

Senato della Repubblica

VI Commissione Finanze

Schemi di decreto legislativo relativi all'attuazione della Direttiva 2014/59/UE che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica le direttive 82/891/CEE, 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012.

(Atti n. 208 e 209)

Audizione dell'Associazione Nazionale fra le Banche Popolari

**INTERVENTO DEL PRESIDENTE
AVV. CORRADO SFORZA FOGLIANI**

Roma, 29 ottobre 2015

Schemi di decreto legislativo relativi all'attuazione della Direttiva 2014/59/UE che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica le direttive 82/891/CEE, 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

consentitemi anzitutto di esprimere il ringraziamento mio personale e dell'Associazione che presiedo per l'opportunità di fornire alla Commissione un contributo su un tema così rilevante come quello del recepimento nell'ordinamento italiano della Direttiva europea n. 59 del 2014 (Bank Recovery and Resolution Directive - BRRD), che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e, specificamente, sugli schemi dei decreti legislativi per il recepimento di detta Direttiva predisposti dal Governo in esecuzione della legge di delegazione europea per il 2014 (Legge n. 114 del 9 luglio 2015).

La Direttiva dà attuazione ai principi in materia di risoluzione delle crisi bancarie elaborati dal Financial Stability Board nell'ottobre 2011 e posti all'approvazione dei Capi di Stato e di Governo riuniti a Cannes nel novembre 2011.

Il nuovo quadro normativo europeo, come noto, introduce negli ordinamenti nazionali un regime armonizzato per la gestione delle crisi delle banche e di altri intermediari finanziari, con l'obiettivo di assicurare che il dissesto di tali enti possa essere affrontato tempestivamente ed in modo da garantire la continuità delle funzioni essenziali, evitare effetti negativi sulla stabilità finanziaria, preservare l'integrità delle finanze pubbliche, tutelare i depositanti e gli investitori protetti.

Il nuovo regime normativo ha dunque l'obiettivo di ridurre al minimo i fenomeni di azzardo morale alla base della crisi finanziaria globale, di rafforzare la disciplina di mercato e contenere gli incentivi all'assunzione di un livello eccessivo di rischio da parte di intermediari, azionisti e creditori.

La nuova procedura di risoluzione dovrebbe rappresentare un'alternativa per la gestione delle crisi bancarie più efficiente rispetto agli ordinari procedimenti concorsuali, in termini di minori costi non solo per le finanze pubbliche, ma anche per gli stessi azionisti e creditori.

La BRRD è parte di un pacchetto normativo che comprende anche la Direttiva 2014/49/UE (c.d. Deposit Guarantee Scheme Directive - DGSD) sui sistemi di garanzia dei depositanti ed il Regolamento 806/2014/UE, che istituisce il Meccanismo unico di risoluzione per i Paesi dell'Eurozona a partire dal 2016.

I due schemi di decreto legislativo, predisposti dal Governo ed all'esame del Parlamento, consistono in altrettanti distinti provvedimenti:

- il primo include la disciplina per la predisposizione dei Piani di risoluzione, l'adozione delle misure di risoluzione, l'avvio e chiusura delle procedure di risoluzione, la gestione delle crisi dei gruppi cross-border, i poteri e le funzioni delle Autorità di risoluzione, le modalità di funzionamento del Fondo di risoluzione;
- il secondo apporta modifiche al decreto legislativo n. 385 del 1° settembre 1993 (Testo unico bancario), in materia di disciplina dei Piani di risanamento, di misure di intervento precoce, di amministrazione straordinaria e liquidazione coatta amministrativa delle banche, al fine di adeguarla al nuovo quadro normativo previsto dalla Direttiva; apporta inoltre modifiche al decreto legislativo n. 58 del 24 febbraio 1998 (Testo unico della finanza), con riguardo specifico alle Sim mediante la previsione di rinvii alla disciplina prevista per le banche nel Testo unico bancario.

I decreti delegati disciplinano, fra l'altro, le norme e le regole sul c.d. Bail-in, ovvero sulle procedure per l'esercizio, da parte delle autorità di risoluzione, dei poteri di svalutazione del valore delle azioni e del debito della banca in crisi e/o della conversione delle passività di un ente creditizio in capitale.

In proposito, per quanto di specifico interesse per le banche cooperative quali le banche popolari, in sede di approvazione delle legge di delegazione europea 2014 una modifica approvata dal Parlamento ha previsto che l'attivazione dei poteri previsti in caso di Bail-in (riduzione forzata del valore delle azioni e/o conversione) dovrà avvenire valutando l'opportunità di stabilire modalità applicative coerenti con la forma societaria cooperativa della banca.

Testualmente l'art. 8 della citata Legge prevede il seguente principio direttivo:

«b) prevedere che lo strumento del Bail-in di cui alla sezione 5 del capo IV del titolo IV della Direttiva si applichi a partire dal 1° gennaio 2016, valutando inoltre

l'opportunità di stabilire modalità applicative del Bail-in coerenti con la forma societaria cooperativa».

