

La regolamentazione delle crisi bancarie: questioni aperte e prospettive

The regulation of banking crises: open issues and perspectives

Keywords

Banche, crisi, regolamentazione

Jel codes

G21, G28

Il volume di Giuseppe Boccuzzi *Le crisi bancarie in Italia (2014-2020)*, recentemente pubblicato da Bancaria Editrice, è stato l'occasione per analizzare a fondo alcuni degli accadimenti più rilevanti degli ultimi anni e soprattutto per riflettere sul futuro delle regole di gestione delle crisi in Europa e sul completamento dell'Unione bancaria con la creazione di un sistema europeo di assicurazione dei depositi. Il seminario ha visto otto autorevoli esperti fornire una serie di proposte molto utili per disegnare il nuovo quadro. Semplificare le regole e snellire i processi, assicurare flessibilità nella gestione, ripensare il concetto di interesse pubblico, ridisegnare le norme per le piccole banche, rafforzare il ruolo dei fondi nazionali: sono alcuni degli spunti emersi dal dibattito, che saranno di grande rilievo nel processo attualmente in corso di riforma della normativa europea.

*Giuseppe Boccuzzi's book *Banking crises in Italy (2014-2020)*, recently published by Bancaria Editrice, was an opportunity to analyze in depth some of the most important events of recent years and above all to discuss the future of crisis management regulation in Europe and on the completion of the Banking Union with the creation of a European Deposit insurance system. The seminar saw eight leading experts provide a number of very useful proposals for drawing up the new framework. Simplifying the rules and streamlining processes, ensuring flexibility in management, rethinking the concept of public interest, redrawing rules for small banks, strengthening the role of national funds: these are some of the ideas that have emerged from the debate, which will be of great importance in the process of reforming European legislation.*

*Si pubblicano in questa sezione di Bancaria gli atti del seminario dal titolo «La regolamentazione delle crisi bancarie: questioni aperte e prospettive», organizzato dal Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali dell'Università di Cagliari in collaborazione con Bancaria Editrice il 25 marzo 2021, in occasione della pubblicazione del volume di G. Boccuzzi, *Le crisi bancarie in Italia (2014-2020)*.*

Insegnamenti e riflessioni per la regolamentazione, edito da Bancaria Editrice.

L'incontro, coordinato da Riccardo De Lisa, docente di Economia degli Intermediari Finanziari presso l'università di Cagliari, è stato una occasione di dibattito sul framework europeo per la gestione delle crisi bancarie e l'assicurazione dei depositi con i più autorevoli esperti della materia.

Introduzione

Riccardo De Lisa, Università di Cagliari

Il volume di Giuseppe Boccuzzi, al centro del nostro dibattito, è l'ultimo contributo scientifico dell'autore sui filoni di approfondimento da lui prediletti, dedicati ai temi della regolamentazione e della gestione delle crisi bancarie e della tutela dei depositi. Non è un libro sviluppato nel corso del 2020 e pubblicato nel medesimo anno, ma è un condensato di riflessioni critiche ed esperienze sul campo con una gestazione e maturazione molto lunga; un libro, i cui contenuti si sviluppano per gemmazione progressiva, nel corso della lunga e densa esperienza dell'Autore nella direzione del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi dal 2014 al 2020. Sono sette anni di intenso lavoro dell'Autore – di cui sono stato testimone fortunato – che hanno riguardato non solo la comprensione del disegno e della logica complessiva del nuovo framework regolamentare europeo della gestione delle crisi ma anche le sue complesse applicazioni nei casi di crisi bancarie avutesi in Italia. Durante questi anni si sono avuti 16 casi di crisi (4 di banche significative e 12 di banche meno significative) che hanno offerto una casistica ricca di spunti e di evidenze empiriche che possono aprire la strada a nuove indagini critiche da parte sia degli studiosi sia dei policy makers.

La prima è di natura fattuale e riguarda i 16 casi di crisi, presentati in modo rigoroso e di semplice lettura. Si parte dal caso della Banca Tercas, lo spartiacque (prima e dopo la riforma europea regolamentare), per arrivare agli interventi di Banca Carige. Complessivamente, le crisi hanno riguardato interventi per circa 43 miliardi di euro. La soluzione di questi casi di crisi ha comportato l'utilizzo di gran parte

degli strumenti che il nuovo ordinamento europeo pone a disposizione delle Autorità. Interessante è anche la prospettiva di analisi adottata dall'Autore, che si focalizza non solo su «cosa sia andato per il verso sbagliato» ma anche «cosa sia andato per il verso giusto», su quali siano stati i fattori



critici di successo che hanno consentito di gestire crisi anche molto complesse.

