

# **Senato della Repubblica**

## **VI Commissione Finanze e Tesoro**

---

### **Audizione**

### ***Indagine conoscitiva per l'istruttoria delle proposte legislative dell'Unione europea in materia creditizia***

---

#### **Pacchetto bancario**

(COM(2016) 850 def., COM(2016) 851 def.,  
COM(2016) 852 def., COM(2016) 853 def.,  
COM(2016) 854 def. e COM(2016) 856 def.)

---

Roma, 23 maggio 2017

## A. UNO SGUARDO IN PROSPETTIVA. MIGLIORARE LA CORNICE DI REGOLE BANCARIE DELL'UNIONE EUROPEA.

1. Ringrazio la Commissione - e, in particolare, il Presidente Marino - per la possibilità di portare il contributo di riflessione e proposta del Credito Cooperativo nell'ambito di questa importante Audizione relativa all'*Indagine conoscitiva per l'Istruttoria delle proposte legislative dell'Unione europea in materia creditizia*.

La tradizionale sensibilità della Commissione Finanze e Tesoro del Senato - e in particolare del suo Presidente - per la trattazione delle norme europee, sin nella "fase ascendente" del processo normativo, è d'altronde la migliore garanzia affinché, anche in questa occasione, possa svolgersi un momento di serio approfondimento e di ampia proposta politica.

2. Il ruolo del nostro Parlamento è essenziale in questa fase. Compete, infatti, alle Autorità legislative nazionali il delicato compito di commentare le proposte formulate dalla Commissione UE, ma anche di proporre alla stessa Commissione una visione "alta" dei provvedimenti - quali sono quelli che oggi trattiamo - che hanno un impatto diretto su tutti i cittadini europei.

3. Riteniamo che siano questi l'approccio e lo spirito con i quali concorrere a riequilibrare la consueta prospettiva - prevalentemente tecnicistica - a partire dalla quale si sono troppo spesso elaborate sino ad oggi le regole bancarie (soprattutto in tema di prevenzione e gestione delle crisi).

Riaffermiamo con convinzione, per contro, il **primato di una Politica** - anche interna, e anche in materia bancaria e finanziaria - capace di lungimiranza strategica e di intervento lucido sulle più evidenti distorsioni, al di fuori dei condizionamenti dettati dall'urgenza o dalle pressioni (talvolta interessate, talvolta superficiali) di parti dell'opinione pubblica.

Con altrettanta convinzione pensiamo che **non** sia consigliabile né responsabile **delegare agli "esperti" le scelte di policy**. Gli obiettivi e gli strumenti della regolamentazione bancaria hanno una forte valenza politica che, in quanto tale, non può essere delegata. Soprattutto per i crescenti attacchi ai quali viene sottoposta indiscriminatamente l'industria bancaria italiana, che pure - per la

parte che noi rappresentiamo – fa autocritica rispetto agli errori e a qualche circoscritto caso di cattiva gestione, ma che rivendica con orgoglio la propria funzione anticiclica e di contributo alla resilienza delle economie locali nonché la capacità di affrontare e risolvere con strumenti e risorse proprie le criticità che si sono verificate.

4. Lo scorso 23 novembre, la Commissione europea - nell'ambito dell'autocritico programma *“Legiferare meglio”* - ha presentato il proprio *“Risk reduction measures package”* e, in tal modo, ha avviato il percorso di riforma di due direttive e due regolamenti fondamentali dell'Unione bancaria. Su tale pacchetto oggi siamo chiamati a confrontarci.

5. Il nostro contributo all'Indagine conoscitiva voluta dalla Commissione Finanze e Tesoro del Senato si inserisce in questa cornice di responsabilità nell'alveo del Parlamento. E non certo “contro”, ma “con” il legislatore e il regolatore europei, anche laddove li si inviti a compiere passi più decisi e in direzione diversa rispetto a quelli sinora compiuti.

6. Dopo **tre anni di Unione Bancaria**, infatti, un primo bilancio complessivo fa emergere che **l'impatto della rivoluzione normativa ha pesato in modo tutto sommato tenue sul modello di banca capitalistica**, mentre **ha inciso in modo indubbiamente intenso sul modello e sulla governance cooperativi**, rischiando di travolgerli.

