

6^a Commissione permanente (Finanze e Tesoro)

Senato della Repubblica

**Audizione conoscitiva
per l'istruttoria delle proposte legislative
dell'Unione europea in materia creditizia
“Pacchetto bancario”**

Carmelo Barbagallo

Capo del Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria
della Banca d'Italia

Roma, 21 giugno 2017

1. Premessa

Il 23 novembre scorso la Commissione europea ha presentato un pacchetto di proposte di modifica della disciplina europea in tema di requisiti sul capitale delle banche e delle imprese di investimento¹ nonché di risanamento e risoluzione delle banche in crisi².

Le proposte si inseriscono nel contesto dei lavori promossi per ridurre i rischi nel settore bancario europeo. Esse recepiscono gli standard elaborati dal Comitato di Basilea e dal Financial Stability Board per rafforzare la stabilità del sistema finanziario, definire in modo più accurato l'esposizione al rischio degli intermediari, dare soluzione al problema delle banche "troppo grandi per fallire". Gli standard vengono recepiti prevedendo un periodo transitorio, rafforzando il principio di proporzionalità e tenendo conto di alcune specificità europee (ad esempio, mantenendo il trattamento di favore per le esposizioni verso le PMI).

Le proposte in materia di gestione delle crisi riguardano solo specifici aspetti; una più organica proposta di revisione sarà presentata dalla Commissione nel 2018.

Nella comunicazione del novembre 2015 – 'Verso il completamento dell'Unione bancaria' – la Commissione aveva identificato alcune misure da adottare nell'ambito del processo di costruzione dell'Unione bancaria per accrescere il grado di condivisione dei rischi tra gli Stati membri (un meccanismo di finanziamento-ponte per il fondo unico di risoluzione; un sostegno pubblico di ultima istanza – backstop – per lo stesso; un sistema comune di assicurazione dei depositi). La Commissione aveva al contempo rilevato che la condivisione dei rischi deve essere accompagnata da misure volte a ridurli. Questo principio è espressione dell'istanza – avvertita in maniera particolarmente intensa in alcuni Stati membri – secondo la quale la messa in comune dei costi associati ai dissesti bancari non può prescindere dalla massima riduzione possibile del rischio di dover sostenere questi costi.

Sulle proposte della Commissione è in corso, da gennaio di quest'anno, il negoziato presso il Consiglio dei Ministri finanziari dell'UE; ad esso la Banca d'Italia partecipa fornendo supporto tecnico al Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF).

Su tre questioni urgenti è stata adottata la procedura cosiddetta di *fast-track*, che consente il recepimento entro la fine di quest'anno. Si tratta della disciplina prudenziale connessa con l'adozione del principio contabile internazionale IFRS 9, dell'introduzione di una nuova classe di passività per il rispetto dei requisiti di MREL (la cosiddetta "gerarchia dei creditori"), della revisione della normativa sui grandi fidi al fine di evitare effetti indesiderati per i paesi europei non appartenenti all'area dell'euro.

¹ *Capital Requirements Directive, CRD, e Capital Requirement Regulation, CRR.*

² *Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD, e Single Resolution Mechanism Regulation, SRMR.*

L'intero pacchetto dovrebbe essere finalizzato entro la prima metà del 2018, in modo tale da minimizzare i ritardi rispetto alla tabella di marcia fissata dal Comitato di Basilea³.

Le proposte vanno nella direzione di intensificare la reattività del quadro regolamentare ai rischi degli intermediari. Ci riferisce, in particolare, alle disposizioni che rendono obbligatori i requisiti di leva finanziaria (*leverage ratio*), a quelle che introducono misure di equilibrio dei flussi finanziari nel medio periodo (*net stable funding ratio*) e a quelle che introducono requisiti di passività prontamente assoggettabili a *bail-in* per gli intermediari a rilevanza sistemica.

L'introduzione dei nuovi standard non dovrebbe comportare, in base allo studio di impatto che accompagna il pacchetto di proposte, costi elevati: l'impatto a lungo termine sul prodotto interno lordo dell'Unione sarebbe inferiore a tre punti base; quello dell'aumento medio dei costi di finanziamento non sarebbe superiore a tre punti base.

2. Le proposte della Commissione in materia di requisiti prudenziali delle banche e delle imprese di investimento

Nel perseguire l'obiettivo di rafforzare la stabilità finanziaria, le proposte di modifica della direttiva e del regolamento sul capitale delle banche e delle imprese di investimento non risultano accrescere significativamente i requisiti patrimoniali, orientamento opportuno in questa fase congiunturale ancora delicata.

