

SENATO DELLA REPUBBLICA
VI Commissione
(Finanze e Tesoro)

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che fissa norme e procedure uniformi per la risoluzione delle crisi degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo unico di risoluzione delle crisi e del Fondo unico di risoluzione delle crisi bancarie. - COM (2013) 520

10 ottobre 2013

Audizione del Direttore Generale dell'ABI

Giovanni Sabatini

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

vorrei innanzitutto ringraziarVi dell'invito a partecipare a questo ciclo di Audizioni dedicato alle nuove proposte per consolidare l'unione economica e monetaria dell'Unione europea.

Per l'Associazione Bancaria Italiana è un onore essere ascoltata su temi di grande rilevanza per le prospettive economiche del Paese; e non vi è dubbio che le proposte di cambiamenti regolamentari di fronte alle quali oggi ci troviamo vadano considerate con grande riguardo per le possibili ricadute sulla stabilità finanziaria dello Stato e, di conseguenza, sulle fonti di finanziamento di famiglie e imprese e quindi sulla crescita economica.

1. Premessa

Come chiarito nelle conclusioni del Consiglio dell'Ue del 29 giugno 2012, il progetto di unione bancaria nasce dalla necessità di "spezzare il circolo vizioso tra banche e debito sovrano", e quindi per garantire la stabilità monetaria nell'area dell'Euro e preservare l'integrità del mercato unico.

Il circolo vizioso tra banche e debito sovrano, infatti, ha giocato un ruolo determinante nel rimarcare le differenze nei costi di finanziamento dei diversi Stati membri dell'Eurozona, e pertanto in ultima analisi ha contribuito in modo determinante a mettere in pericolo la stabilità della moneta unica.

Occorre essere consapevoli che creare una unione bancaria è un passo di grande rilievo con maggiori implicazioni non solo rispetto all'integrazione finanziaria dei paesi dell'area Euro ma anche rispetto alle finanze pubbliche, alla governance europea e, in ultima analisi, all'integrazione politica. L'unione bancaria non può essere considerata come disconnessa dall'unione fiscale e dall'unione politica, non è solo un problema tecnico.

Con il progetto di unione bancaria si vuole creare un meccanismo unico di supervisione (sistema europeo di vigilanza) in grado di prevenire le crisi bancarie e laddove si verifici la crisi di una banca intervenire in modo che la crisi non si propaghi fino a divenire sistemica. Quattro sono dunque i pilastri su cui poggia il sistema: le regole, la supervisione, la garanzia dei depositi, il meccanismo di risoluzione delle crisi. Poiché le regole, sulla base delle direttive e dei Regolamenti sono già armonizzate, la proposta di unione bancaria si focalizza sulla centralizzazione della vigilanza, su un meccanismo di risoluzione delle crisi e su un sistema di garanzia dei depositi.

Si tratta di una riforma complessa e ambiziosa, un'opportunità che deve essere colta per riformare il settore bancario europeo per renderlo più orientato al sostegno all'economia reale. Questo significa che bisogna

rendere l'intero impianto della riforma più attento alle esigenze delle banche commerciali, che ancora oggi costituiscono la spina dorsale del sistema di finanziamento dell'economia dell'Europa continentale.

In questo quadro, la tempistica per l'approvazione dei diversi pilastri dell'unione bancaria è determinante.

Quando l'impianto di questa riforma sarà operativo, infatti, il fondo salva-Stati permanente – il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) – potrà intervenire per ricapitalizzare direttamente le banche in crisi quindi senza pesare sul bilancio dello Stato membro dove queste banche risiedono.

Il primo pilastro, che prevede l'attribuzione alla Banca Centrale Europea (BCE) di poteri di vigilanza diretta, è in corso di perfezionamento. con l'imminente pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (GUUE) del Regolamento Single Supervisory Mechanism (SSM). L'ultimo ostacolo alla pubblicazione nella GUUE è l'approvazione formale da parte del Consiglio - che dovrebbe essere perfezionata a metà ottobre - del testo approvato in seduta Plenaria dal Parlamento europeo il 12 settembre 2013; tra un anno, pertanto, la BCE assumerà ufficialmente i nuovi compiti di vigilanza prudenziale.

Per tale data, la BCE dovrà completare un esercizio di analisi dei bilanci (Balance Sheet Assessment, che includerà un esame della qualità degli attivi - Asset Quality Review - e uno stress test) delle banche che andrà a vigilare in modo da individuare eventuali carenze nel capitale. Le banche che dovessero presentare situazioni non allineate avrebbero circa sei mesi per mettersi in regola.