Perché è avvenuto ciò? Sono **diverse le ragioni. Ne citiamo tre.**

La *prima*. Il **pluralismo** delle forme e delle finalità d'impresa (non solo massimizzazione del profitto, ma anche massimizzazione dei vantaggi, inclusione finanziaria e sostenibilità intergenerazionale delle banche) non sono presenti nell'approccio culturale e politico di parte rilevante dei Governi e delle Istituzioni europee.

La *seconda*. Nonostante in Europa la **spina dorsale dell'economia** sia costituita dalle piccole e medie imprese, è stato adottato un approccio normativo *unico* per tutti gli intermediari finanziari e indipendente dal modello di business e dalla dimensione e dalla capacità di servizio al 95% delle imprese.

La *terza*. Le riforme in campo bancario e la nascita dell'Unione Bancaria, al pari delle politiche macroeconomiche di austerità, non hanno voluto o saputo tenere

conto delle **ricadute sociali** di alcune scelte che sono risultate **pro-cicliche** (*credit crunch* di origine normativa) e **incapaci di ristabilire una fiducia diffusa**.

Ne è derivato l'approccio cosiddetto della "taglia unica" (*one size fits all*), che ha **disatteso il principio di proporzionalità** e ha contribuito a far nascere una "**questione bancaria**", la quale risulta di difficile soluzione se non cambiano le politiche, le *policy* e alcuni strumenti. Sia chiaro, ciò non vuol dire negare debolezze o ritardi per affrontare i quali servono determinazione, equilibrio e visione complessiva.

7. Il **principio di proporzionalità** rappresenta un cardine della legislazione e, come tale, trova naturale ed esplicito riconoscimento - o forse è più corretto dire "richiamo" - anche nell'impianto normativo in materia bancaria e finanziaria, sia internazionale sia europeo. Ciononostante, è la sua concreta declinazione a restare spesso inapplicata, perché particolarmente laboriosa.

La laboriosità è conseguenza della peculiare **natura "multidimensionale" della proporzionalità**, che rileva sotto vari profili:

- ✓ la regolamentazione e la supervisione debbono essere **diversificate rispetto alle differenti categorie** di intermediari, in base alla loro **natura** giuridica e **finalità imprenditoriale**, alla **dimensione**, al profilo di **rischio**, al modello di **business**;
- ✓ la regolamentazione e le prassi di supervisione, dirette a particolari obiettivi, debbono essere applicate nei confronti di **intermediari rilevanti** rispetto agli obiettivi stessi;
- ✓ la proporzionalità deve garantire, inoltre, che i **costi della regolamentazione e supervisione** non superino quelli associabili ai fallimenti del mercato;
- ✓ deve prevalere la **valutazione congiunta, e non disgiunta, dell'insieme** - o del blocco principale - delle **regole** cui gli intermediari sono assoggettati;
- ✓ la normativa deve rimanere nei **limiti strettamente necessari** al conseguimento degli obiettivi perseguiti, pena il rischio della c.d. "spirale perversa", per cui modifiche di regolamentazione inducono gli intermediari a modificare ulteriormente la propria operatività al fine di attutire l'impatto, con conseguente aumento della complessità sistemica.

Ma, proprio in considerazione di tale natura, **il rischio di disattendere il principio di proporzionalità è più alto in contesti istituzionali** - come quello

dell'Unione europea - dove invece l'obiettivo della massima armonizzazione della regolamentazione e del conseguente approccio di supervisione prudenziale delle banche, attraverso il cosiddetto *Single Rule Book*, è considerato un caposaldo di integrità del mercato unico e della moneta unica.

Ciò ha condotto le Autorità europee a minimizzare le possibili eccezioni accordabili in base a diversità strutturali, organizzative o giuridiche. La scelta è stata quella di "dosare" diversamente (quando ritenuto giustificato sulla base di una valutazione riferita a una specifica fattispecie) regole e procedure sostanzialmente uguali per tutti.