La seconda parte del libro è dedicata alla valutazione critica degli eventi di crisi e all'applicazione del nuovo quadro regolamentare, agli insegnamenti che da essi si possono trarre e alle possibili indicazioni di policy che ne possono conseguire. Sono diversi gli aspetti posti in rilievo; tra questi, un punto chiaro, nitido e ricorrente evidenziato dall'Autore è che «l'assetto istituzionale e le regole della gestione delle crisi mostrano carenze e incoerenze, soprattutto con riferimento al framework applicabile alle banche piccole e medie». Sul fatto che sull'adeguatezza delle nuove regole occorra ancora riflettere, è una esigenza certamente sentita da diverse parti, anche dai regulators europei. La Commissione Europea ha, infatti, recentemente aperto una consultazione pubblica presso gli stakeholders per raccogliere le esperienze con l'attuale quadro di gestione delle crisi bancarie e di assicurazione dei depositi e contributi e suggerimenti per la revisione del quadro normativo, ivi compreso il terzo pilastro – ancora mancante – dell'Unione Bancaria Europea (European Deposit Insurance Scheme, Edis).

Il seminario di oggi vuole contribuire al dibattito su questi

temi, tentando di seguire la prospettiva di analisi dell'autore, così focalizzandosi non solo su ciò che sia opportuno revisionare ma anche su «ciò che è andato per il verso giusto». Il seminario beneficia della partecipazione di un panel di relatori di altissimo profilo, sicuramente gli esperti e i personaggi più importanti nell'ambito della gestione delle crisi oggi in Italia. Nel seminario intervengono Salvatore Maccarone, Presidente del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi; Massimo Marchesi, Funzionario della Commissione Europea - Fisma; Enzo Serata, Capo dell'Unità di Risoluzione e Gestione delle Crisi, Banca d'Italia; Giovanni Sabatini, Direttore Generale dell'Associazione Bancaria Italiana; Rainer Maserà, Preside della Facoltà di Economia dell'Università Guglielmo Marconi; Alfredo Pallini, attuale Direttore Generale del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi. Chiude i lavori, l'Autore del libro che oggi si presenta, Giuseppe Boccuzzi, Presidente di Banca Carige.

Vorrei ora aprire i lavori. Vorrei farlo principiando dalla «vicenda Tercas» che è stata, per così dire, uno «spartiacque» nella gestione delle crisi bancarie: sembra esistere un periodo pre-Tercas e uno successivo, post-Tercas; e questo per un insieme di motivi. ■

Riformare le regole e garantire i depositi in Europa

New crisis regulation and European Deposit Insurance Scheme

Salvatore Maccarone, Presidente del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi, Fitd

Io ho avuto il privilegio di condividere con Giuseppe Bocuzzi il tempo che ha trascorso al Fondo; siamo entrati nei rispettivi ruoli pressoché contemporaneamente e quindi delle vicende che lui descrive sono stato, in qualche modo, io stesso testimone. Sono vicende importanti, sicuramente cariche di conseguenze e la vicenda Tercas, se vogliamo chiamarla così, è certamente qualcosa che ha cambiato radicalmente il sistema e il modo di operare del Fondo Interbancario.

Il caso Tercas e la Commissione europea. La vicenda è nota, il Fondo ha versato, a suo tempo, la somma di circa 265 milioni per coprire le perdite di Banca Tercas e consentire quindi la sottoscrizione di un aumento di capitale riservato alla Popolare di Bari, che in questo modo ha assunto il controllo della Banca in vista della successiva incorporazione. Questa operazione non è sembrata corretta alla Commissione, si sono prospettati una serie di dubbi, avuti confronti con le Autorità italiane e, alla fine, un provvedimento della Commissione diretto allo Stato italiano ha ritenuto illegittimo l'intervento, in quanto in violazione delle norme sugli aiuti di Stato, e disposto l'obbligo di restituzione delle somme che Banca Tercas, ormai confluita all'interno della Popolare di Bari, aveva ricevuto dal Fondo. Su questa vicenda e sull'atteggiamento della Commissione mi pare vi sia anzitutto una riflessione di carattere generale da fare, vale a dire che è la stessa Commissione che ha creato il contesto interpretativo nell'ambito del quale ha mosso la

sua contestazione, dopo anni di massiccio intervento pubblico in tutta l'area europea, all'interno di un quadro normativo, rappresentato dalle norme del Trattato Ue, rimaste immutate su questa materia. Erano le stesse allora e sono le stesse oggi. Questo mutamento di rotta nella interpretazione delle norme in materia di aiuti di Stato – con riferimento specifico agli interventi dei fondi di garanzia dei depositi – si è avuto con la comunicazione nell'agosto del 2013. È davvero singolare allora che negli scritti difensivi prodotti nel giudizio avanti alla Corte di Giustizia, la Commissione lamenti che, se non fosse ritenuta corretta la propria interpretazione delle norme in materia di aiuto di Stato, essa non avrebbe poi la possibilità di contestare alcuna violazione della disciplina di riferimento ai fondi di garanzia dei depositi. È una posizione singolare, dato che il limite alla possibilità di intervento dei fondi non nasce dalle norme del Trattato, ma dalla interpretazione che la stessa Commissione ne ha dato; siamo in presenza di un loop logico evidente.

L'impatto sulle quattro banche. La vicenda Tercas, come ho avuto occasione di precisare altre volte, ha prodotto effetti molto gravi su altre vicende nelle quali il Fondo era impegnato; l'effetto più vistoso e importante è stato quello di impedire l'intervento nelle ormai famose «quattro banche», la cui situazione peggiorò rapidamente, portando, alla fine, a un provvedimento di risoluzione nel mese di novembre del 2015.