Le proposte in discussione al Consiglio riguardanti le modifiche più rilevanti per il sistema bancario italiano tengono conto delle richieste della delegazione italiana; esse riguardano il mantenimento della disciplina di favore per le esposizioni verso le PMI (cosiddetto *SME supporting factor*) e il trattamento preferenziale previsto per i titoli di Stato⁴ e per il requisito sul rischio di credito⁵.

Segnatamente, le proposte della Commissione:

- a) estendono alle esposizioni verso PMI superiori a 1,5 milioni il trattamento di favore vigente per i crediti inferiori a tale importo: per le prime la riduzione dei requisiti di capitale sarà del 15 per cento, a fronte del 25 cento previsto per i secondi;

³ Il recepimento degli standard internazionali di Basilea 3 dovrebbe avvenire entro quest'anno.

⁴ Ai fini del rispetto del *Net Stable Funding Ratio* (NSFR; requisito che impone alle banche di avere una raccolta stabile e diversificata a fronte degli attivi a lungo termine).

⁵ Per le transazioni effettuate sul mercato interbancario collateralizzato (new-MIC).

- b) esentano dal calcolo dell'indicatore di *funding* stabile (NSFR) le esposizioni verso il rischio sovrano;
- c) riconoscono un trattamento prudenziale favorevole per le transazioni interbancarie nelle quali lo scambio collateralizzato dei fondi tra le banche avviene attraverso l'intermediazione di una controparte centrale.

Ciò premesso, tratterò di seguito le tematiche più rilevanti affrontate nella proposta della Commissione, illustrandone i contenuti essenziali e dando conto della posizione della delegazione italiana nel negoziato.

1) **Introduzione del requisito di leva finanziaria (*leverage ratio*).**

Per disincentivare un eccessivo ricorso degli intermediari all'indebitamento e porre un limite all'espansione delle attività non supportata da una prudente misurazione dei relativi rischi, la proposta introduce dal 2018 un requisito di leva finanziaria pari al 3 per cento. Il requisito è calcolato come rapporto tra il capitale di primo livello (Tier 1) e attivo non ponderato per i rischi. Sono state opportunamente escluse dal denominatore dell'indicatore alcune esposizioni a rischio basso, di cui appare opportuno non ostacolare la diffusione (così, ad esempio, i finanziamenti connessi con operazioni di credito all'esportazione e quelli concessi da banche pubbliche di sviluppo).

Va guardata con favore la proposta, avanzata dalla maggioranza delle delegazioni, di applicare il regime preferenziale alle esposizioni nei confronti delle agenzie di sviluppo dell'export (tra cui rientra la SACE) indipendentemente dal rating del paese e dalla valuta di denominazione in cui sono espressi i crediti oggetto di garanzie.

2) **Disciplina sui rischi di mercato.**

La revisione normativa in materia di rischio di mercato è finalizzata a superare le debolezze rilevate in questa disciplina con riferimento al calcolo dei requisiti patrimoniali; essa tende infatti ad evitare arbitraggi nel classificare le poste di bilancio nel *banking* o nel *trading book*, a introdurre un adeguato livello di proporzionalità, a rafforzare le condizioni per l'utilizzo dei modelli interni, a migliorare la coerenza e la comparabilità dei dati. Tali obiettivi vengono perseguiti definendo criteri oggettivi per l'individuazione delle poste da includere nel portafoglio di negoziazione (*trading book*), prevedendo un approccio standardizzato più reattivo ai rischi, introducendo condizioni più rigorose per l'adozione dei modelli interni e identificando le banche che possono applicare modelli semplificati.

È prevista un'entrata in vigore di tali misure graduale; esse saranno applicabili dopo due anni dalla finalizzazione del pacchetto complessivo di proposte e, per un periodo di ulteriori tre anni, le banche beneficeranno di uno sconto del 35 per cento sui nuovi requisiti patrimoniali.

La delegazione italiana ha chiesto di rafforzare il criterio della proporzionalità e di rendere meno vincolanti le condizioni per l'utilizzo dei modelli interni. Il negoziato al Consiglio ha accolto tale proposta, ampliando il novero di banche sottoposte a metodi di calcolo semplificati.

3) **Disciplina prudenziale connessa con il recepimento del principio contabile internazionale IFRS 9.**

La proposta disciplina gli effetti sul patrimonio di vigilanza delle banche derivanti dal passaggio da un modello cosiddetto di “*incurred losses*” a uno di tipo “*expected*”⁶ previsto dal nuovo principio contabile internazionale in tema di rilevazione e valutazione degli strumenti finanziari, che entrerà in vigore a gennaio del prossimo anno e determinerà, *ceteris paribus*, un aumento delle rettifiche di valore sui prestiti.