È quanto sottolineato dalla **letteratura** in materia. Cito, in particolare, le riflessioni svolte e coordinate dal professor Rainer Masera all'interno del volume "*Sfide e opportunità della regolamentazione bancaria: diversità, proporzionalità e stabilità*". Riflessioni che, attraverso la nostra casa editrice, abbiamo voluto offrire al dibattito (*e che lasciamo, in alcune copie, alla Presidenza della Commissione e a disposizione dei senatori*) e che preparano - anche **culturalmente** - l'importante riforma delle regole bancarie europee alla quale questa Indagine del Senato indirettamente contribuisce.

## **8. Cosa proponiamo? Cambiare approccio: dalla proporzionalità "caso per caso" alla proporzionalità "strutturata".**

Partiamo da una consapevolezza. La catena normativa dell'Unione europea, soprattutto in materia bancaria e finanziaria, è assai complessa. Le banche cooperative europee - e, nello specifico, Federcasse - da lungo tempo richiedono che sia la **legislazione di primo livello** a contenere indicazioni chiare e precise, con previsione di misure e obblighi determinati, che rappresentino un mandato ineludibile per i livelli normativi inferiori. Proponendo così di superare l'attuale proporzionalità "*caso per caso*" (o *detail driven*) a favore di una proporzionalità "strutturata": **ovvero, obiettivi identici di policy, ma con modalità differenziate per categorie diverse di destinatari, modalità definite già a livello primario.**

**L'approccio "casistico",** anziché rappresentare una flessibilità capace di realizzare una migliore applicazione del principio, **ha finito per accrescerne la sfuggevolezza, la complessità e l'incertezza,** determinandone nei fatti il fallimento. Di qui il peso eccessivo, e ingiustificabile, di norme su intermediari **che non sono in grado di far fronte agli elevati - e inutili - costi regolamentari.** E il rischio di una loro marginalizzazione, con ricadute negative

sulla complessiva concorrenza e stabilità del mercato che l'Unione bancaria persegue.

#### 9. La proporzionalità “strutturata” è realizzata in altri contesti monetari.

La volontà di prevenire un carico normativo eccessivo caratterizza, ad esempio, la **normativa e la supervisione statunitense**. Una delle tante possibili citazioni è datata 4 novembre 2015. Nel corso dell'Audizione alla Commissione sui Servizi finanziari presso la Camera dei Rappresentanti degli Stati Uniti, il Presidente del Consiglio della *Federal Reserve*, Janet Yellen, richiama la propria esperienza come presidente della *Federal Reserve Bank* di San Francisco:

*“Durante quell’esperienza, ho maturato la convinzione che **non è possibile adottare l’approccio della “taglia unica” in materia di regolamentazione e vigilanza bancaria. Al fine di promuovere efficacemente la sicurezza e la solidità degli intermediari, nonché garantire l’ottemperanza al codice del consumo senza creare indebiti carichi regolamentari, le regole e le prassi di vigilanza devono essere calibrate in base alle diverse tipologie di intermediari, come le banche territoriali”.***

È questo il cosiddetto “**approccio a strati**” (“*tiered approach*”), che ha - tra l’altro - contribuito efficacemente alla vigilanza sull’industria bancaria e alla ripresa dell’economia statunitense.

10. L’obiettivo in cui ci riconosciamo - anche alla luce delle diverse opzioni praticate - è allora sì **un mercato unico, ma non uniforme. Dove sia garantita la parità di trattamento attraverso la previsione di obblighi differenziati per enti differenti**. Che è poi la corretta applicazione del principio d’uguaglianza “sostanziale” della nostra Carta Costituzionale, ma anche dei principi di proporzionalità e sussidiarietà dei Trattati.

Già nel 2012, il Credito Cooperativo introduceva nel dibattito il concetto di *double rule book* in contrapposizione al *single rule book*, illustrandolo anche in diverse audizioni parlamentari. Oggi potremmo puntare, con ulteriore determinazione e sano realismo, ad un ***single book with proportionate rules***<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> È opportuno richiamare che anche esponenti autorevoli delle autorità tedesche di supervisione hanno recentemente affermato la necessità di definire un quadro di supervisione semplificato (e diverso rispetto alle banche significative) per le piccole banche, al fine di garantire una vera proporzionalità (ad es. Andreas Dombret, membro del consiglio della Bundesbank, discorso del 2 febbraio 2017 alla

**11. Il 2017 è un anno decisivo per ripensare in senso strategico la regolamentazione bancaria** in Europa e per completare il disegno dell'Unione bancaria.