Il Fondo aveva istruito in maniera approfondita l'ipotesi di intervento in favore di queste banche, che non ha poi avuto possibilità di realizzarsi non per un divieto esplicito e diretto della Commissione, ma perché essa non aveva rilasciato il parere positivo, necessario ai fini dell'autorizzazione della Bce, bloccando così il procedimento. L'accentuarsi della crisi delle banche e la mancanza di soluzioni diverse hanno inevitabilmente portato alla loro risoluzione.

Come siano andate le cose, lo spiega bene una sentenza del Tar di Roma, emessa a seguito dell'impugnazione dei provvedimenti di risoluzione della Banca d'Italia da parte di una delle fondazioni azioniste di una di queste banche.

La decisione del Tar romano è ineccepibile e interessante perché delinea, anche da un punto di vista fattuale, lo sviluppo di questa vicenda, che ha avuto poi effetti ulteriori e assai importanti per l'attività del Fondo, immobilizzato dal provvedimento della Commissione, ma chiamato ad altri interventi «facoltativi», simili a quello effettuato a favore di Tercas. Si è dovuta allora cercare una strada alternativa, utilizzando una indicazione venuta direttamente dalla Commissione, con una lettera del 19 novembre 2015, a firma di Lord Hill e della Sig.ra Vestager, diretta all'allora Ministro dell'Economia Padoan, nella quale si precisava che l'utilizzazione degli schemi di garanzia dei depositi non integra un aiuto di Stato, quando avviene su base esclusivamente privata (purely private intervention).

Ricordo sul punto che questa stessa lettera – come del resto, più e più volte, la Comunicazione dell'agosto 2013 – precisa che lo scopo della Brrd (e dunque, *a contrario*, delle norme in materia di aiuto di Stato), è quello di evitare che il risanamento e la risoluzione di banche comportino un onere per i contribuenti. È del tutto evidente, e dunque superfluo sottolinearlo, che l'impiego delle risorse fornite dalle banche al Fitd, per finalità simili a quelle che sono alla base dell'intervento Tercas, non depauperano comunque i contribuenti e dunque l'erario, essendo entrambi, nel bene e nel male, del tutto estranei agli effetti dell'uso dei fondi.

Lo Schema volontario e la sentenza del marzo 2019.

Tornando comunque al tema, il Fondo dovette organizzarsi, su base appunto privata e dunque volontaria, per allestire un

meccanismo che consentisse di realizzare gli interventi necessari e non più consentiti al Fitd dal provvedimento della Commissione europea. Si costituì così lo Schema volontario. Lo Schema è un «innesto giuridico» all'interno della struttura organizzativa del Fondo, ha natura associativa ed è centro autonomo di imputazione e capacità giuridica rispetto al Fondo che lo ospita; ha organi propri e l'adesione a esso è volontaria. E volontaria lo è effettivamente, non essendovi coincidenza assoluta, anche con qualche importante eccezione, tra gli aderenti all'uno, obbligatorio, e gli aderenti all'altro, volontario. Con lo Schema è stato comunque possibile continuare a operare e si sono fatti interventi importanti, anche se con qualche fatica in più a causa di un sistema di governo (volutamente) complesso, per presidiare la effettiva volontarietà dell'azione. L'intervento a favore di Banca Carige testimonia lo sviluppo della storia, perché reca sia le tracce della vicenda Tercas, che quelle della liberazione dai limiti che essa aveva imposto; la prima parte dell'intervento è stata infatti realizzata (alla fine del 2018) dallo Schema volontario, mentre la seconda parte, di ammontare pressoché equivalente, l'ha realizzata lo schema obbligatorio, liberato dai vincoli del provvedimento della Commissione dalla sentenza del Tribunale europeo del 19 di marzo del 2019 che lo ha annullato.

Questa sentenza è molto importante, anche più di quella successiva della Corte di Giustizia, resa in sede di impugnazione e che l'ha confermata. La sentenza del Tribunale ha esaminato in maniera chiara, dettagliata e completa il sistema di intervento del Fondo, distinguendo gli interventi facoltativi da quelli obbligatori e la sua rilevanza rispetto ai primi è notevole e duplice, anzitutto perché la «fattispecie Tercas» non è più riproducibile, in quanto gli elementi di presunta riconducibilità all'area pubblica che la Commissione aveva ritenuto di cogliere ormai non ci sono più.

A seguito del recepimento della direttiva sui sistemi di garanzia dei depositi (59/2014) e delle modifiche che ne sono seguite al Tub e allo statuto del Fondo, la Banca d'Italia non ha infatti più un ruolo autorizzativo degli interventi facoltativi e non partecipa più alle riunioni degli organi deliberanti del Fondo. Dal ruolo attribuito alla Banca d'Italia, unitamente ad altri indizi, come la obbligatorietà della par-

tecipazione delle banche e altri ancora, la Commissione aveva tratto la conclusione di un'attrazione alla sfera pubblica dell'attività del Fondo e quindi dell'applicabilità ai suoi interventi della disciplina in materia di aiuti di Stato.