La proposta originaria distribuiva l'impatto sul patrimonio di vigilanza delle maggiori rettifiche di valore lungo un periodo di cinque anni seguendo un “approccio dinamico”, così da tenere conto di eventuali peggioramenti del ciclo economico nei primi anni di vigenza⁷. In sede di negoziato presso il Consiglio tale approccio è stato sostenuto anche dalla delegazione italiana. La maggior parte delle delegazioni, inclusa la BCE, ha invece sostenuto il cosiddetto “approccio statico”, che non tiene conto dell'andamento del ciclo.

Il compromesso raggiunto in sede di Consiglio – il cosiddetto approccio “statico modificato” – prevede la rilevazione degli effetti del ciclo economico solo nell'ipotesi in cui l'impatto sulle banche sia superiore a una data soglia nell'arco dei cinque anni di periodo transitorio⁸. E' lasciata alle banche la facoltà di scegliere se adottare o meno la disciplina transitoria. Questa scelta – non condivisa dalla delegazione italiana – rischia di complicare il confronto tra i coefficienti patrimoniali delle banche nel periodo transitorio.

4) **Esenzioni (waivers) sui coefficienti patrimoniali e di liquidità.**

La proposta prevede l'esenzione dai requisiti di capitale e di liquidità per le banche che appartengono a gruppi transfrontalieri, a condizione che vi sia una garanzia rilasciata dalla capogruppo. Essa è coerente con l'obiettivo di favorire la libera circolazione dei capitali

⁶ Il modello “*incurred losses*” prevede il calcolo delle rettifiche sui crediti solo quando si verifichi un evento di perdita; il modello “*expected losses*” impone invece il calcolo delle rettifiche sui crediti già a partire dalla data di erogazione.

⁷ L'approccio dinamico prevede che si riflettano gradualmente sul patrimonio di vigilanza tutte le maggiori rettifiche di valore sui crediti che emergono a ogni data di riferimento delle segnalazioni di vigilanza nell'arco dei cinque anni del periodo transitorio; l'approccio statico prevede invece che si riflettano gradualmente le sole maggiori rettifiche che si registrano al momento di entrata in vigore del nuovo principio contabile (coincidente con l'inizio del periodo transitorio).

⁸ Se le rettifiche di valore sui crediti non deteriorati nelle date di riferimento successive alla prima applicazione del principio sono maggiori del 20 per cento rispetto al calcolo iniziale, è possibile includere gradualmente nel patrimonio di vigilanza l'eccedenza nell'arco di tempo residuo del periodo transitorio.

all'interno dell'Unione, riduce i costi di gestione della liquidità e migliora la funzionalità della tesoreria nei gruppi *cross-border*. Tuttavia, in assenza del completamento dell'Unione bancaria, i costi delle crisi delle banche controllate da un gruppo transfrontaliero continueranno a far capo agli Stati membri ospitanti.

Per tale motivo, diverse delegazioni, tra cui quella italiana, hanno ritenuto che il tema delle esenzioni a livello di gruppo cross-border avrebbe dovuto essere ricompreso nell'ambito più generale dei lavori sul terzo pilastro dell'Unione bancaria.

5) **Disciplina del secondo pilastro.**

Le modifiche alla disciplina del cosiddetto secondo pilastro perseguono obiettivi condivisibili: ne chiariscono la natura micro-prudenziale⁹; tendono a migliorare l'armonizzazione delle regole, coinvolgendo a tal scopo l'Autorità bancaria europea (EBA); chiariscono la natura non vincolante della componente di *guidance*¹⁰; aumentano il livello di trasparenza dei rischi da coprire; prevedono un requisito patrimoniale aggiuntivo a fronte del rischio di tasso di interesse¹¹.

Nell'ambito del negoziato, la Banca d'Italia ha chiesto, assieme ad altre delegazioni, di non comprimere eccessivamente la discrezionalità tecnica di cui le Autorità di vigilanza necessitano nell'esercizio della supervisione. Si è più in particolare espresso l'avviso che sul rischio di tasso vadano evitati automatismi tra la misura dell'impatto sul capitale legato alla variazione dei tassi di interesse e l'imposizione di ulteriori requisiti patrimoniali, lasciando margini di flessibilità alla Vigilanza nel valutare la situazione delle singole banche.

