MiFIR

Il disegno di legge contiene anche una delega legislativa per il recepimento della direttiva 2014/65/UE (MiFID2) e l'adeguamento al regolamento (UE) n. 600/2014 (MiFIR) in materia di mercati degli strumenti finanziari e servizi d'investimento.

I provvedimenti europei da attuare rafforzano la disciplina del mercato mobiliare, dotando le autorità di vigilanza di poteri incisivi sulla falsariga di quanto è avvenuto nel comparto bancario con la direttiva 2013/36/UE (CRD4), in corso di recepimento.

L'adeguamento alla nuova disciplina dovrebbe avvenire confermando l'attuale ripartizione di competenze tra Banca d'Italia e Consob, incentrata sulle diverse finalità affidate alla cura di ciascuna autorità: la Banca d'Italia per la stabilità finanziaria e il contenimento dei rischi; la Consob per la trasparenza e la tutela degli investitori. Integrazioni e affinamenti all'attuale allocazione delle responsabilità, concernenti aspetti specifici e innovativi, potranno essere presi in considerazione per dare piena e più efficace attuazione a questo criterio di riparto.

In materia di servizi e attività di investimento il Testo Unico della Finanza rimette la disciplina tecnica di numerosi aspetti alla regolamentazione congiunta della Banca d'Italia e della Consob. La normativa secondaria però, sempre più spesso,

recepisce orientamenti maturati a livello europeo, per i quali sono previsti margini di intervento esigui e termini di recepimento stretti. In questi casi i regolamenti congiunti si limitano ad adattare gli orientamenti europei alle specificità nazionali, giuridiche e di mercato, ma non compiono importanti scelte di *policy*.

La messa a punto di un atto normativo destinato a essere fatto proprio da due autorità richiede tempi necessariamente più lunghi e l'impiego di maggiori risorse; l'appesantimento del processo rende più difficile il rispetto dei termini, senza un tangibile guadagno in termini di condivisione delle scelte di *policy*, atteso che esse sono ormai elaborate a livello europeo. In questo contesto, decisamente mutato rispetto al quadro in cui è maturata la scelta di produrre una disciplina secondaria in condominio tra le due autorità, appare più efficiente l'allocazione delle competenze regolamentari singolarmente a ciascuna autorità. Resta fermo che l'adozione dei regolamenti dovrà essere preceduta da una fase di consultazione atta ad assicurare il pieno coordinamento tra le due Autorità e seguita dall'individuazione di efficaci meccanismi di raccordo tra le stesse.

MODIFICHE AL TUB E AL TUF PER IL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA 2013/36/UE (C.D. “CRD IV”)

Tra i provvedimenti attualmente all’esame delle Commissioni vi è anche l’Atto del Governo n. 147 ⁽³⁾, sottoposto al parere parlamentare ai sensi dell’art. 31 della legge 24 dicembre 2012, n. 234. Lo schema di decreto legislativo è volto a modificare i Testi unici bancario (TUB) e della finanza (TUF) per recepire, a livello legislativo, la direttiva 2013/36/UE sull’accesso all’attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento (c.d. “CRD IV”).

La CRD IV e il connesso regolamento 2013/575 /UE (c.d. “CRR”) definiscono un assetto organico di regolamentazione e controllo sulle banche e sulle imprese di investimento accogliendo i contenuti del terzo accordo di Basilea sul capitale. Essi mirano, nel complesso, al rafforzamento della disciplina prudenziale e all’accrescimento del livello di armonizzazione delle regole applicabili agli intermediari che operano nel mercato unico europeo.

Mentre le disposizioni del regolamento sono direttamente applicabili e quindi già in vigore, per il recepimento della direttiva lo schema all’esame delle Commissioni prevede l’introduzione nel TUB e nel TUF delle nuove regole che richiedono una disciplina di rango legislativo. Per quelle che potevano essere recepite attraverso la normativa secondaria, la Banca d’Italia ha già provveduto all’emanazione delle disposizioni attuative di propria competenza nel corso del 2013 e del 2014.

I principali interventi previsti dallo schema di decreto legislativo riguardano:

- la disciplina dei **requisiti degli esponenti aziendali e dei partecipanti al capitale degli intermediari**. Lo schema di decreto legislativo prevede una complessiva riforma della materia, volta ad integrare i requisiti oggettivi di onorabilità e di professionalità (nonché di indipendenza nel caso degli esponenti) con criteri di competenza e correttezza, da enucleare nella disciplina secondaria; ciò consentirà all’intermediario e alla vigilanza una valutazione più completa dell’idoneità, anche in relazione alle specifiche circostanze. Le modifiche proposte – destinate ad applicarsi alle diverse tipologie di intermediari con modalità differenziate, secondo criteri di proporzionalità – tengono conto delle linee guida emanate dall’Autorità Bancaria Europea e dei principi di vigilanza adottati dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria. In applicazione del principio in base al quale gli esponenti debbono dedicare

⁽³⁾ “Schema di decreto legislativo recante recepimento della direttiva 2013/36/UE che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, per quanto concerne l’accesso all’attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento”, in attuazione della delega contenuta negli artt. 1 e 3 della legge 7 ottobre 2014, n. 154.

un tempo adeguato all'espletamento del proprio incarico, è prevista una disciplina dei **limiti al cumulo degli incarichi** per gli esponenti delle banche e delle SIM;