Il secondo profilo di rilevanza della decisione del Tribunale – ancora maggiore, in quanto strutturale e dunque valido in linea generale, al di là della vicenda Tercas – è la qualificazione in modo molto netto del ruolo del Fondo, diviso tra l'attività obbligatoria istituzionale, che è esecuzione di un mandato pubblico, consistente nel rimborso dei depositi e nell'intervento in operazioni di risoluzione, e l'attività invece facoltativa, che ha natura negoziale in quanto fondata sullo statuto del consorzio e sul mandato con esso attribuito al Fondo dai consorziati. Su questi punti la sentenza del Tribunale è esemplare per chiarezza e rigore interpretativo.

È poi arrivata la sentenza della Corte di Giustizia, che, coerentemente con il suo ruolo, è stata soltanto, come la nostra Corte di Cassazione, giudice di diritto nel processo di impugnazione e ha ribadito questi concetti con altrettanta chiarezza e, confido, definitività.

Il ruolo del Fondo dopo la sentenza. Possiamo dunque dire di aver oggi acquisito al diritto europeo e al nostro diritto interno una qualificazione del Fondo caratterizzata da una funzione duplice, assolta attingendo alle stesse risorse, rappresentate dai versamenti delle banche partecipanti in adempimento di un obbligo di legge e per una finalità connessa a un mandato pubblico.

Questa destinazione può tuttavia essere momentaneamente e occasionalmente «distratta» per l'esecuzione di un mandato di tipo contrattuale, con il compimento di interventi facoltativi, fermo restando in ogni caso l'obbligo delle banche consorziate di ricostituire le somme utilizzate per queste altre finalità, fino al raggiungimento, alla data del luglio 2024, dell'ammontare target, pari allo 0,8% dei depositi protetti.

La fine della vicenda Tercas e la chiarezza dei concetti enunciati dai giudici europei non possono tuttavia rimuovere gli effetti che la decisione della Commissione ha prodotto, «costringendo» le banche alla creazione dello Schema volontario per intervenire preventivamente in situazioni, che gestite con i soli strumenti connessi al mandato pubblico, come la Com-

missione aveva affermato, avrebbero prodotto danni, diretti e indiretti, imponenti, con oneri finali diffusi e di gran lunga più elevati di quelli che le banche (e solo esse) hanno sopportato finanziando gli interventi (preventivi) dello Schema. L'intervento a favore di Carige, come prima dicevo, reca le tracce dei due sistemi, essendo stato iniziato dallo Schema prima della sentenza del Tribunale e completato dal Fondo dopo di essa; le partecipazioni nella Banca fanno quindi capo a due soggetti diversi, in parti più o meno equivalenti: quella dello Schema, acquisita con la conversione dei titoli subordinati sottoscritti nella prima fase dell'intervento, e quella del Fondo, con la sottoscrizione diretta dell'aumento di capitale riservato.

La gestione, per gli affari ordinari, è tuttavia unitaria, per effetto di un contratto di riporto concluso tra lo Schema e il Fondo, che riserva al primo soltanto il voto nelle assemblee straordinarie della Banca.

La garanzia dei depositi in Europa. La vicenda Tercas, a parte i profili più strettamente nazionali, dimostra la grande incertezza che ancora circonda il tema della garanzia dei depositi nell'eurozona e, più in generale, quello della gestione delle crisi bancarie, che la Brrd disciplina in maniera sicuramente insoddisfacente, anche per l'interpretazione e la (non) applicazione che le Autorità europee ne hanno fatto.

Il sistema di garanzia europea dei depositi bancari (a un certo punto battezzato Edis, European Deposit Insurance Scheme), come sappiamo, è il terzo pilastro sul quale poggia il sistema europeo, ma esso è ancora lontano dall'essere realizzato; è sempre all'ordine del giorno delle Autorità europee; varie ipotesi di configurazione sono state formulate, ma senza alcun risultato concreto o progetto normativo di qualche concretezza.

L'Edis anzi si allontana sempre più da quello che originariamente avrebbe dovuto essere, vale a dire un fondo unico di garanzia alimentato dai fondi nazionali, allo stesso modo del Fondo Unico di Risoluzione; forse (ma non è sicuro neppure questo) si allestirà un meccanismo europeo di finanziamento e di sostegno dei fondi nazionali, ma nessuna condivisione dei rischi appare ipotizzabile nel breve termine. Le ragioni sono diverse, alcune oggettive e condivisibili, altre molto meno, e non è questa la sede per ricordarle.

Le prospettive per la gestione delle crisi. In linea più generale, comunque, anche alla luce dell'ambito assolutamente ristretto al quale è confinata la risoluzione, sembra percepita e condivisa la necessità di un'armonizzazione delle procedure nazionali di insolvenza delle banche, oggi marcatamente diverse; il compito è comunque tutt'altro che agevole.