6) **Intermediate Parent EU Undertaking (IPU).**

Si tratta di una norma che impone ai gruppi di paesi terzi con attivo superiore a 30 miliardi di euro o facenti parte di gruppi internazionali a rilevanza sistemica la costituzione nel territorio della UE di una società intermedia capogruppo, al fine di rafforzare il processo di supervisione e risoluzione. La norma si applicherà anche alle banche inglesi dopo l'uscita del Regno Unito dall'Unione.

⁹ Si tratta di ulteriori requisiti patrimoniali che le banche sono tenute a rispettare, in aggiunta ai requisiti a fronte dei rischi inclusi nel primo pilastro, per la copertura di tutti gli ulteriori rischi ai quali esse sono o potrebbero essere esposte.

¹⁰ La disciplina del secondo pilastro prevede due componenti: una parte – il cosiddetto *requirement* – legata al rischio idiosincratico e vincolante al pari di un requisito di primo pilastro; un'altra – la cosiddetta *guidance* – legata al possibile manifestarsi di scenari avversi e avente, per ciò stesso, natura non vincolante (la sua violazione non comporta restrizioni automatiche alla distribuzione degli utili, ma unicamente una vigilanza rafforzata).

¹¹ Il requisito aggiuntivo è previsto quando un'ipotetica variazione dei tassi (in aumento o diminuzione di 200 punti base) comporta un impatto negativo sui fondi propri della banca superiore al 15 per cento.

La maggioranza delle delegazioni, inclusa la nostra, sostiene la proposta. Di contro, il Regno Unito e altre delegazioni hanno espresso una posizione contraria, ritenendo sufficiente la previsione secondo la quale le autorità di risoluzione possono richiedere la costituzione di una società capogruppo intermedia per facilitare le attività connesse con la risoluzione.

7) Ambito di applicazione della normativa.

La proposta amplia il numero delle istituzioni escluse dall'applicazione della disciplina bancaria dell'Unione; il rispetto dei criteri di esenzione andrà accertato dalla Commissione. L'obiettivo della modifica è di accrescere la certezza giuridica sul trattamento delle *credit union*, soggetti di piccola dimensione esclusi dalla disciplina europea in alcuni paesi (ad esempio in Irlanda) ma sottoposti ad essa in altri (ad esempio in Olanda). Tra gli istituti che si propone di esentare rientrano anche le *promotional bank* con operatività nazionale; si tratta di tipologie di banche presenti soprattutto in Germania. Gli istituti non sottoposti alla normativa UE vanno comunque vigilati dalle autorità nazionali, seppure secondo principi di proporzionalità.

Non è da valutare favorevolmente l'eccessivo ampliamento del numero di istituzioni esentate dal rispetto della normativa bancaria UE, che rischia di alterare le regole di competizione tra giurisdizioni. Sono diverse le delegazioni che nel corso del negoziato si sono espresse in tal senso; il Consiglio ha tenuto conto di tali posizioni.

3. Le proposte della Commissione in materia di risanamento e risoluzione delle banche

I principali elementi di novità

Il pacchetto in materia di gestione delle crisi bancarie si articola principalmente su due proposte di revisione della BRRD, tra loro connesse: la prima interviene sulla disciplina del requisito di passività prontamente assoggettabili a *bail-in* (*minimum requirement of eligible liabilities - MREL*); la seconda riguarda l'armonizzazione, seppure parziale, della gerarchia dei creditori bancari.

Già nel 2014 la BRRD aveva introdotto l'obbligo per le banche di emettere una quantità minima di passività aventi caratteristiche tali da essere prontamente assoggettabili a riduzione o conversione forzata in capitale (MREL). Questo requisito serve a far sì che, in caso di risoluzione, il *bail-in* sia applicato a passività più adatte ad assorbire le perdite: vengono così limitate le ripercussioni negative sulla stabilità finanziaria che deriverebbero dall'applicazione del *bail-in* ad altre passività, in primis ai depositi non protetti dal sistema di garanzia.

*La disciplina di questo requisito è attualmente definita in dettaglio da uno standard tecnico vincolante elaborato dall'EBA. Esso specifica i criteri che l'autorità di risoluzione deve seguire per quantificare l'ammontare di passività che compongono il requisito - specifico per ciascuna banca - in misura tale da far sì che, in caso di applicazione del *bail-in*, le passività possano assorbire le perdite della banca in crisi e consentire il ripristino di adeguate risorse patrimoniali.*

La proposta della Commissione ridisegna questa disciplina, anche per dare attuazione allo standard in materia di *Total Loss Absorbency Capacity* (TLAC) elaborato dal Financial Stability Board nel 2015, che dovrà essere rispettato a partire dal 2019 dalle banche sistemiche a livello globale (G-SIBs).