- i **poteri di intervento e correttivi della Banca d'Italia quale autorità di vigilanza prudenziale**. Alle misure già previste attualmente dal TUB e dal TUF viene aggiunto, in particolare, il potere di rimuovere uno o più esponenti aziendali quando la loro permanenza in carica sia di pregiudizio per la sana e prudente gestione dell'intermediario e non sia possibile – anche per ragioni di urgenza – pronunciarne la decadenza per perdita dei requisiti. Viene altresì prevista la possibilità per la Banca d'Italia di disporre lo scioglimento dell'intero *board*, quale misura alternativa alla gestione provvisoria e all'amministrazione straordinaria dell'intermediario, e di convocare l'assemblea per il rinnovo degli organi;
- l'introduzione di meccanismi per la segnalazione da parte del personale degli intermediari, sia all'interno dell'azienda sia verso l'autorità di vigilanza, di eventuali violazioni normative (c.d. *whistleblowing*);
- una riforma complessiva della disciplina delle **sanzioni amministrative**. In attuazione della direttiva sono previste innovazioni di notevole rilievo: la sanzionabilità diretta sia delle persone giuridiche sia, in presenza di specifici presupposti, delle persone fisiche; massimali delle sanzioni pecuniarie elevati, in stretta aderenza a quanto previsto dalla delega legislativa; nuovi criteri per la quantificazione delle sanzioni e per la loro pubblicazione; misure di carattere non pecuniario (si tratta dell'interdizione temporanea dall'esercizio di funzioni presso intermediari, c.d. "*temporary ban*", applicabile come misura accessoria a quella pecuniaria nei confronti delle persone fisiche per violazioni di particolare gravità, e dell'ordine di porre termine alle violazioni, c.d. "*cease and desist order*", irrogabile in alternativa alla sanzione pecuniaria per violazioni di scarsa offensività o pericolosità). In linea con la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, vengono inoltre rafforzate le garanzie procedurali sia nell'irrogazione delle sanzioni sia nel procedimento di impugnazione dei provvedimenti sanzionatori dinanzi all'autorità giudiziaria. In conformità con la delega, il nuovo regime sanzionatorio viene applicato al complesso delle fattispecie previste dal TUB e dal TUF, estendendolo anche a tipologie di intermediari e a violazioni ulteriori rispetto a quelle espressamente contemplate dalla direttiva, al fine di garantire che il sistema sanzionatorio in materia finanziaria sia coerente e organico, e di evitare che gli stessi soggetti – o violazioni tra loro omogenee – siano assoggettati a regimi e procedure diverse a seconda dell'autorità (Banca d'Italia o Consob) competente a irrogare la sanzione. Alcune peculiarità riguardano, nel TUB, la materia della trasparenza e della correttezza dei comportamenti (in cui resta fermo il principio della rilevanza della violazione e la sanzione è diretta solo alle persone giuridiche) e, nel TUF, la materia degli abusi di mercato (il cui

impianto sanzionatorio rimane sostanzialmente confermato, salvo il rafforzamento delle garanzie procedurali). Viene prevista, infine, l'introduzione nel TUF della possibilità di estinguere talune violazioni di minore rilievo attraverso il pagamento di una sanzione in misura ridotta;

- l'eliminazione, in conformità a quanto previsto dalla legge di delegazione, della necessità di una previa deliberazione del **Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR)** per l'emanazione delle disposizioni della Banca d'Italia previste dal TUB nelle materie prudenziali oggetto della CRD IV.

La Banca d'Italia ha collaborato con il Ministero dell'economia e delle finanze nella stesura dello schema di decreto legislativo e condivide le soluzioni approntate.

Va sottolineata l'importanza di procedere celermente all'emanazione del decreto legislativo, non soltanto per porre rimedio alla procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea, ma anche perché il mancato recepimento della CRD IV incide in modo significativo sul funzionamento del Meccanismo di Vigilanza Unico (MVU), che a partire dal 4 novembre scorso vede l'attribuzione alla BCE dei principali compiti di vigilanza sulle banche più rilevanti dell'Eurozona.

Sebbene, infatti, le fonti istitutive del MVU siano contenute in regolamenti europei di diretta applicazione nell'ordinamento nazionale, va ricordato che la BCE – nell'esercizio dei suoi nuovi poteri di vigilanza – è tenuta ad applicare il quadro normativo vigente in materia prudenziale. Tale quadro, in attesa del recepimento della CRD IV che rimane di competenza dei singoli Stati membri, è ancora incompleto. Ad esempio, in Italia la BCE non può far valere gli obblighi previsti dalla nuova disciplina in tema di limiti al cumulo degli incarichi degli esponenti, in mancanza di una norma di legge nazionale che recepisca sul punto le indicazioni della direttiva.

Va, inoltre, considerato che alcuni poteri delle autorità di vigilanza previsti dalla CRD IV sono attribuiti alla BCE dal regolamento istitutivo del MVU (in particolare, il potere di rimozione degli esponenti aziendali): in questi casi, il ritardo nell'emanazione dello schema di decreto legislativo comporta ingiustificate asimmetrie tra i poteri di vigilanza esercitabili dalla BCE sulle banche più rilevanti e quelli esercitabili dalla Banca d'Italia sulle altre banche. Inoltre, ai sensi del regolamento sull'MVU la BCE può richiedere alla Banca d'Italia di intervenire nelle ipotesi in cui non ha il potere di irrogare direttamente sanzioni (ad esempio, sanzioni non pecuniarie e sanzioni nei confronti delle persone giuridiche per violazioni di normative nazionali attuative di direttive): in mancanza del recepimento della CRD IV, la Banca d'Italia non può dare corso a eventuali richieste della specie.