In applicazione di tale principio, l'art. 53 dello schema di decreto (Atto del Governo n. 209) prevede una specifica deroga, di carattere temporaneo, alla disciplina sul gradimento e sui limiti al possesso azionario (artt. 2527 e 2528 cod. civ., e art. 30 Testo unico bancario) nel caso di acquisizioni e/o incrementi di partecipazioni nelle banche cooperative conseguente alla conversione in applicazione delle procedure di Bail-in.

Se il Bail-in è stato disposto nei confronti di una banca popolare o di una banca di credito cooperativo, è compito della Banca d'Italia stabilire il termine entro il quale deve essere ristabilito il rispetto dei limiti al possesso azionario. Se tale termine decorre inutilmente, la Banca d'Italia deve disporre la trasformazione in S.p.A.

Data l'ampiezza del potere attribuito all'Autorità di risoluzione, si riterrebbe auspicabile specificare espressamente - nella norma citata - che il termine, decorso il quale la Banca d'Italia può disporre la trasformazione in S.p.A. della banca cooperativa, sia quantomeno "congruo" nonché suscettibile di proroga, da valutare caso per caso, da parte della Banca d'Italia; si ravvisa inoltre l'opportunità di subordinare il potere di trasformazione in altro modello societario al verificarsi della condizione del mancato risanamento.

In ottica generale, si evidenzia come nel processo di adeguamento al nuovo impianto normativo, sia opportuno procedere, così come avviene nelle occasioni di modifica incisiva della regolamentazione previgente, con la necessaria gradualità, soprattutto in riferimento alla fase di entrata in vigore dei dettami operativi ad opera dell'Autorità di vigilanza.

In relazione al merito dei contenuti del recepimento delle disposizioni di diritto comunitario nell'ordinamento nazionale, si evidenzia inoltre come non si possa prescindere da una concreta e reale applicazione del principio di proporzionalità.

Secondo tale principio, la regolamentazione deve tenere conto della diversità degli intermediari cui viene applicata - in termini di profili dimensionali, modello giuridico, finalità imprenditoriali, propensione al rischio, modello operativo di riferimento - dettando regole opportunamente differenziate e assicurandone al contempo un'applicazione coerente con le specificità degli stessi.

Ciò rileva in particolar modo per gli intermediari di dimensioni medie e minori, caratterizzati da una forma giuridica e da un modello operativo non finalizzati in modo prevalente alla massimizzazione del profitto.

Relativamente a questi sarebbe opportuno che la regolamentazione non introduca adempimenti eccessivamente onerosi e complessi che potrebbero intaccarne l'efficienza economica e addirittura pregiudicarne la stabilità.

Il 18 febbraio u.s., il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) ha diffuso un proprio parere su “Il ruolo delle banche cooperative e casse di risparmio nella coesione territoriale”.

Il CESE, pur riconoscendo gli sforzi compiuti dalla Commissione europea nel prendere in considerazione la specificità delle banche in parola, ha argomentato che “il problema continua a riguardare l'adeguata applicazione del principio di proporzionalità nella nuova regolamentazione bancaria” e propone al riguardo, proprio al fine di salvaguardare la stabilità del sistema finanziario, di applicare requisiti più stringenti ai gruppi bancari che operano a livello globale, requisiti rigorosi alle banche con operatività di rilevanza sistemica in Europa e requisiti più flessibili alle banche nazionali e locali.

In tale ottica, il principio di proporzionalità, andrebbe concretamente attuato in primo luogo con riferimento alle modalità di contribuzione al Single Resolution Fund, ossia al Fondo unico di risoluzione delle crisi delle banche, le cui consistenze verranno accumulate tramite il versamento ex ante di contributi obbligatori da parte di tutte le banche degli Stati membri, fino a raggiungere lo 0,8% dell'ammontare complessivo dei depositi amministrati dal complesso delle banche che operano nell'Unione.

Il Regolamento 806/2014/UE, istitutivo del Fondo, prevede che il primo obiettivo del Fondo sia quello di assicurare la stabilità finanziaria di un intermediario a seguito di un'eventuale ristrutturazione. Ciò non esclude, peraltro, che in casi particolari, ovvero quando le risorse interne direttamente riferibili a soci e clienti si dimostrino insufficienti a risanare la banca soggetta a risoluzione, il Fondo possa essere impiegato per assorbire le perdite e fornire nuovi capitali.

E' di tutta evidenza che le probabilità di utilizzare il Fondo e, soprattutto, l'entità delle risorse che presumibilmente saranno assorbite per fronteggiare situazioni di crisi, sono direttamente correlate alla rilevanza sistemica delle banche, ovvero alla

loro propensione al rischio e all'attitudine a trasferire e diffondere gli effetti negativi dei rischi acquisiti alle altre componenti del sistema, in ragione non solo della dimensione, ma anche e soprattutto del loro livello di finanziarizzazione e di interconnessione operativa con gli altri intermediari.