La Commissione, come sappiamo, ha messo in circolazione dei questionari su una ampia base di destinatari e anche il Fondo ha contribuito al primo di essi, sulla base della propria esperienza – che ormai non è poca – e delle modificazioni che sulla base di questa ha recentemente apportato al proprio statuto, con riferimento specifico agli interventi facoltativi. Noi siamo convinti – in disparte dagli opinabili profili di diritto della concorrenza – che gli interventi facoltativi siano largamente preferibili, per tutti gli stakeholders, al rimborso dei depositi o all'intervento, peraltro non ancora sperimentato, nella risoluzione. La liquidazione atomistica – come si designa quella che comporta il rimborso dei depositi – produce immancabilmente danni diffusi, a carico sia dei depositanti, soprattutto quelli elegibili, ma non protetti, che non vengono rimborsati, che degli altri creditori della banca, che vedranno la sorte del loro credito affidata all'esito incerto della liquidazione.

La dissoluzione di una banca provoca pregiudizio grave anche al contesto socio-economico di riferimento, perché comporta la cessazione degli affidamenti e la conseguente richiesta di rientro, oltre agli inevitabili, e, in taluni casi gravi, inconvenienti che la chiusura di una banca comunque comporta per la comunità locale di riferimento.

Sotto questo profilo, anche quando il salvataggio preventivo non è possibile, l'intervento del Fondo nelle operazioni di cessione di attività e passività a un'altra banca, sostenendo l'onere dello sbilancio di cessione, anche in combinazione con altre forme di sostegno, elimina la maggior parte degli inconvenienti della liquidazione, consentendo la conservazione dell'azienda bancaria con il passaggio ad altra banca, e conseguentemente la tutela di tutti i creditori, non soltanto dei depositanti.

Gli interventi facoltativi – preventivi o alternativi – sono peraltro possibili soltanto quando sia soddisfatto il presupposto

normativo del cosiddetto «minor onere», vale a dire che «il costo dell'intervento (...) non supera il costo che il sistema, secondo quando ragionevolmente prevedibile in base alle informazioni disponibili al momento dell'intervento, dovrebbe sostenere per il rimborso dei depositi» (art. 96 *bis*, comma 1 *ter*, lett. c) del Testo Unico Bancario e art. 34 dello statuto). Nel caso della liquidazione coatta con rimborso dei depositanti, il costo del Fondo è rappresentato dalla differenza tra l'importo pagato ai depositanti e l'ammontare dei recuperi conseguiti dalla liquidazione attraverso i riparti dell'attivo e tenendo conto della depositor preference, che colloca il Fondo in posizione antergata, unitamente ai depositanti protetti, rispetto agli altri creditori chirografari, nella distribuzione dell'attivo di liquidazione (art. 91, comma 1 *bis*, lett. b), n. 2, del Tub).

Vi sono tuttavia casi nei quali questa verifica non consente l'intervento del Fondo, in quanto le prospettive di recupero, se si rimborsassero i depositi, sarebbero superiori all'onere connesso all'intervento alternativo rendendolo (prognosticamente) più costoso dell'esito del rimborso.

Il legislatore – che nel nostro Paese favorisce, così come le Autorità, la liquidazione ordinata delle banche – si è fatto carico di questa ipotesi e ha previsto un meccanismo di sostegno pubblico nella liquidazione delle piccole banche (quelle con attività totali di valore pari o inferiore a 5 miliardi di euro), già concordato in via generale con la Commissione europea (provvedimento del 20 novembre 2020, c(2020) n. 7984), quando l'intervento del Fondo non sia possibile, appunto, per il limite rappresentato dal minor onere rispetto al rimborso che deve caratterizzare l'intervento alternativo. In questi casi, sulla base di una attestazione della Banca d'Italia, lo Stato può intervenire con un sostegno pubblico, a valere su uno stanziamento complessivo di 100 milioni (per l'anno 2020), per assicurare l'ordinato svolgimento della liquidazione (artt. 168 e seguenti del «decreto Rilancio», n. 77 del 2020). Siamo per molti versi in un momento di grande fermento, di volontà dichiarate e di impegni presi e dunque di aspettative; un minimo di scetticismo è giustificato alla luce del passato, ma per il futuro mi pare che qualche ragione per sperare effettivamente vi sia. ■

Verso un giusto equilibrio tra nuove regole europee e soluzioni nazionali

Towards a balance between new European rules and national solutions

Massimo Marchesi, Commissione europea, Fisma

La Commissione si sta adoperando per la revisione del framework di gestione delle crisi bancarie, i tempi ormai sono stretti, e il programma è di approvare una nuova proposta entro la fine dell'anno. Questa è la ragione per cui si è andati in consultazione per richiedere il parere degli stakeholders. Circa i problemi da risolvere del presente framework ci sono due tipi di «visione».

Una visione, che è un po' radicale e che io non condivido personalmente, è quella di dire che non siamo riusciti a livello europeo a creare un framework che funziona e per questa ragione è preferibile tornare a dei framework nazionali. C'è un po' la tentazione da alcune parti di andare in questa direzione. Come ha detto durante un recente intervento il mio direttore generale John Berrigan, la posizione della Commissione è, invece, che certamente ci sono dei problemi nel framework attuale, ma questi problemi possono e devono essere risolti a livello europeo perché esistono importanti ragioni per tenere il framework a livello europeo e non disperderlo con soluzioni nazionali.