In questa prospettiva, vorrei esprimere anche piena condivisione con la posizione dell'ABI in merito a due aspetti strategici particolarmente rilevanti:

- la realizzazione di un'unificazione e semplificazione normativa da attuare tramite la redazione di **Testi unici europei per banca e finanza**;
- la definizione del c.d. **Terzo pilastro dell'Unione Bancaria**, che dovrà prevedere, oltre alla mutualizzazione del rischio su scala europea, anche la possibilità di interventi precoci da parte degli schemi nazionali di garanzia.

Questa visione, finora non sviluppata adeguatamente, dovrà costituire la cornice per valorizzare le specificità delle banche cosiddette *less significant*.

Banche che non hanno causato la crisi e che anzi, unanimemente, sono indicate per aver saputo contrastarne gli effetti più perversi, continuando a sostenere famiglie ed imprese con una confermata **capacità anticiclica**.

Uno studio della Banca d'Italia del 2016 evidenzia che **le banche di territorio, negli anni 2007-2014**, hanno erogato più credito e a costi più bassi, e la rischiosità del credito delle BCC, in particolare, si è mantenuta in linea o più contenuta rispetto alla media dell'industria bancaria, a parità di tipologia di prestatore.

Tuttavia, il riconoscimento espresso da analisti e studiosi nei confronti della validità del modello bancario cooperativo, in particolare dopo la grande crisi finanziaria, non ha sinora inciso sugli indirizzi della regolamentazione bancaria europea.

Ora, le Banche di Credito Cooperativo si predispongono ad operare con ancora maggiore forza, mediante la prossima integrazione nei Gruppi Bancari

---

conferenza "Future strategies for savings banks and Landesbanken" - <http://www.bis.org/review/r170210a.pdf>). Parallelamente, un importante segmento dell'industria bancaria tedesca (le Casse di Risparmio) ha avanzato una proposta per dare concreta attuazione al principio di proporzionalità attraverso un approccio regolamentare "duale"; si tratta, cioè, di applicare un quadro regolamentare semplificato (non con riferimento ai requisiti patrimoniali e di solidità della banca, ma alla complessità dei relativi adempimenti procedurali) alle banche che hanno un profilo di rischio contenuto e non sistemico.

Cooperativi. Un modello giuridico, questo, inedito in Europa. Dove hanno trovato un difficile equilibrio elementi apparentemente opposti, quali autonomia e controllo, localismo e centralità, carattere mutualistico e carattere capitalistico.

**12. La Commissione UE ha fatto propri i forti appelli alla proporzionalità** ricevuti negli scorsi anni e, soprattutto, nel corso dell'ampia consultazione definita *Call for evidence on EU financial services*, lanciata nel 2015.

Il Vice Presidente della Commissione europea, Valdis Dombrovskis, in sede di presentazione del *Risk reduction package* affermò: *“L'Europa ha certamente bisogno di definire un accordo sugli standard da adottare, ma anche di considerare le specificità del settore bancario europeo”*.

È questa specificità che è necessario, non solo difendere, ma anche valorizzare nell'attuale passaggio di adeguamento regolamentare. **Alcuni segnali di un cambiamento di rotta della Commissione sono evidenti in alcune delle proposte formulate il 23 novembre scorso, anche se purtroppo ancora legati all'approccio “caso per caso”**.

Per tale ragione, ci sembra necessario insistere affinché **il concetto di proporzionalità sia più incisivamente declinato in tutte le sue articolazioni**, tenendo conto della dimensione, della rischiosità, delle specificità organizzative delle banche e della tipologia prevalente della loro clientela.

**13. Pertanto, gli emendamenti** proposti da Federcasse **adottano - come primo e fondamentale criterio - la natura multidimensionale della proporzionalità**.