Va sottolineato che in seguito all'entrata in vigore dal 1° agosto 2013 delle nuove regole in tema di aiuti di Stato per il settore bancario, le banche che dovessero presentare problemi sarebbero costrette a risolverli con il ricorso al mercato (ricapitalizzazione) ovvero con l'applicazione del bail-in agli elementi del patrimonio di vigilanza (PV) vale a dire azioni, altri strumenti rappresentativi di capitale, obbligazioni convertibili e debiti subordinati, in attesa che a partire dal 2018, con l'entrata in vigore della direttiva sulla gestione delle crisi bancarie, il bail-in venga esteso anche ad altre categorie di passività.

In questo quadro, un eventuale intervento pubblico sarebbe possibile solo dopo l'applicazione del bail-in agli elementi del PV e inciderebbe direttamente sulle competenze di bilancio degli Stati membri interessati, sia esso perfezionato a livello nazionale o accedendo ai fondi del MES. Pertanto, anche se venisse approvata la proposta della Commissione di non contabilizzare eventuali ricapitalizzazioni di banche ai fini delle procedure di deficit eccessivo degli Stati membri, non sarebbe conseguito l'obiettivo di "spezzare il circolo vizioso tra banche e debito sovrano".

Invece, l'entrata in vigore del secondo pilastro dell'unione bancaria, il Regolamento Single Resolution Mechanism (SRM), dal 2015 – così come proposto dalla Commissione europea – permetterebbe di risolvere questo problema, perlomeno una volta che la BCE assumerà il ruolo di supervisore unico.

Infatti, all'accentramento delle funzioni di vigilanza in capo alla BCE seguirebbe un accentramento delle responsabilità in caso di crisi, e con questo la possibilità del MES di intervenire per ricapitalizzare direttamente le banche in crisi senza ottenere le garanzie dello Stato Membro interessato e, conseguentemente, senza pesare sul bilancio dello Stato membro dove risiedono.

L'ABI condivide l'importanza di istituire a livello europeo un'autorità unica di risoluzione delle crisi bancarie, con competenza sui settori bancari degli Stati membri che aderiscono all'unione bancaria.

Infatti la devoluzione di funzioni di vigilanza, in assenza di accordi chiari su come affrontare eventuali crisi che dovessero poi emergere, fa correre il rischio di non conseguire l'obiettivo di "spezzare il circolo vizioso tra banche e debito sovrano", con l'aggravante di rendere "monca", proprio nella fase più delicata, l'azione di vigilanza della BCE.

In assenza di un meccanismo unico di risoluzione, infatti, si potrebbero creare casi limite in cui il potenziale conflitto con interessi di natura nazionale potrebbe rendere difficile, se non impossibile, l'avvio di una procedura di risoluzione.

Al riguardo si sottolinea che ai sensi del Regolamento SSM la BCE ha competenza esclusiva in merito alla decisione di revoca della licenza bancaria e alle misure di intervento precoce, ma non gode dei poteri di risoluzione (cfr. art. 4, paragrafo 1, lettere a) e k) del Regolamento SSM).

Pertanto, la proposta di Regolamento sul meccanismo unico di risoluzione delle crisi prevede la creazione di una nuova autorità europea di risoluzione (Single Resolution Board - SRB) e di un Fondo unico di risoluzione delle crisi bancarie.

È importante ricordare che il SRB – avvalendosi del Fondo unico di risoluzione - applicherebbe agli Stati membri partecipanti all'unione bancaria le norme che verranno introdotte dalla direttiva sul risanamento e sulla risoluzione delle banche, al momento in discussione presso il Trilogo per entrare in vigore a partire dal 2015.

Negli altri Stati membri, invece, le norme della direttiva sul risanamento e sulla risoluzione delle banche verrebbero applicate dalle rispettive autorità nazionali di risoluzione; allo stesso modo, i Fondi di risoluzione saranno costituiti a livello nazionale senza essere fusi nel Fondo unico europeo.

2. Il Single Resolution Board (SRB)

La proposta legislativa della Commissione prevede la creazione di un'autorità europea di risoluzione, solo per gli Stati membri che partecipano all'unione bancaria (si profila infatti come l'alter ego della BCE) e che entrerebbe in vigore dal 2015, quando cioè saranno entrate in vigore le regole uniche (per i 28 Stati membri dell'Ue) per la gestione della crisi bancarie.

Il servizio legale del Consiglio ha ritenuto, secondo un'impostazione condivisibile, che non sia necessario modificare i Trattati per creare un'autorità europea di risoluzione, e che al contrario è sufficiente la base legale fornita dall'art. 114 del Trattato (che fornisce la base giuridica per le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato unico).