Conformemente con gli orientamenti dell'FSB, la proposta prevede che le G-SIBs rispettino un requisito minimo di passività di ammontare predefinito e uniforme, espresso in termini sia di attività ponderate per il rischio (18 per cento) sia di esposizioni non ponderate (6,75 per cento) (cosiddetto MREL di "primo pilastro"); in aggiunta, l'autorità potrà chiedere il rispetto di un requisito ulteriore (add-on) e di una componente non vincolante (guidance).

Per le banche diverse dalle G-SIBs il requisito sarà determinato di volta in volta dall'autorità in funzione della situazione specifica dell'intermediario (MREL di "secondo pilastro"): le modalità per la sua determinazione ricalcano in buona parte quelle attualmente previste dagli standard elaborati dall'EBA; un elemento di novità è rappresentato dalla possibilità di sostituire una parte del requisito con una guidance non vincolante.

In base alla proposta, per essere prontamente assoggettabili a bail-in, le passività dovranno avere alcune caratteristiche, in parte già previste dalla disciplina vigente. In particolare, esse non dovranno avere una durata residua inferiore a un anno e non dovranno incorporare una componente derivata.

Un elemento di novità rispetto alla disciplina vigente, mutuato dagli standard dell'FSB, riguarda la necessità per le G-SIBs di soddisfare il MREL di "primo pilastro" (oltre che con le azioni e gli altri strumenti computabili nel capitale regolamentare) solo con passività che, nella gerarchia concorsuale, verrebbero postergate nel rimborso rispetto a quelle non computabili. Ciò garantisce che le passività utilizzate per soddisfare il requisito assorbano eventuali perdite prima delle altre: viene così ridotto il rischio di un trattamento discriminatorio tra creditori e di violazione del principio secondo cui nessun creditore in risoluzione può subire un trattamento peggiore di quello che avrebbe subito nell'ambito di una procedura concorsuale (cosiddetto principio del *no creditor worse off*, NCWO). Il MREL di secondo pilastro, invece, potrà essere soddisfatto anche con passività che non rispettano questo requisito di subordinazione, salvo che ciò non sia richiesto dall'autorità.

La Commissione ha altresì proposto di armonizzare parzialmente la gerarchia dei creditori in sede concorsuale, in linea con l'approccio seguito in alcuni Stati membri (ad esempio in Francia). Ciò consentirà tra l'altro alle G-SIBs di emettere titoli che rispettino in maniera omogenea a livello europeo il requisito di subordinazione previsto dalla disciplina MREL e favorirà la creazione di un mercato unico di questi titoli.

In base alla proposta, gli Stati membri dovrebbero introdurre nelle rispettive gerarchie concorsuali nazionali una nuova categoria di passività collocate in posizione tale da assorbire le perdite dopo le passività subordinate, ma prima di quelle chirografarie e dei depositi.

Questa posizione nella gerarchia concorsuale sarebbe riservata solo alle passività derivanti da future emissioni di debito contenenti una espressa clausola contrattuale. I depositanti non protetti e i possessori di titoli obbligazionari già emessi, quindi, risulterebbero maggiormente tutelati rispetto alla situazione attuale, dato che i loro crediti assorbirebbero le perdite solo dopo le nuove passività.

Valutazione e andamento del negoziato

Gli obiettivi perseguiti nelle proposte della Commissione sono condivisibili.

Come riconosciuto dall'FSB, per rendere pienamente operativo il nuovo quadro normativo sulla risoluzione è indispensabile che il *bail-in* sia applicato a strumenti finanziari idonei ad assorbire credibilmente le perdite in risoluzione, senza effetti indesiderati sulla stabilità finanziaria, e che le banche si dotino di una quantità sufficiente di questi strumenti per consentire alle autorità di attuare la strategia di risoluzione prescelta. Il MREL, se costituito con strumenti idonei e opportunamente dimensionato, consentirà, in caso di crisi, di evitare di addossare i costi della risoluzione sui creditori meno in grado di valutare i rischi, come i titolari dei depositi non protetti e delle obbligazioni bancarie ordinarie.

La revisione della disciplina proposta dalla Commissione è coerente con la posizione a suo tempo sostenuta dal nostro paese in merito al *bail-in*. Nell'ambito del negoziato sulla BRRD conclusosi nel 2014 l'Italia sostenne infatti che, per essere compatibile con l'esigenza di preservare la stabilità del sistema finanziario, il *bail-in* avrebbe dovuto essere applicato solo a strumenti di nuova emissione, sottoscritti da investitori che ne hanno pienamente apprezzato il rischio (cosiddetto *bail-in* "contrattuale", che si contrappone a quello "legale", applicato retroattivamente).