A titolo di esempio molto concreto:

- a) sulle norme relative alla governance e alle politiche di remunerazione, proponiamo un **adeguamento dei parametri** fissati dalla Commissione per tener conto in maniera effettiva della diversa dimensione delle banche;
- b) i requisiti di reportistica e disclosure associati all'introduzione del MREL riteniamo debbano **riflettere meglio sia la taglia sia la rischiosità** dell'istituzione;
- c) per evitare la penalizzazione di modelli di business orientati alla clientela *retail*, appare altrettanto **necessario modificare la definizione** di depositi al dettaglio contenuta nelle misure sulla liquidità;



- d) il tema delle partecipazioni di minoranza rileva al fine di un **pieno riconoscimento dell'efficacia dei meccanismi stabilizzatori** dei gruppi e network cooperativi;
- e) le norme sui requisiti di capitale come quelle sul calcolo delle grandi esposizioni vanno corrette per **evitare una rigidità eccessiva**;
- f) nel rispetto della corretta valutazione dei rischi, **la modulazione dello norme può funzionare come leva di sviluppo**. E questo è essenziale nell'attuale momento storico. L'introduzione dello *SMEs supporting factor* (su forte e compatta richiesta delle imprese e delle banche italiane quattro anni fa) ha contribuito a sostenere l'erogazione del credito alle PMI, determinando una riduzione dell'assorbimento patrimoniale (che per le BCC si è tradotto in un risparmio di fondi propri prossimo ai 600 milioni di euro). Valutiamo con favore la conferma (non scontata) e l'estensione della misura proposte dalla Commissione UE. Pensiamo che lo **stesso approccio** debba essere efficacemente utilizzato **per le imprese dell'economia sociale** per lo sviluppo delle quali, anche alla luce del nuovo Codice del Terzo Settore appena varato dal Governo italiano, potrà risultare un volano efficace. In proposito abbiamo formulato uno specifico emendamento;
- g) infine, ci associamo a quanto viene proposto dall'ABI in merito ad un assolvimento graduale del requisito MREL e al non assoggettamento al *bail-in* dei titoli emessi prima del gennaio 2016.

14. Sulla base di questo approccio, riassumo le principali tra le **23 proposte emendative** alle Direttive ed ai Regolamenti (CRD IV e BRRD, CRR e SRMR) avanzate dal Credito Cooperativo italiano alle Autorità europee. Tutte le proposte emendative e le relative argomentazioni sono riportate nel Documento allegato alla presente Memoria e ne costituisce parte integrante.

## **B. LE PRINCIPALI PROPOSTE DI MODIFICA DEL CREDITO COOPERATIVO.**

15. Nel merito, si tratta di proposte formulate di necessità ancora in via "casistica", perché in revisione delle fattispecie vigenti. Ma le argomentazioni costituiscono, al contempo, un efficace stimolo per un ripensamento politico più profondo, nella direzione di principio prima commentata. Direzione che

confidiamo di poter contribuire a sviluppare, quanto prima, attraverso l'impegno propulsivo del Parlamento italiano.

Riepilogo, dunque, le proposte del Credito Cooperativo, articolandole in **sette aree** di intervento:

#### **I. Partecipazioni di minoranza** (*emendamenti agli articoli 85 e 87 CRR*).

16. Di assoluta rilevanza per i nascenti Gruppi Bancari Cooperativi, frutto della Riforma del 2016, la disciplina vigente consente alle banche permanentemente affiliate ad un ente centrale (o ad un *Institutional Protection Scheme* riconosciuto) – a condizione che abbia costituito un meccanismo di garanzie incrociate con determinate caratteristiche - l'esenzione dall'obbligo di dedurre a livello consolidato la quota degli interessi di minoranza inclusi nel capitale primario di classe 1 eccedente la copertura dei rischi.

La posizione sostenuta dal Credito Cooperativo mira ad estendere a livello consolidato a tutti gli elementi dei fondi propri (quindi non solo agli strumenti di CET1, ma anche agli strumenti di AT1 e AT2) il trattamento ora riservato ai soli elementi del capitale primario di classe 1. Se le proposte saranno accolte, i riflessi positivi si estenderebbero anche alla neonata disciplina dei requisiti minimi sui fondi propri e sulle passività assoggettabili al *bail-in*.

#### **II. Grandi esposizioni** (*emendamenti agli articoli 4, 392 e 395 del CRR*).

17. Nella proposta di revisione della Commissione UE viene modificata la base di calcolo dei limiti prudenziali in materia di grandi esposizioni. Anziché i fondi propri, come previsto dalle norme attualmente vigenti, il parametro di riferimento diverrebbe il capitale di classe 1. Il che comporterebbe una penalizzazione per le banche - come le BCC - che non detengono nei fondi propri, se non in casi e per ammontare limitati, strumenti di AT1, ma che generalmente evidenziano componenti non trascurabili di AT2.