In particolare, il servizio legale del Consiglio – sulla scorta di sentenze della Corte di Giustizia – nel parere dell'11 settembre scorso ritiene che la creazione di una nuova autorità europea (e l'attribuzione del potere decisionale in ultima analisi alla Commissione) e la creazione di regole uniformi si profila come un complemento necessario dell'accentramento della vigilanza, e pertanto è strumentale al processo più ampio di armonizzazione, disciplinato appunto dall'art. 114 del Trattato.

Riteniamo che la proposta di Regolamento – con gli opportuni aggiustamenti individuati dal servizio legale del Consiglio ed espressi nel parere del 7 ottobre scorso – sia idonea anche a superare le pregiudiziali avanzate in merito ad un presunto conflitto con la c.d. dottrina Meroni, che non consente di conferire ad organismi non previsti dai Trattati, come le nuove Agenzie create in virtù dell'art. 114 del Trattato, compiti che implicano l'esercizio di ampi poteri discrezionali.

Nella proposta di Regolamento, infatti, il decisore ultimo è la Commissione europea, organismo previsto dai Trattati. A questo riguardo va anche detto che la scelta è stata quasi obbligata: il Consiglio potrebbe essere condizionato da logiche di natura politica, mentre la BCE ha informalmente declinato l'offerta per evitare di trovarsi in una potenziale situazione di conflitto di interesse.

Sul punto, pur comprendendo le preoccupazioni della BCE, giova tuttavia ricordare che l'accentramento delle funzioni di politica monetaria, vigilanza prudenziale e risoluzione delle crisi in un unico soggetto non sia necessariamente un modello da scartare, soprattutto se si tiene a mente l'esperienza del modello italiano.

La nuova autorità europea di risoluzione sarà denominata Single Resolution "Board" (SRB). La scelta del termine "Board" non è casuale, ma è stato

utilizzato per venire incontro alle osservazioni di natura giuridica mosse dalla delegazione tedesca. Il termine è stato infatti utilizzato per l'autorità europea per i rischi sistemici (ESRB) che al contrario delle European Supervisory Authorities (ESA) non prende decisioni, ma emana "raccomandazioni". I costi amministrativi della nuova autorità sono a carico delle banche.

Pertanto, il SRB (che sarà composto da un rappresentante della BCE, uno della Commissione e dalle autorità di risoluzione nazionali degli Stati membri in cui opera la banca in crisi), su segnalazione della BCE si riunisce e predispone la "raccomandazione" con le misure per la risoluzione della banca in crisi. La Commissione poi decide se adottare o meno la raccomandazione. In caso affermativo, allora il SRB coordina l'esecuzione della raccomandazione da parte delle autorità nazionali. Se un'autorità nazionale non si conforma alle misure previste dalla raccomandazione, allora il SRB ha la possibilità di intervenire direttamente.

Il processo decisionale seguirebbe pertanto lo schema già sperimentato per le autorità microprudenziali europee – EBA, ESMA e EIOPA.

E' evidente che dal punto di vista pratico dovranno poi essere individuate soluzioni che garantiscano tempi rapidi per il completamento dell'articolato processo decisionale tenuto conto della tempestività dell'azione necessaria in casi di crisi.

La proposta legislativa prevede invero anche la possibilità per la Commissione europea di avviare una procedura di risoluzione in assenza di una specifica raccomandazione del SRB. L'ABI ritiene che tale soluzione non sia opportuna perché rischia di danneggiare l'indipendenza di giudizio del SRB, rendendolo più pronò ad avviare procedure di risoluzione per evitare azioni dirette da parte della Commissione.

Infine, anche se la Commissione ha proposto che la nuova autorità europea abbia sede a Bruxelles, auspichiamo che in sede di approvazione della proposta di Regolamento la sede venga spostata a Roma o a Milano.

La soluzione di separare - anche a livello di ubicazione geografica - la collocazione della sede del SRB, infatti, sarebbe una risposta importante alle critiche in merito alla eccessiva interdipendenza con la Commissione europea.

La proposta presenta indubbi vantaggi che vanno al di là del mero prestigio per il nostro Paese. Sarebbe un importante messaggio che la nuova architettura di regolamentazione del settore finanziario – che al momento si articola tra Francoforte, Londra, Bruxelles e Parigi – rispecchia in modo equilibrato l'impronta federalista che si intende perseguire per l'Unione europea.

3. Il Fondo unico europeo di risoluzione

La proposta di Regolamento SRM prevede, accanto alla creazione del SRB, la definizione di un Fondo unico di risoluzione, che si profila come il complemento necessario per la corretta implementazione delle decisioni del SRB.