L'esigenza di garantire un'efficace risoluzione delle banche va temperata con la necessità di evitare che il processo di costituzione del MREL produca effetti macroeconomici avversi. Una fissazione del requisito troppo elevata avrebbe inevitabilmente impatti negativi sui costi per la raccolta, soprattutto nel caso in cui sia necessaria la subordinazione. Inoltre, occorre valutare la limitata capacità del mercato di assorbire in un orizzonte temporale breve l'ammontare, potenzialmente ingente, dei nuovi strumenti che le banche europee dovranno collocare, tenendo

conto del fatto che i sottoscrittori dovrebbero essere unicamente investitori professionali e che, per evitare il rischio di contagio, la sottoscrizione da parte di altre banche sarà disincentivata.

Per assicurare una fissazione del MREL ragionevole e proporzionata alle effettive necessità delle banche è necessario che nel corso del negoziato siano introdotti correttivi alla proposta della Commissione.

Va evitata la fissazione di un requisito non proporzionato alle effettive necessità della risoluzione, attraverso precisi criteri-guida. La componente del requisito destinata a soddisfare le esigenze di ricapitalizzazione dell'intermediario dovrebbe riflettere le effettive esigenze di patrimonializzazione della banca a seguito della sua risoluzione, senza trascurare la circostanza che essa potrà avere dimensioni più ridotte e un profilo di rischio più contenuto rispetto al momento dell'avvio della procedura di crisi. La componente non vincolante (guidance) dovrebbe poter essere soddisfatta con passività non subordinate e non rischiare di trasformarsi in vincolante nel caso di ripetuto mancato rispetto, come attualmente previsto dalla proposta della Commissione.

Particolarmente delicata è la definizione del regime applicabile nel periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della nuova disciplina e il termine previsto dalla normativa per la piena costituzione del requisito. Questo periodo transitorio dovrà essere sufficientemente lungo per consentire alle banche europee di costituire progressivamente la propria dotazione di strumenti computabili nel MREL, senza costringere gli intermediari a stravolgere le proprie strategie di *funding* e i mercati ad assorbire ingenti quantità di titoli.

La proposta della Commissione non prevede nulla in merito alla possibilità di fare ricorso a fonti esterne di finanziamento della risoluzione durante il periodo transitorio, quando le banche non hanno ancora raggiunto il requisito prefissato. Di conseguenza in questo periodo resta aperta la possibilità prevista dalla BRRD di applicare il *bail-in*, se necessario, anche a strumenti privi delle caratteristiche di computabilità nel MREL, in particolare ai depositi di valore superiore a 100 mila euro. Per integrare la capacità della banca di assorbire le perdite, sarebbe invece opportuno consentire in questo periodo un più ampio ricorso a fonti esterne di finanziamento, come il fondo di risoluzione unico, che dovrebbe essere accessibile senza che sia necessario il *bail-in* minimo dell'8 per cento del passivo, o i fondi pubblici nazionali.

È importante creare il prima possibile un quadro normativo che consenta alle banche europee di emettere titoli che, per la loro collocazione nella gerarchia concorsuale, sarebbero computabili nel MREL. Per perseguire questo obiettivo la Commissione ha proposto un iter di approvazione accelerato (*fast track*) della proposta sull'armonizzazione della gerarchia dei creditori. Il 16 giugno scorso l'Ecofin ha approvato un orientamento generale (cosiddetto *general approach*) sulla proposta. È importante che il Parlamento europeo proceda sollecitamente all'esame del testo, in

modo da avviare al più presto il trilogico con la Commissione e il Consiglio e approvare la proposta entro la fine dell'anno. Nel frattempo gli Stati membri potranno adottare iniziative normative per anticipare negli ordinamenti nazionali il recepimento della direttiva.

Iniziative di questo tipo potranno essere considerate anche in Italia. In questo modo si colmerebbe il gap normativo tra il nostro paese e altri Stati membri, come Francia e Germania, che in passato hanno già autonomamente provveduto a modificare la propria gerarchia concorsuale. Una proposta legislativa in tal senso è stata già predisposta dalla Banca d'Italia nell'ambito della propria attività di collaborazione istituzionale con il MEF.