Il Credito Cooperativo chiede, quindi, di non modificare detta base di calcolo per le conseguenze discriminanti prefigurate, e ciò in conformità, fra l'altro, con i riferimenti a suo tempo elaborati dal Comitato di Basilea, relativi a banche attive sui mercati globali (quindi, presumibilmente, più in grado di emettere e collocare a condizioni sostenibili strumenti di AT1).

### **III. Net stable funding ratio (emendamenti all'articolo 414 del CRR).**

18. Data la rilevanza della raccolta obbligazionaria presso la clientela *retail* per le BCC, e nonostante gli sviluppi indotti dall'attuale politica monetaria e gli impatti della BRRD, il Credito Cooperativo sostiene che le obbligazioni detenute da clientela *retail*, o parte integrante di un portafoglio titoli, debbano avere, ai fini del NSFR, un trattamento a tutti gli effetti simile al trattamento riservato ai depositi della stessa tipologia di controparte (persone fisiche e Pmi).

### **IV. Requisiti di capitale**

#### **A) A fronte di esposizioni nei confronti di imprese sociali (emendamento all'art. 501 CRR).**

19. Il Credito Cooperativo propone di introdurre, anche per le imprese sociali, un fattore di correzione del tutto analogo allo *SME supporting factor*, in coerenza con le politiche della UE in materia di sviluppo dell'imprenditorialità e dell'innovazione sociale. Sottolineando l'esperienza delle BCC, secondo la quale le evidenze numeriche indicano come la rischiosità di tale tipologia d'impresa sia mediamente inferiore rispetto a quella di altre categorie di prenditori di credito.

#### **B) A fronte di prestiti garantiti da salari e pensioni (emendamenti all'articolo 123 del CRR).**

20. La tipologia dei prestiti garantiti da salari e pensioni presenta un profilo di rischio molto contenuto. Per questo, il Credito Cooperativo propone di applicare lo stesso fattore di ponderazione riconosciuto ai mutui ipotecari.

### **V. IFRS 9 (emendamento all'articolo 473a del CRR).**

21. Nel sostenere con convinzione l'emendamento alla CRR proposto dalla Commissione - volto a indirizzare gli impatti attesi sul CET1 delle banche a seguito dell'applicazione del nuovo modello di *impairment* disciplinato dall'IFRS 9, attraverso un filtro prudenziale che ne diluisca gli effetti su 5 anni - il Credito Cooperativo evidenzia la necessità che il periodo transitorio e la sua introduzione siano allineati con la tempistica prevista in ambito contabile.

## **VI. MREL-*Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities*.**

### **A) Obblighi informativi e di *disclosure* (emendamenti all'articolo 45i BRRD).**

22. In tema di MREL (*Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities*), la disciplina attualmente vigente della BRRD non prevede obblighi informativi e di *disclosure* in capo alle banche. Nel nuovo regime proposto dalla Commissione, invece, le banche sarebbero obbligate a trasmettere alle Autorità, con frequenza annuale, il livello e la composizione degli strumenti computabili nel MREL, compreso il profilo di scadenza residua e il rango nella gerarchia dei creditori in caso d'insolvenza. Le banche sarebbero, inoltre, obbligate a comunicare tali informazioni al mercato.

Nel contesto, il Credito Cooperativo ritiene che gli obblighi informativi e di *disclosure* non debbano essere introdotti e assolti al di fuori dei criteri generali di proporzionalità stabiliti dalla stessa BRRD, con riferimento anche alla stesura dei piani di risoluzione. E laddove una banca sia assoggettata ad un regime semplificato per il piano di risoluzione - nella cui stesura l'Autorità determini il livello del MREL - anche gli obblighi informativi/di *disclosure* dovrebbero essere coerenti con tale regime.

