

SENATO DELLA REPUBBLICA
VI Commissione (Finanze e Tesoro)

**Schemi di d.lgs. relativi all'attuazione della direttiva
2014/59/UE, che istituisce un quadro di risanamento e
risoluzione degli enti creditizi (Atto 208 e Atto 209)**

27 ottobre 2015

Audizione del Direttore Generale dell'ABI

Giovanni Sabatini

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

A nome del Presidente, Antonio Patuelli, e dell'Associazione Bancaria vorrei innanzitutto ringraziarVi dell'invito a partecipare a questo ciclo di Audizioni conoscitive dedicato al recepimento nell'ordinamento italiano della direttiva europea n. 59 del 2014 che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi (BRRD – Bank Recovery and Resolution Directive).

Il tema oggetto dell'odierna audizione deve essere collocato all'interno dell'innovativo progetto dell'Unione Bancaria in cui il settore bancario italiano si trova a operare. L'Unione Bancaria si fonda su tre pilastri: il sistema unico di vigilanza, il sistema unico di risoluzione delle crisi e il sistema di garanzia dei depositi.

Con riferimento al primo pilastro, dal 4 novembre 2014 è entrata in vigore la nuova architettura di vigilanza europea.

L'accentramento a livello comunitario delle funzioni di vigilanza prudenziale e, dal prossimo anno, della responsabilità della gestione e risoluzione delle crisi bancarie, ha avuto l'effetto di cambiare l'ottica di vigilanza di tutte le banche, che da prevalentemente nazionale è diventata europea.

Il secondo pilastro, il meccanismo unico di risoluzione è in parte oggetto dell'odierna audizione, in quanto la direttiva BRRD ne costituisce il fondamento normativo.

La terza componente del mercato unico bancario, quella dei sistemi di garanzia dei depositi, è ancora in corso di definizione a livello europeo.

Con l'unione bancaria vengono meno le residue barriere nazionali e l'ambito in cui si svolge la competizione tra banche è diventato unico. L'esercizio di valutazione approfondita condotto dalla Banca Centrale Europea (BCE) prima di assumere i nuovi compiti di vigilanza prudenziale ha dimostrato che non sono più ammesse e giustificate differenze di trattamento.

Se prima della crisi era già sentita l'esigenza di costituire un set unico di regole di vigilanza in Europa per tenere il passo del crescente consolidamento del mercato unico europeo dei servizi finanziari; oggi l'asticella si è spostata più in alto, e l'Unione Bancaria ci chiede di

realizzare identiche normative, presupposto inscindibile di una vera vigilanza unica.

La mera emanazione di normative comunitarie e la creazione di autorità sovranazionali non è più sufficiente. È necessario che il contesto normativo di riferimento – ancora frammentato a livello nazionale – sia identico tra tutti gli Stati membri e in grado di recepire le novità legislative definite a livello internazionale.

Così come per il primo pilastro la BCE ha avuto bisogno di un contesto regolamentare uniforme per assumere i nuovi compiti di vigilanza prudenziale, analogamente per il secondo pilastro, che attiene alla fase di gestione e risoluzione delle crisi bancarie e che entrerà in vigore a partire dal 1° gennaio 2016, la nuova Autorità europea di risoluzione (Single Resolution Board – SRB) avrà bisogno di un sostrato normativo perfettamente in linea con le nuove regole comunitarie.

Per mettere il SRB in condizione di esercitare in modo incisivo i poteri che assumerà a partire dal prossimo anno ai sensi del Regolamento n. 806 del 2014 istitutivo del Meccanismo di Risoluzione Unico (Single Resolution Mechanism - SRM), è necessario oggi recepire in modo puntuale la BRRD e, in particolare, i nuovi strumenti di risoluzione che introdurrà nel nostro ordinamento.

Il nuovo assetto normativo per la gestione delle crisi bancarie prevede un sistema articolato volto a prevenire e fronteggiare in modo precoce eventuali situazioni di crisi, affinché le misure di risoluzione siano utilizzate solo in extrema ratio, vale a dire alla fine di un sistema che prevede una molteplicità di strumenti di intervento fortemente potenziati rispetto al passato.

Le autorità di vigilanza (BCE e autorità di vigilanza nazionali) sono dotate infatti del potere di intervenire in modo preventivo, e quindi di esigere che la banca detenga fondi propri superiori ai requisiti minimi, chiedere il rafforzamento di processi e strategie, restringere o limitare le attività e le operazioni, esigere la cessione di attività che presentano rischi eccessivi, intervenire sulle retribuzioni del management, vietare la distribuzione di utili o il pagamento di interessi e imporre requisiti specifici in materia di liquidità.