Il negoziato sulla proposta di revisione complessiva della direttiva BRRD – più complessa sul piano dei contenuti e più delicata sul piano tecnico – potrà invece proseguire secondo la tabella di marcia originariamente prevista dalla Commissione. Nel corso dei primi mesi del negoziato presso il Consiglio, la Banca d'Italia ha fornito contributi in linea con le valutazioni espresse in questa sede.

Sulla base delle richieste di alcuni Stati membri, il dibattito si è finora concentrato su alcuni aspetti specifici della proposta (che sono stati oggetto di approfondite considerazioni nel progress report consegnato dalla Presidenza maltese del Consiglio al termine del semestre di turno). Una volta definita questa disciplina, nel 2018 sarà possibile cominciare a ripensare in maniera organica l'intero impianto della risoluzione, come previsto dalla clausola di revisione contenuta nella BRRD e come da tempo sollecitato dalla Banca d'Italia.

4. Le proposte della Commissione in tema di risanamento e risoluzione delle controparti centrali

Le proposte della Commissione sul risanamento e la risoluzione delle controparti centrali (CCP) hanno l'obiettivo di adeguare il quadro normativo europeo agli standard internazionali emanati a partire dal 2011 e ora in via di completamento nell'ambito di un piano d'azione globale definito ad aprile 2015. Il piano, alla luce della riforma del mercato dei derivati *over-the-counter* che ha aumentato significativamente la quota di transazioni compensate centralmente, è volto ad accrescere la resilienza di tali soggetti e ad assicurarne l'ordinata gestione in situazioni di crisi. La Banca d'Italia contribuisce alla definizione delle linee di indirizzo partecipando ai lavori a livello internazionale.

La nuova normativa europea si applicherà anche alle CCP che hanno status bancario, in considerazione del fatto che esse offrono esclusivamente servizi di *central clearing*. Il principale obiettivo è garantire, in situazioni di crisi, la continuità dei servizi essenziali offerti dalle CCP, minimizzando gli impatti sulla stabilità del sistema finanziario e sui contribuenti.

Vi sono molteplici ragioni che richiedono che al risanamento e alla risoluzione delle CCP si applichi un regime specifico, diverso da quello definito per le banche.

Le CCP sono, per definizione, soggetti di rilevanza sistemica in quanto si interpongono fra i diversi partecipanti a un mercato, gestendo in modo accentrato il rischio di controparte. Esse non portano di per sé rischi al sistema finanziario, ma assumono il rischio di controparte dei partecipanti al mercato. La CCP, pertanto, deve individuare, misurare e gestire correttamente sia i rischi dei contratti stipulati dai propri aderenti acquisendo da essi adeguate garanzie sia quelli “generici” della propria attività di impresa (di business, legali, operativi, ecc.), disponendo di un capitale a essi costantemente proporzionato.

Il bilancio di una CCP, inoltre, è strutturalmente diverso da quello di una banca: la differenza più rilevante è l'assenza di passività analoghe a quelle bancarie da aggredire in caso di risanamento o risoluzione. Le CCP, poi, operano per lo più in regime di oligopolio e sono difficilmente sostituibili in situazioni di crisi. Anche quando vi sia un'altra CCP a cui poter trasferire l'attività, l'esistenza di specifici requisiti (ad esempio il possesso di un patrimonio non inferiore a determinate soglie) e di connessione tecnologica (utilizzo di specifiche procedure), che di norma sono differenziati per singola CCP, rendono complesso l'immediato trasferimento dei partecipanti e delle relative posizioni.

Anche i profili di tutela della clientela presentano connotati profondamente diversi: nel caso delle CCP, infatti, i clienti diretti (cosiddetti clearing members) sono per lo più banche di grandi dimensioni, in grado di valutare i rischi connessi con la partecipazione alla controparte centrale; anche la clientela indiretta è rappresentata da intermediari che per dimensione o scelte organizzative decidono di avvalersi di clearing members.

Gli elementi sopra richiamati hanno portato la Commissione a definire una proposta ad hoc sul risanamento e la risoluzione delle CCP, escludendo dall'ambito di applicazione della BRRD le CCP che siano state anche autorizzate come banche.

La proposta si concentra sulle fasi di risanamento, risoluzione e sulla valutazione della possibilità di risoluzione della CCP. In particolare, si propone che la fase di risanamento si basi su un piano definito dalla CCP e approvato dalle autorità nazionali di supervisione e, data l'attività tipicamente *cross-border*, dal collegio dei supervisori (*college of supervisors*); per la fase di risoluzione si propone che essa segua un piano definito dall'autorità di risoluzione nazionale e da un apposito collegio di risoluzione (*resolution college*). In primo piano è posta l'esigenza di assicurare la continuità dei servizi essenziali offerti dalle CCP, preservando la stabilità finanziaria ed evitando - o limitando il più possibile - il ricorso ai fondi pubblici.