Vengo ora ad alcuni dei problemi per poi magari evidenziare un paio di idee su come risolverli.

La prontezza nel dichiarare la crisi. Innanzitutto, uno dei problemi che abbiamo sperimentato nel corso degli anni è la prontezza della dichiarazione di Foltf (Failing or Likely to Fail). Con un framework in cui l'azione che dichiara la banca in Foltf è sufficientemente precoce, è infatti

possibile evitare di dover fare scelte dolorose di bail-in dei creditori. La puntualità del Foltf è davvero importante, anche perché possiamo ancora avere problemi di legacy, con creditori di tipo retail, con strumenti di credito potenzialmente soggetti a bail-in.

Quindi, a mio avviso, il primo punto per migliorare il framework attuale e cercare di ridurre le perdite che bisogna allocare quando c'è una crisi bancaria è sicuramente la prontezza della dichiarazione di Foltf.

E su questo aspetto abbiamo delle norme che purtroppo sono un po' complesse, perché derivano anche da un periodo in cui, per esempio, il P2R, il requisito del Pillar 2, non era un requisito distinto dal P2G, la Guidance di Pillar 2. È importante perciò riuscire a intervenire su questo aspetto nella revisione del framework.

La valutazione del pubblico interesse. Un secondo aspetto su cui abbiamo visto delle criticità è la valutazione del Public interest test. È ovvio che il Public interest assessment (Pia) è un'attività di tipo discrezionale; però sono state fatte delle scelte sul public interest che a volte lasciano un po' dei dubbi. In particolare, il problema che personalmente vedo è che, per come è scritto il Pia nelle norme, gli obiettivi che deve tenere in conto l'autorità di risoluzione sono molteplici: quindi obbligatoriamente ci saranno da fare delle scelte di bilanciamento di tali obiettivi. Se nel dichiarare il Pia invece ci si concentra su uno solo, o un paio, di

questi obiettivi, si rischia di lasciare sguarnito il sistema su tutta una serie di situazioni dove, magari, questi obiettivi dell'attività di risoluzione non sono così preponderanti, ma ce ne sono altri ugualmente rilevanti.

Per esempio, se non si dà sufficientemente attenzione alla capacità del Dgs di gestire il pay-out e la presenza di adeguate risorse del Dgs per gestire la liquidazione, semplicemente e burocraticamente assumendo che il Dgs deve essere pronto a ogni evenienza di pay-out, ma senza un'analisi attenta del fatto che poi effettivamente lo sia nel caso concreto, si rischia di andare un po' allegramente nella decisione di mettere in liquidazione una banca anche nel caso di banche di grandi dimensioni dove il pay-out può davvero essere difficile da gestire.

L'accesso al Fondo di Risoluzione. Vengo a un altro problema molto spinoso, il Funding.

La critica, forse principale, che viene fatta al sistema europeo è quella che è molto difficile accedere al Funding, al Fondo di Risoluzione, perché esiste il famoso 8% di bail-in minimo che rende molto inflessibile il sistema.

Ora, ci sono una serie di elementi che forse sono stati trascurati finora, e che invece danno flessibilità al sistema. Per esempio, una delle decisioni cruciali è la decisione di quando comincia a essere conteggiato l'8%. Fino a oggi, anche con possibili responsabilità della Commissione, hanno probabilmente prevalso posizioni molto rigoriste. Si è stati quindi molto rigidi nel dire che tutte le perdite che vanno sull'equity non si contano e in questo caso l'8% non è più veramente un 8%, ma comincia a essere piuttosto un 12%, o anche un 15%. Questo è un vero problema perché, ovviamente, un sistema che è stato sviluppato su un certo livello viene ad avere una calibrazione completamente diversa.

Un altro problema in relazione al Funding è che cosa fare quando le perdite toccano i depositi. Questo perché ovviamente si tratta di una scelta molto dolorosa e delicata, anche perché può creare dinamiche indesiderabili di contagio. Anche su questo tipo di problematica è prevalsa finora una linea molto rigorista, cioè che l'8% vale a prescindere se si devono colpire o meno i depositi.

Ma se si legge attentamente la Brrd, si nota che esistono, volendo vederle, delle possibilità interpretative per cui il Fondo di Risoluzione può in principio intervenire senza considerare l'8% una volta che si è eseguito un bail-in senza esenzioni fino agli eligible deposit. Questo determina, in pratica, un sistema rigoroso nel bail-in sotto gli eligible deposit, e flessibile una volta raggiunti i depositi.

Però, di nuovo, sono state fatte delle scelte che hanno messo nell'angolo questi elementi di flessibilità. E allora è ovvio che quando ci sono molte perdite che entrano nei depositi, o quando le banche in crisi sono sostanzialmente deposit-funded, il sistema non mostra tutta la flessibilità ed elasticità di cui in principio è invece dotato.