### **B) Introduzione di un regime transitorio di attuazione (emendamento all'articolo 45c BRRD2 - nuovo paragrafo 1-bis).**

23. Inoltre, l'irretroattività del *bail-in* - proposta di cui dirò al punto seguente - deve essere accompagnata da una introduzione graduale dei requisiti MREL per evitare tensioni nei mercati degli strumenti finanziari idonei a far parte del MREL

## **VII. Irretroattività del *bail-in* (salvaguardia degli strumenti emessi prima della entrata in vigore della BRRD) (emendamento all'articolo 44 (2) BRRD).**

24. L'ultima delle sette aree di proposta riguarda, quindi, l'irretroattività del *bail-in*. La recente esperienza di gestione delle crisi bancarie in Italia ha mostrato, infatti, come l'applicazione di norme fortemente innovative a strumenti emessi in contesti temporali e di mercato molto diversi e detenuti da clientela *retail* possa provocare instabilità e riduzione della fiducia negli intermediari finanziari. L'emendamento mira, pertanto, a salvaguardare gli investitori che hanno acquistato strumenti di debito delle banche prima dell'entrata in vigore della BRRD.

## C. UNA PROPOSTA PER MIGLIORARE LA GESTIONE ORDINATA DELLE CRISI DELLE PICCOLE BANCHE

25. La revisione in corso della BRRD, inoltre, fornisce l'opportunità di riflettere sulla possibilità di rafforzare la coerenza complessiva e l'efficacia dell'articolato e complesso quadro normativo posto a presidio delle attività di *banking recovery and resolution*, facendo anche tesoro delle esperienze maturate nel corso del triennio successivo alla sua approvazione.

Pur ammettendo molteplici modalità di intervento nella soluzione di una crisi bancaria, il nuovo quadro normativo appare non del tutto compiuto e in parte carente di norme di cautela che possano evitare rischi di instabilità per singoli intermediari e anche a livello sistemico. Oltre alla mancanza di previsioni transitorie nell'applicazione del *burden sharing* e del *bail in*, **la Direttiva BRR non sembra attribuire concreta applicabilità agli interventi preventivi**, affidati esclusivamente all'azione delle Autorità di Vigilanza e alle misure cosiddette "interne" alle singole banche, de-responsabilizzando le industrie bancarie nazionali e rinunciando a meccanismi di *peer monitoring* all'interno dell'industria bancaria, nel tentativo di allentare significativamente il legame tra le condizioni finanziarie degli Stati nazionali e la gestione delle crisi bancarie.

**La Direttiva BRR impone, infatti, limiti stringenti agli interventi dei Fondi interbancari di garanzia tipo DGS, in parziale contrasto con quanto stabilito dalla Direttiva DGS** che riforma e armonizza le regole sulla garanzia dei depositi, conferendo ai Fondi obbligatori un ampio mandato di intervento, sia a carattere preventivo, sia alternativo al mero rimborso dei depositanti in caso di liquidazione di una banca.

Oltre a ciò, si rileva come la Commissione europea ha inteso sottoporre gli interventi dei DGS al vaglio delle norme sugli aiuti di Stato, nonostante tali schemi obbligatori utilizzino solamente risorse private e anche nei casi in cui questi siano organismi gestiti su base privatistica senza alcuna ingerenza da parte dello Stato. Da un lato, quindi, un DGS nazionale o settoriale come il FGD delle BCC italiane potrebbe continuare ad esercitare una funzione di intervento preventivo, come la stessa Direttiva DGS stabilisce chiaramente (art. 11.3), salvo incorrere nelle norme sugli aiuti di Stato che imporrebbero forti limitazioni anche a tali interventi qualora venga avvalorata la tesi che tutti i Fondi, anche privati, previsti per legge e soggetti alla supervisione di un'Autorità pubblica, siano di fatto fondi pubblici.

D'altro lato, gli interventi di risoluzione previsti dalla Direttiva BRR a favore di banche in crisi sembrano essere destinati solo alle banche che in virtù della loro dimensione e/o del loro grado di interconnessione con il resto del sistema bancario superino il cosiddetto "test dell'interesse pubblico".

**26. In ultima analisi, la crisi irreversibile di una banca di piccole dimensioni dovrebbe concludersi inevitabilmente con un'operazione liquidatoria.** Ne consegue che tutti i creditori della banca liquidata, ad eccezione dei depositanti protetti (depositanti con più di centomila euro, obbligazionisti, etc) perderebbero gli interi risparmi investiti nella banca, subendo quindi una perdita ben superiore a quella prevista dal cosiddetto " *bail in*".