Un'applicazione uniforme della normativa verrebbe assicurata dal ruolo dell'ESMA e da un suo Resolution Committee che riunirebbe alcune autorità portatrici di interessi sui quali la risoluzione di una CCP produrrebbe un impatto significativo: autorità di supervisione e di risoluzione dei partecipanti diretti (clearing members) e autorità di risoluzione della CCP. La proposta prevede che la risoluzione di una CCP venga gestita prevalentemente con i fondi della CCP in questione, dei suoi partecipanti e, in ultima istanza, con fondi pubblici e strumenti di stabilizzazione governativi. È confermata la discrezionalità dell'intervento delle banche centrali nel fornire liquidità di emergenza.

Si condividono impostazione e obiettivi generali della proposta della Commissione. Si rileva tuttavia che:

- nonostante la responsabilità nazionale per la risoluzione delle CCP, viene attribuito all'ESMA un potere decisionale vincolante che può essere attivato da qualsiasi membro del collegio di risoluzione che non condivida la proposta dell'autorità nazionale. Sarebbe viceversa più opportuno ripercorrere il meccanismo decisionale dell'EMIR, dove solo una maggioranza qualificata dei membri del collegio può opporsi alle proposte dell'autorità nazionale e rimettere la decisione finale all'ESMA;
- nella proposta vi è un frequente rinvio alle soluzioni individuate per le banche dalla BRRD; tale scelta non pare adeguata, in considerazione delle caratteristiche peculiari delle CCP, che sono suscettibili di condizionare fortemente la gestione di una crisi;
- la composizione dei collegi di risoluzione dovrebbe essere tale da contemperare la rappresentatività dei diversi interessi, in modo da facilitare il più possibile un tempestivo processo decisionale e rendere ordinata la risoluzione della CCP.

Finora il negoziato si è prevalentemente concentrato su aspetti istituzionali (in particolare, ruoli e responsabilità delle autorità coinvolte e composizione dei collegi di risoluzione). Trattandosi di infrastrutture che hanno una dimensione cross-border, anche le delegazioni di paesi di dimensione contenuta chiedono di essere coinvolti nei processi decisionali. È presumibile, quindi, che il negoziato si protragga anche nel corso del 2018.

Le interazioni fra normativa bancaria e normativa sulle CCP possono essere molteplici. L'adozione di un provvedimento di risoluzione nei confronti di una banca non dovrebbe costituire di per sé motivo di esclusione della stessa da parte di una CCP (o di un'altra infrastruttura di mercato) che, al contrario, dovrebbe facilitare il processo di risoluzione della banca anche in caso di subentro di un'altra entità (successore o ente-ponte) o di trasferimento dei clienti a un altro partecipante alla CCP. D'altra parte, il potere conferito alle autorità competenti di sospendere alcune obbligazioni contrattuali di una banca per facilitarne la risoluzione non dovrebbe essere esercitato con riguardo alle obbligazioni nei confronti di una CCP, per gli effetti a catena che tale sospensione potrebbe produrre per gli altri partecipanti alla controparte centrale.

5. Conclusioni

In sintesi, le proposte della Commissione sono da valutare positivamente, in quanto finalizzate a porre rimedio ad alcuni limiti evidenziati dalla normativa, specie in materia di requisiti prudenziali delle banche e delle imprese di investimento e in tema di risanamento e risoluzione delle controparti centrali.

Gli interventi sul fronte della disciplina delle crisi sono invece parziali, in vista di una complessiva rivisitazione nel 2018. In tale prospettiva, sono diversi gli aspetti che meritano particolare attenzione. Ne segnalo alcuni: l'asimmetria della normativa, disegnata sulle banche di medio-grande dimensione e poco attenta alle esigenze di quelle medio-piccole, che pure sono chiamate a contribuire al fondo di risoluzione; l'applicazione retroattiva delle norme sul *bail-in* a strumenti emessi, anche molti anni fa, in contesti profondamente diversi da quello attuale; l'eccessiva articolazione del processo decisionale e la mancata individuazione di un soggetto preposto al coordinamento; l'insufficiente chiarezza e flessibilità delle regole previste in caso di ricapitalizzazione precauzionale e, più in generale, la mancanza di una solida disciplina che, in caso di seri rischi per la stabilità sistemica, consenta di derogare su base temporanea ai limiti stringenti della disciplina degli aiuti di Stato.