Ciò, peraltro, è quanto avvenuto nel corso della recente crisi internazionale, durante la quale sono state impegnate ingenti risorse pubbliche per fronteggiare il dissesto di alcuni grandi gruppi transnazionali che operavano su mercati finanziari molto rischiosi come quelli dei mutui subprime, mentre la gran parte delle banche del territorio, orientate al credito e all'intermediazione tradizionale, ha subito gli effetti della crisi ed anzi ha contribuito a contrastarla, continuando a finanziare le economie locali e le PMI.

Riteniamo pertanto che la contribuzione al Fondo unico di risoluzione debba essere commisurata non solo alla dimensione degli intermediari, ma anche e soprattutto alla propensione al rischio, alla rilevanza sistemica e al livello di finanziarizzazione degli stessi, ovvero a quelle connotazioni che più di altre renderanno probabile l'assorbimento delle risorse del Fondo.

Allo stesso modo, in applicazione a quanto espressamente disposto dal Considerando 14 della Direttiva BRR, riteniamo che il principio di proporzionalità debba essere applicato con riferimento alla predisposizione dei Piani di risanamento aziendale, e pertanto dovrebbero essere previste modalità semplificate per le banche, come le popolari cooperative, che hanno dimensioni, complessità operative e profili di rischio contenuti rispetto alla generalità delle banche commerciali.

Ciò proprio al fine di rispettare le indicazioni del Considerando, che sottolinea l'esigenza di contenere al minimo gli oneri amministrativi sugli obblighi di elaborazione dei piani di risanamento e risoluzione, evitando prescrizioni eccessive e ingiustificate.

Entrando nel merito delle valutazioni tecniche previste dai decreti di recepimento della BRRD, sussiste a nostro avviso un problema di merito riguardante alcune forme di provvista bancaria. E' il caso delle obbligazioni bancarie non garantite (cd. obbligazioni senior) che risultano penalizzate nella graduatoria degli strumenti di debito utilizzabili nelle procedure di risoluzione delle crisi bancarie, e che pertanto si presentano più rischiose per la clientela e più onerose per le banche emittenti.

La maggior rischiosità dei titoli senior implica un maggior costo per finanziare l'economia reale e ciò assume particolare rilievo nel contesto italiano dove le obbligazioni bancarie rappresentano una voce rilevante tra gli investimenti del risparmio delle famiglie.

Al riguardo, peraltro, si deve evidenziare che molti grandi intermediari sono strettamente collegati a società che svolgono di fatto un ruolo simile a quello delle banche ma che non sono sottoposte alla regolamentazione e alla vigilanza bancaria.

Si tratta del cosiddetto sistema bancario ombra, un settore che nella sola Unione Europea ha superato i 23 mila miliardi di Euro, con una crescita notevole anche negli anni successivi allo scoppio della crisi. Riteniamo al riguardo che si debba vigilare attentamente al fine di evitare che si profili un incentivo per i grandi gruppi bancari nel fornire ai clienti migliori una qualche possibile scappatoia nell'assunzione di rischi, spostando sempre più attivi nell'ombra.

C'è un ultimo aspetto che riteniamo importante debba essere sottolineato, anche se non investe direttamente il dettato dei decreti attuativi della Direttiva europea: si tratta dell'impatto mediatico sulla clientela retail che accompagna il processo di entrata in vigore dell'impianto normativo riferito alla BRRD e, in particolare, al Bail-in e che sta inducendo ingiustificate preoccupazioni in ordine ai rischi sui depositi e sulla provvista bancaria in generale.

Ciò avviene nonostante la Direttiva escluda dalle procedure di risoluzione delle crisi la gran parte delle forme di provvista bancaria retail - depositi di valore inferiore a 100.000 Euro, obbligazioni garantite dagli attivi della banca, ecc. - la qual cosa minimizza di fatto la probabilità che i normali depositanti possano subire perdite, anche in situazioni di dissesto della banca.

Riteniamo pertanto che possa essere opportuna un'ampia campagna di informazione ad opera dell'industria e delle istituzioni, per evitare che tali timori possano arrecare nocimento alla consistenza delle fonti di provvista del sistema creditizio, incidendo, in ultima analisi, sul credito all'economia.

In riferimento a tali aspetti, l'Associazione che rappresento sta dedicando particolare impegno alla formazione e informazione delle proprie associate relativamente al nuovo contesto normativo. In tale ottica, si sta dando la massima diffusione al testo pubblicato dalla Banca d'Italia sui temi della BRRD e del Bail-in,

proprio con l'obiettivo di assicurare la più ampia divulgazione informativa sulle corrette modalità di interpretazione delle nuove regole.

Specifici corsi di formazione per gli amministratori e gli operatori sono stati posti in essere per dipanare le impegnative tematiche portate dalla BRRD, anche con riferimento alle più specifiche technicalità.

Già dal dicembre 2014, infine, è stato costituito un gruppo di lavoro di Categoria per supportare le associate in relazione agli impegni richiesti alle banche con l'obiettivo di approfondire i riflessi operativi della Direttive BRR e DGS, e, in particolare, di elaborare delle linee guida per la predisposizione dei piani di risanamento.

Ringrazio per l'attenzione.