Anche in questo caso, l'ABI condivide la tesi del servizio legale del Consiglio, secondo la quale non è necessario modificare i Trattati per la creazione di un Fondo unico di risoluzione.

In particolare, il servizio legale del Consiglio conferma che la creazione di un fondo unico di risoluzione è correttamente basata sull'art. 114 del Trattato perché il contributo pagato dalle banche si profila come una sorta di "premio assicurativo" per fronteggiare future crisi e quindi come un "servizio" di cui le banche contributrici usufruiscono e non come una "tassa". Pertanto tali fondi non si profilano come risorse proprie dell'Ue e di conseguenza non sono soggetti all'art. 311 del Trattato, che prevede la competenza deliberativa all'unanimità da parte del Consiglio, salva ratifica da parte di tutti gli Stati membri, previa consultazione del Parlamento europeo.

Inoltre, poiché il fondo europeo sostituisce (e quindi senza sovrapporsi) i fondi nazionali che ciascun Stato membro dovrebbe creare a partire dal 2015 ai sensi della proposta di direttiva sulla gestione e risoluzione delle crisi, può essere considerato uno strumento di armonizzazione per prevenire il pericolo di eventuali eterogeneità tra i fondi nazionali.

L'ABI ritiene che la proposta di Regolamento SRM rispetti pienamente il principio, ribadito anche dal servizio legale del Consiglio, secondo il quale in nessun caso il Fondo unico può impattare sulle competenze di bilancio degli Stati membri (la c.d. fiscal responsibility degli Stati membri) o costringere gli Stati membri a versare ulteriori contributi, sia in modo diretto sia indiretto.

Aspetto che merita particolare attenzione è il finanziamento del fondo, che ai sensi della proposta legislativa è previsto ex-ante e interamente a carico delle banche. Le quote di contribuzione annuale dovrebbero essere definite in base alle diverse tipologie di rischio delle singole banche. Il fondo avrebbe comunque la possibilità di chiedere alle banche fondi aggiuntivi ex-post e di finanziarsi sul mercato proponendo come garanzia gli asset delle banche dell'Eurozona.

La creazione di un Fondo unico è un obiettivo molto ambizioso, in quanto prevede - di fatto e per la prima volta - una mutualizzazione dei rischi su base transfrontaliera.

Le criticità più importanti, secondo l'ABI, non derivano tanto dai potenziali problemi di azzardo morale che si verrebbero a creare, visto che il suo

utilizzo è regolato dal SRB, quanto dall'entità del contributo chiesto alle banche partecipanti.

Accanto alla contribuzione ordinaria ex-ante, infatti, in caso di necessità le banche sono chiamate a partecipare anche con contributi straordinari ex-post potenzialmente illimitati.

Secondo l'ABI, pertanto, in sede di approvazione il Regolamento dovrebbe essere emendato per prevedere un tetto ai contributi ex-post. La mancanza di un tetto ai contributi ex-post, infatti, oltre ad avere effetti prociclici potrebbe determinare una situazione di incertezza con conseguenze negative sul costo del finanziamento bancario.

Con riferimento al calcolo e all'erogazione dei contributi ex-ante, infine, si pongono due questioni di estrema importanza per il settore bancario italiano.

La prima riguarda l'entità dei contributi richiesti a banche che partecipano a sistemi privati di "assicurazione", ma riconosciuti dal punto di vista normativo e regolamentare.

Il riferimento è ai sistemi di tutela istituzionale (Institutional Protection Schemes – IPS) istituiti sulla base di un accordo contrattuale mediante il quale le banche aderenti, allo scopo di prevenire o evitare la crisi di ciascuna di esse, si proteggono reciprocamente contro i rischi di illiquidità e di insolvenza, fatta salva l'autonomia gestionale degli organi aziendali.

Per le banche aderenti a schemi riconosciuti ai sensi delle disposizioni di vigilanza, al fine di evitare quella che di fatto si profila come una "doppia contribuzione", l'ABI raccomanda un maggiore approfondimento che potrebbe portare, in sede di approvazione del Regolamento SRM, alla definizione di una "riduzione" sul contributo ordinario ex-ante.

La seconda questione attiene invece le modalità di erogazione del contributo ordinario ex-ante al Fondo unico.

L'ABI ritiene che la metodologia ideale di finanziamento del Fondo unico dovrebbe permettere il pronto reperimento dei fondi in caso di necessità senza però impattare in modo ingiustificato sulla capacità delle banche di sostenere l'economia reale, come avverrebbe con l'ingente drenaggio di risorse finanziarie che si renderebbe necessario soprattutto nella fase di entrata in vigore.