Ricapitalizzazione e aiuti di Stato. Altro problema molto spinoso è l'interazione del framework con le regole degli aiuti di Stato. Abbiamo infatti un framework che è complesso, perché non dipende solo dalla Brrd ma, come ha ricordato il professor Maccarone, dipende anche dalle decisioni in materia di aiuti di Stato. In questo momento, abbiamo bisogno di allineare maggiormente, a mio avviso, le norme tra i due framework. E faccio un paio di esempi per spiegare perché.

Se la principale eccezione alla risoluzione è il precautionary recap, è ovvio che se, attraverso le regole sugli aiuti di Stato, si obbliga la banca che beneficia del precautionary recap a una ristrutturazione importante, i suoi azionisti alla perdita del proprio denaro, e i creditori subordinati a una conversione dei loro crediti in equity, vengono tolti tutti gli incentivi affinché la banca desideri ottenere il precautionary recap.

Quindi ci si trova necessariamente a dover gestire delle richieste di precautionary recap che sono tardive e di banche per cui la chiara condizione di solvenza, che è una delle condizioni per accedere al precautionary recap, può magari essere messa in dubbio, il che porta a richieste di asset quality review che pongono importanti problemi di tempistica. Il problema è molto chiaro, la richiesta di precautionary recap deve essere timely, e la banca deve essere chiaramente solvente. Ma allora non è appropriato che intervenga *ex ante* una ristrutturazione della banca e un burden sharing im-

portante. Solamente nel caso in cui si verifichi in seguito lo scenario avverso queste cose possono, *ex post* e in maniera condizionale, essere prese in considerazione.

Gli interventi dei Fondi di tutela dei depositi. Adesso vengo al punto che è probabilmente un po' più delicato per Giuseppe Boccuzzi e per il professor Maccarone, e cioè la possibilità del Dgs di intervenire.

Scontiamo un sistema dove gli articoli 11.3 e 11.6 della Dgsd, in qualche modo riflettono un sistema pre Brrd, dove già esistevano in alcuni paesi dei Dgs che operavano come un Fondo di risoluzione. Con l'introduzione di un sistema europeo di risoluzione, il problema è diventato quello di trovare un equilibrio nel funzionamento del sistema tra il livello centrale europeo e il livello periferico nazionale.

Per alcuni un possibile equilibrio ottimale è che il Resolution Fund operi per le banche grandi, e i Dgs operino come dei Resolution Fund per le banche piccole, a livello nazionale. Personalmente però non condivido questa scelta e ritengo invece che gran parte delle riflessioni che portano in questa direzione derivino da un problema di interpretazione, di nuovo, della Brrd e in particolare dell'articolo 109. L'articolo 109 è un articolo molto complicato, sostanzialmente impossibile da leggere se non si è un esperto, e che norma la possibilità del Dgs di intervenire dentro la risoluzione. Qualcuno lo legge come: il Dgs può solamente prendere lo sbilancio tra i valori degli asset in risoluzione e il valore dei covered deposits, per cui il Dgs può solo intervenire in maniera marginale nella risoluzione. Questa è una interpretazione che personalmente non condivido, che ritengo contraria alla norma, e ritengo invece che una corretta interpretazione dell'articolo permetta interventi del Dgs ben più ampi. Sono quindi ottimista che una linea meno rigorista e più utile al framework di risoluzione possa emergere nel futuro.

Una volta conseguita la possibilità, nel framework di risoluzione, per il Dgs di fare molto di più di quanto faccia attualmente, e probabilmente di occuparsi di tutti i depositi, o almeno di tutti gli eligible, diventerebbe chiaro che probabilmente il bisogno del Dgs di rimpiazzare il Fondo di risoluzione a livello nazionale non sia più così centrale.

Però sarebbe possibile immaginare un sistema che tenga conto della possibile esistenza di sensibilità diverse che possono esistere a livello nazionale rispetto al livello europeo. Quando il Dgs interviene ci potrebbero essere quindi due livelli del Pia: uno a livello europeo, in cui magari non vengono riscontrate ragioni per cui una banca non possa essere liquidata, ma poi magari a livello nazionale sulla base di un secondo Pia effettuato sulla base di una sensibilità diversa e con fondi nazionali, come quelli del Dgs, e nel rispetto dei limiti del 109 (però un 109 che funzioni!), il Dgs potrebbe essere chiamato a favorire soluzioni diverse dalla liquidazione atomistica, contribuendo alla realizzazione del transfer dei depositi.

I problemi del presente framework sono tanti, da dove derivano? Derivano un po' dal fatto che i testi sono complicati, un po' dal fatto che, quando si sono negoziati, si sono resi ancora più complicati con la famosa constructive ambiguity europea che però quando va applicata crea problemi, e un po' per il fatto che la negoziazione li ha anche resi non del tutto coerenti.