Con l'aggravarsi delle eventuali crisi le misure di intervento precoce variano a seconda della gravità dello stato di dissesto. Il primo passaggio è quello di richiedere all'organo di amministrazione della

banca di attuare uno o più dei dispositivi o delle misure previsti nel piano di risanamento. Se ciò non dovesse essere sufficiente si chiede all'organo di amministrazione della banca di esaminare la situazione, indicare le misure atte a superare i problemi individuati e preparare un programma d'azione, indicandone i tempi di attuazione. Ciò può comportare anche cambiamenti nella strategia aziendale e alle strutture giuridiche o operative della banca. A tal fine può chiedere all'organo di amministrazione di convocare un'assemblea degli azionisti, o convocarla direttamente ove l'organo di amministrazione non ottemperi a tale richiesta.

Inoltre, l'autorità può chiedere la rimozione o la sostituzione di uno o più membri dell'organo di amministrazione e chiedere alla banca di preparare un piano per negoziare la ristrutturazione del debito con tutti o alcuni creditori secondo il piano di risanamento.

Qualora il deterioramento sia significativo, oppure vi siano gravi violazioni di disposizioni legislative, regolamentari o dello statuto della banca o gravi irregolarità amministrative, l'autorità di vigilanza può esigere la rimozione dell'alta dirigenza e/o dell'organo di amministrazione.

Se la situazione degenera, l'autorità di vigilanza può poi nominare uno o più amministratori temporanei, qualora la sostituzione dell'alta dirigenza o dell'organo di amministrazione sia ritenuta insufficiente.

Se e solo se, nonostante gli interventi precoci, la situazione continua a peggiorare, rimangono solo due possibilità: o la banca viene liquidata secondo le procedure previste dal Testo Unico Bancario (TUB) per la Liquidazione Coatta Amministrativa (LCA) oppure viene posta in risoluzione.

In questo secondo caso la possibilità di avviare una procedura di risoluzione è legata al rispetto di tre condizioni contemporanee:

1. La banca è in dissesto o a rischio di dissesto
2. Tenuto conto della tempistica e di altre circostanze pertinenti, non si può ragionevolmente prospettare alcuna misura alternativa sotto forma di intervento del settore privato o di azione di vigilanza
3. L'azione di risoluzione è necessaria nell'interesse pubblico della stabilità finanziaria.

Nello specifico, tra i nuovi quattro strumenti che costituiranno l'ossatura del nuovo quadro normativo di risoluzione, è l'istituto del bail-in (salvataggio interno) quello che necessita di maggiore attenzione in fase di recepimento, per gli effetti che avrà la sua introduzione sia con riferimento agli aspetti gestionali dell'attività bancaria, sia per le ricadute di natura legale e giuridica.

Lo strumento del bail-in pone delle rilevanti sfide legali e giuridiche perché consente alle autorità di risoluzione di ridurre gli importi dovuti ai creditori non garantiti di una banca in crisi e/o di convertire tali crediti in capitale ancora prima che la crisi sia conclamata; e quando entrerà in vigore, dal 1° gennaio 2016, le autorità di risoluzione avranno il potere di applicare la procedura del bail-in a tutte le passività eligibili presenti nel bilancio della banca dissestata, a prescindere dal momento in cui tali passività sono state emesse.

Il bail-in in linea di principio si applica a tutte le passività della banca dissestata ad eccezione dei depositi garantiti, dei covered bond, delle passività con scadenza originaria inferiore a una certa scadenza, tasse, salari e contributi previdenziali. I depositi garantiti (vale a dire quelli di importo inferiore ai 100 mila euro) sono esclusi dal bail-in perché al loro posto sono chiamati a intervenire i sistemi nazionali di garanzia dei depositi (Deposit Guarantee Schemes - DGS).

Il livello di svalutazione o di conversione delle passività soggette al bail-in può essere aumentato per tener conto di eventuali esclusioni, fatto salvo il rispetto del principio secondo cui nessun creditore può essere svantaggiato rispetto alla procedura ordinaria di insolvenza (c.d. principio del "No Creditor Worse Off").

Le banche dovranno detenere, oltre i fondi propri, una certa quantità di passività ricomprese nel campo di applicazione del bail-in. A tal fine, la BRRD introduce il requisito del MREL (Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities), che sarà determinato su base individuale per singola banca dall'autorità di risoluzione come percentuale sul totale delle passività, compresi i fondi propri ma al netto dei derivati ⁽¹⁾.