27. Piuttosto che teorizzare l'uscita *tout court* dal mercato di intermediari inefficienti "non sistemici", **si ritiene che il Legislatore e le Autorità di supervisione dovrebbero ragionevolmente assumere una linea di policy finalizzata ad adottare o comunque a favorire strumenti, azioni e interventi a carattere preventivo**, anche con riferimento all'industria delle piccole e medie banche. Le azioni a carattere preventivo, infatti, **non escludendo che la banca inefficiente e/o non più sostenibile possa uscire dal mercato**, dovrebbero essere finalizzate ad evitare o a ridurre notevolmente gli effetti di un'uscita traumatica o disordinata. Per contro, gli interventi preventivi o alternativi al rimborso dei depositi dovrebbero essere comunque improntati al massimo rigore per quanto riguarda l'accertamento delle responsabilità degli esponenti aziendali, anche al fine di evitare il ripetersi di fenomeni di *mala gestio*.

Riteniamo quindi che, con **pochi e mirati emendamenti - agli articoli 27, 32, 59, 109 della BRRD** - sia possibile rendere più efficace la gestione delle crisi delle piccole banche, raccordando i tre blocchi normativi che regolano la gestione delle crisi: la BRRD, la DGSD e la Comunicazione della Commissione del 2013 (C 216) in materia di aiuti di Stato in ambito bancario. Queste modifiche consentirebbero ai DGS di effettuare interventi preventivi e di supporto alla gestione ordinata delle crisi, salvaguardando la stabilità finanziaria e le regole del mercato. In allegato, inseriamo una prima proposta con la quale avviare l'interlocuzione con le Autorità.

## D. CONCLUSIONI.

28. Non posso che concludere questo costruttivo incontro con l'auspicio che il Parlamento italiano - in raccordo con il Parlamento Europeo - abbia l'opportunità di collaborare con la Commissione europea non solo nel particolare tecnico, qui velocemente riepilogato, ma per una più completa visione d'insieme.

Il compimento del progetto di Unione Bancaria, e quindi la reale integrazione del mercato finanziario nell'area Euro, esige infatti una prospettiva di intervento capace di abbracciare tutti i profili di "unificazione" sottesi al progetto. Profili che rappresentano non semplici opzioni, ma vere e proprie **condizioni sine qua non**.

E ciò con l'obiettivo non solo di eliminare alla radice la ricorrenza di arbitraggi regolamentari e di interpretazioni nazionali divergenti. Non solo per una reale parità concorrenziale e un'effettiva integrazione dei mercati nazionali. Ma - a monte - a garanzia di una **democrazia economica** che è, a sua volta, condizione di **democrazia tout court**. E quindi, per una sempre più urgente rifondazione politica dell'Unione europea. Nello spirito di equità, normativa e quindi anche finanziaria, sociale, culturale in senso lato.

**Nella Dichiarazione di Roma del 25 marzo** scorso, in occasione del 60<sup>mo</sup> dei Trattati firmati nella nostra capitale, si individuavano **quattro fondamentali obiettivi di natura politica**: 1. un'Europa più sicura e solida; 2. un'Europa prospera in virtù di un modello di sviluppo sostenibile; 3. una coesione sociale più forte; 4. un'Europa complessivamente più robusta sulla scena globale.

Potremmo riportare quegli obiettivi all'industria bancaria europea. Per raggiungerli, occorrono norme adeguate e una robusta e matura visione politica. Tipica dei Parlamenti.

In questa sfida, **le Banche di Credito Cooperativo intendono rinnovare il loro pieno impegno a sostegno del progetto europeo**, contribuendo a quello che è il fine stesso del proprio esistere ed operare: **una crescita economica e sociale sostenibili e inclusive**.

Con questa disposizione, ringrazio ancora una volta la Commissione e il Presidente Marino per l'attenzione particolare riservata.

*In allegato.*

- *Tavola completa degli emendamenti a CRD4, BRRD, CRR e SRMR proposti da Federcasse.*
- *Dati di sistema del Credito Cooperativo Italiano.*