La proposta ABI è quella di impostare il finanziamento del Fondo su impegni al pagamento garantiti da titoli di Stato.

Tale soluzione avrebbe il pregio di essere coerente con l'impianto generale dell'unione bancaria, visto che si profila come una modalità efficace per

contribuire a spezzare il circolo vizioso tra rischio sovrano e rischio bancario: è infatti evidente che permettere alle banche di utilizzare i titoli di Stato come garanzia allenterebbe la pressione sulle banche a ridurre la propria esposizione nei confronti dei Governi nazionali.

4. Conclusioni

L'ABI ritiene, in ultima analisi, che la proposta di Regolamento oggi in discussione sia un nuovo e importante tassello per completare l'ambizioso progetto dell'unione bancaria, il banco di prova per i futuri progetti volti a conseguire una maggiore integrazione politica per l'Unione europea.

La sequenza individuata dai quattro Presidenti Ue si sta dimostrando particolarmente efficace, ed è proprio per questo motivo che bisogna prestare massima attenzione alla sua corretta implementazione.

In questo senso l'ABI non ha mancato di dare il proprio contributo, individuando le aree di potenziale criticità e fornendo proposte di soluzioni.

Quanto al primo passaggio, la devoluzione delle funzioni di vigilanza prudenziale alla BCE - perfezionato con il Regolamento SSM – si sta rivelando efficace per conseguire l'obiettivo di creare un set unico di regole e di approcci di vigilanza.

Il secondo passaggio, l'accentramento delle funzioni e delle responsabilità in caso di crisi bancarie – oggi in discussione con il Regolamento SRM – è certamente adeguato a chiudere il cerchio della nuova regolamentazione pan-europea.

Le perplessità più importanti rimangono, però, sul quadro normativo all'interno del quale si dovrà muovere il nuovo sistema europeo per la gestione delle crisi. Ci sono infatti alcuni aspetti dell'approvanda direttiva sul risanamento e sulla risoluzione delle banche che necessitano di essere rivisti per evitare impatti avversi e indesiderati sul settore bancario italiano, e in particolare sul suo sistema di finanziamento largamente incardinato sull'ampia diffusione della raccolta obbligazionaria al dettaglio.

Il riferimento è allo strumento del bail-in che appare disegnato senza tenere adeguatamente in conto le caratteristiche delle banche commerciali con forte focalizzazione su clientela retail. In particolare appaiono opportuni correttivi volti a meglio differenziare le tutele delle passività non garantite del comparto retail rispetto a quelle di pertinenza di investitori istituzionali.

In ogni caso occorre anche essere consapevoli che il pericolo di essere soggetto dalla procedura di bail-in, avrà certamente l'effetto di aumentare i rendimenti sulle passività emesse dalla banca, con effetti potenzialmente

molto rilevanti sul costo del funding bancario e quindi sulla capacità delle banche di sostenere l'economia reale.

Per concludere, esiste un ulteriore aspetto che sebbene non sia oggetto della presente audizione è strettamente attinente al progetto di unione bancaria. Come chiarito nella premessa, l'ultimo pilastro dell'unione bancaria è il sistema di garanzia dei depositanti.

Anche se la pubblicazione di una eventuale proposta legislativa per l'accentramento a livello comunitario dei sistemi di garanzia dei depositanti sarà possibile solo dopo l'approvazione della proposta di riforma della direttiva sui sistemi di garanzia dei depositanti (Deposit Guarantee Schemes – DGS, pubblicata nel 2010 e al momento in fase di discussione presso il Trilogo per l'approvazione entro la fine dell'anno), mi preme in questa sede ricordare la funzione sociale di intervento precoce per risolvere eventuali crisi che oggi svolgono i nostri due DGS nazionali (Fondo Interbancario di Tutela dei depositi e Fondo Nazionale di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo) e che come tale deve essere assolutamente preservata.

Il complesso delle proposte normative della Commissione, infatti, sembra non tener conto di tale funzione che fino a oggi si è dimostrata particolarmente efficace per evitare il ricorso a fondi governativi per risolvere le crisi bancarie.

Il nostro auspicio pertanto è quello che nell'ambito del processo di approvazione del pacchetto di riforme relativo all'unione bancaria siano apportate le dovute modifiche per evitare che il nostro sistema nazionale di garanzia dei depositanti venga smantellato o comunque privato della funzione sociale di intervento precoce per risolvere eventuali crisi bancarie.