L'applicazione del bail-in da parte dell'autorità di risoluzione avviene seguendo un ordine gerarchico predefinito (c.d. pecking order). In particolare, devono subire il bail-in prioritariamente gli strumenti del

⁽¹⁾ Il Legislatore comunitario, nel perseguire l'obiettivo di definire un requisito minimo di MREL che sia effettivamente e integralmente disponibile in caso di applicazione del bail-in, ha stabilito che le passività risultanti da un derivato sono incluse nelle passività totali purché siano pienamente riconosciuti i diritti di netting della controparte.

patrimonio di vigilanza, vale a dire il Common Equity Tier 1 (CET1), gli strumenti Additional Tier 1 (AT1) e infine quelli qualificati come Tier 2 ⁽²⁾.

Se il bail-in sugli strumenti del patrimonio di vigilanza non dovesse essere ancora sufficiente, si passa ai creditori non garantiti, seguendo l'ordine che si seguirebbe in una normale procedura di insolvenza, al netto però delle passività escluse ex-ante.

Ai sensi della BRRD, il pecking order del bail-in prevede un'importante differenza rispetto all'ordine che si seguirebbe in una normale procedura di insolvenza: il pecking order del bail-in, infatti, prevede un regime di favore per i depositi non garantiti di persone fisiche e PMI, e per i DGS (che come detto si sostituiscono ai depositanti garantiti in caso di applicazione del bail-in) che saranno aggrediti solo successivamente rispetto agli altri crediti non garantiti (c.d. depositor preference).

Le bozze dei decreti legislativi predisposti dal Governo per il recepimento della BRRD nella normativa italiana si pongono correttamente in aderenza al principio di evitare difformità rispetto alla direttiva europea.

Nell'ambito degli spazi di manovra concessi al legislatore nazionale dal testo della direttiva, i decreti prevedono una modifica del pecking order, e quindi anche nell'applicazione del bail-in.

In particolare, viene introdotta la c.d. "depositor preference estesa", che concede un privilegio nel pecking order ai depositi di tutte le imprese (depositi "corporate") e ai depositi interbancari non garantiti rispetto agli altri creditori chirografari, che si aggiunge al privilegio concesso ai depositi non garantiti di persone fisiche e delle PMI, come espressamente previsto dalla BRRD.

L'introduzione della "depositor preference estesa" è stata immaginata con l'obiettivo di assicurare chiarezza e trasparenza nell'applicazione del bail-in, visto che di fatto introduce una maggiore articolazione del pecking order.

(2) Il CET1 è composto da [azioni](#) ordinarie, [utili](#) non distribuiti e riserve, al netto dell'[avviamento](#).

L'AT1 è composto essenzialmente da obbligazioni convertibili; la conversione in azioni ordinarie è automatica quando gli indici patrimoniali della banca scendono sotto un certo livello (il 5,125%).

Gli strumenti computabili nel Capitale di Classe 2 (Tier 2) sono infine i debiti subordinati a media-lunga scadenza (non meno di 5 anni) e le eventuali eccedenze delle rettifiche di valore rispetto alle perdite attese.

Questo da una lato consentirà agli investitori e più in generale ai mercati di valutare a regime in modo più accurato il rischio connesso all'acquisto di ogni strumento finanziario e dall'altro è volta a mettere al riparo da eventuali ricorsi giudiziari le autorità di risoluzione, che in un futuro scenario di applicazione del bail-in sarebbero agevolate nel compito di assicurare il rispetto del principio della *par condicio creditorum*. È di tutta evidenza, infatti, che più sono omogenei i creditori all'interno della stessa categoria, minore è il rischio che una parte di essa si senta discriminata e decida di adire le vie legali.

Inoltre, la proposta di "depositor preference estesa" risponde all'esigenza politica - recentemente ribadita dall'Eurogruppo ⁽³⁾ - di evitare che i depositi siano sottoposti al bail-in *pari passu* delle obbligazioni bancarie non garantite.

Allargando la visione al contesto internazionale, la "depositor preference estesa" contribuirebbe anche in modo significativo a conseguire l'importante vantaggio di permettere alle banche italiane di computare integralmente senza ulteriori impatti negativi le obbligazioni bancarie non garantite ai fini del rispetto del requisito del TLAC ⁽⁴⁾, che il G-20 sarà chiamato ad approvare nel prossimo mese di novembre in vista di una sua trasposizione a livello globale, Europa compresa.

In considerazione di ciò la proposta di "depositor preference estesa" rappresenta un elemento di novità che andrebbe promosso a livello europeo in occasione della prossima revisione della BRRD prevista nel 2016. In questo modo si permetterebbe di definire il pecking order in modo univoco in tutti gli Stati membri e quindi evitare che l'SRB – nell'eventualità in cui decida di avvalersi dell'istituto del bail-in per risolvere la crisi di un gruppo transfrontaliero – si trovi nella condizione di dover trattare i creditori della banca in crisi in modo differenziato a seconda della nazionalità.

La proposta di "depositor preference estesa", tuttavia, necessita di un adeguato periodo transitorio per essere utilmente introdotta nell'ordinamento nazionale.

⁽³⁾ Eurogroup statement on the ESM programme for Greece, 14/08/2015, "Following the results of the Asset Quality Review and Stress Tests before the end of the year, the bail in instrument will apply for senior debt bondholders whereas bail in of depositors is excluded". Cfr. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/08/14-eurogroup-statement/>

⁽⁴⁾ Il Total Loss-Absorbing Capacity è il nuovo requisito minimo di passività assoggettabili al bail-in che le banche dovranno detenere a partire dal 1° gennaio 2019. Ai fini del requisito del TLAC non sono computabili le obbligazioni bancarie non garantite se nella stessa classe di ranking ai fini del bail in ci sono altre passività che possono far sorgere rischi di contenzioso legale.

Introdurre un periodo transitorio, infatti, consente di coniugare l'esigenza di garantire a regime una tutela rafforzata per i depositi non garantiti dai fondi di tutela e minimizzare l'impatto sui possessori di obbligazioni che rischierebbero di vedere, senza una adeguata informativa, deteriorata la propria posizione creditoria nei confronti della banca a causa della intervenuta subordinazione di fatto nell'eventuale fase di liquidazione o applicazione dell'istituto del bail-in.

Il periodo transitorio consentirebbe al contempo una ricomposizione della struttura del passivo (in particolare raccolta a medio lungo termine) evitando impatti negativi di breve termine che potrebbero causare riflessi nel costo della raccolta con i conseguenti effetti sulla offerta di credito all'economia reale.

Infine, l'introduzione di un periodo transitorio permetterebbe al MEF di presentarsi alla negoziazione della prossima modifica della BRRD con gli altri Stati membri vantando un recepimento nazionale molto aderente alla lettera della BRRD, così da rafforzare le proprie istanze a favore di una soluzione condivisa a livello comunitario.

In particolare, si propone di posticipare al 1° gennaio 2019 l'entrata in vigore la depositor preference, cosicché in caso di applicazione del bail-in:

- le obbligazioni bancarie non garantite emesse prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo in caso di applicazione del bail-in concorrerebbero – sempre - *pari passu* con i depositi non garantiti diversi da quelli di persone fisiche e PMI fino al 31 dicembre 2018
- dal 1° gennaio 2019 entrerebbe in vigore la depositor preference e così le obbligazioni bancarie non garantite emesse prima di tale data e ancora in circolazione, unitamente a quelle emesse a partire da tale data, sarebbero subordinate ai depositi non garantiti diversi da quelli di persone fisiche e PMI.

In aggiunta, in sede di confronto con gli altri Stati membri, il Ministero dell'Economia e delle Finanze si dovrebbe adoperare affinché la prevista revisione della BRRD contenga anche previsioni volte ad una maggiore tutela delle attività finanziarie sottoscritte dalla clientela *retail*.

Tale richiesta, a nostro modo di vedere, è, tra l'altro, in coerenza con il dettato dell'articolo 47 della nostra Costituzione, che stabilisce che la Repubblica italiana promuove e tutela il risparmio.

Vorrei concludere sottolineando e ribadendo il massimo impegno dell'ABI e delle banche per la trasparenza e la corretta informazione della clientela. La Banca d'Italia ha predisposto un testo ufficiale con le spiegazioni sul bail-in e abbiamo prontamente esortato tutte le banche a diffonderlo, anche con informazioni dirette.

Nelle prossime settimane continueremo nella puntuale attività informativa, volta a rendere sempre più consapevoli i clienti delle banche dei cambiamenti normativi in atto e che hanno potenziali implicazioni nelle scelte di investimento.

Vorrei concludere evidenziando come nell'ambito del nuovo assetto normativo, il bail-in, o salvataggio interno, si profila comunque come una misura eccezionale e di ipotesi estrema in considerazione del rafforzamento patrimoniale delle banche e dei potenziati strumenti di vigilanza. L'autorità di vigilanza ha infatti aumentato così fortemente gli indici minimi di solidità patrimoniale delle banche che questa misura di estrema prudenza limiterà la loro rischiosità.