Abbiamo, per esempio, dopo la sentenza Tercas, e paradossalmente dato che per alcuni quella sentenza è un risultato positivo, un problema molto evidente. Abbiamo infatti un Dgs, privato, che può sempre bloccare l'azione di risoluzione, a prescindere dal Pia. Basta leggere l'articolo 32.1 della Brrd, nella condizione b, che blocca la risoluzione quando è disponibile una soluzione privata, e otteniamo quindi che un Dgs può sostanzialmente impedire la risoluzione nonostante il fatto che la banca sia Folft, condizione a dell'articolo 32.1, e che il Public Interest Assessment sia positivo, condizione c dell'articolo 32.1. Non è una cosa che ovviamente possa rimanere come tale nel sistema. Dobbiamo metterci mano perché ovviamente questo corto circuito delle norme non può essere mantenuto.

Brrd2 e Mrel. Per chiudere i problemi su cui mettere mano, vorrei anche riferire sulla necessità di una revisione della Brrd2, che ha inserito nel sistema una serie di ulteriori paletti, come la Mrel. Probabilmente, anche per via dell'interpretazione di certe autorità di risoluzione, si è sostanzialmente reso ancora più rigido il sistema con requisiti molto

alti di Mrel quando, probabilmente, questi requisiti non sono veramente adeguati per certe banche che non devono andare in risoluzione attraverso un open bank bail-in. Anche in relazione a questo aspetto, secondo me, ci sono degli spazi per immettere flessibilità nel sistema.

Conclusioni. Quindi, in conclusione, posto che ci sono dei problemi nel framework attuale e che questi problemi sono innegabili, ci sono due vie possibili davanti a noi. La prima è cercare di abbandonare il sistema creato a livello europeo per ritornare a una soluzione di tipo nazionale. E la seconda è la via che io ritengo invece corretta, da un punto di vista europeo, in cui si mette mano col «cacciavite» a ogni «bullone» quando le cose non funzionano come dovrebbero e si cerca di trovare una linearità, un elemento di equilibrio tra regole chiare e regole applicabili.

Al momento ci sono un po' troppi radicalismi sia da una parte che dall'altra: c'è chi dice, da una parte, di procedere con il bail-in, di applicare sempre e comunque l'8%; dall'altra, c'è chi dice invece che si deve poter fare qualunque cosa a livello nazionale. È invece importante trovare un giu-

sto equilibrio tra esigenze diverse e, una volta trovato, il sistema europeo che abbiamo potrebbe davvero funzionare molto bene.

Un ultimo punto riguarda, la normativa sugli aiuti di Stato. Il bisogno di toccare le State Aid Guidelines è evidente ma, visto che ormai i tempi sono stretti, ha in qualche modo poco senso avviare una revisione delle Guidelines perché questo non permetterebbe al Consiglio e al Parlamento di decidere in maniera libera perché verrebbero condizionati dal fatto che, qualora la decisione non fosse coerente con la revisione delle Guidelines proposte (anzi decise dalla Commissione), bisognerebbe di nuovo cambiare. Quindi, anche per rispetto istituzionale si è deciso in qualche modo di procedere in parallelo ma sempre un passettino prima nella revisione del framework.

È ovvio che noi lavoriamo gomito a gomito con i colleghi della «Comp» che, assieme ad altri servizi, sono pienamente informati degli sviluppi e quindi vogliamo che quello che viene messo sul piatto per una revisione del framework funzioni anche al fine di una revisione delle Guidelines. ■

Piccole banche, interesse pubblico e armonizzazione delle procedure

Small banks, public interest assessment and harmonisation of procedures

Enzo Serata, Capo dell'Unità di Risoluzione e Gestione delle Crisi, Banca d'Italia

Sono molto lieto di partecipare alla presentazione del libro di Giuseppe Boccuzzi, che ho apprezzato molto e che ha il pregio di un'ampia, lucida analisi di temi cruciali per la gestione delle crisi bancarie, basata anche sulla sua lunga esperienza sul campo durante la quale si è confrontato direttamente, nel ruolo ricoperto, con le contraddizioni dell'attuale framework. Il libro ha anche il pregio della tempestività: tutti i temi sollevati da Boccuzzi – dal Public interest assessment alla gestione delle crisi delle banche medio-piccole, dalla ripartizione dei costi delle crisi al bail-in – sono oggi oggetto di un ampio dibattito sia in sede nazionale che europea, in particolare nell'ambito dei lavori avviati nell'Unione Europea per la revisione della Brrd. Per quanto riguarda la generale impostazione della normativa comunitaria, concordo con la diagnosi svolta da Boccuzzi nel suo libro. Il sistema fino a oggi ha mostrato sicuramente pregi, ma anche significative lacune sulle quali occorre lavorare; come sostenuto anche da Marchesi, nell'attuale fase di revisione della Brrd occorre trovare un punto di equilibrio, abbandonando posizioni preconette legate spesso a interessi nazionali specifici, avendo in mente soprattutto l'obiettivo principale dell'impianto regolamentare, ossia il mantenimento della stabilità finanziaria; obiettivo che, a mio avviso, fino a oggi ha avuto un'enfasi minore rispetto a quello della minimizzazione dell'uso dei fondi pubblici.

Piccole banche e ruolo dei Fondi nazionali. Tra i temi affrontati nel libro di Boccuzzi, uno dei principali a mio avviso è costituito dalla difficoltà dell'attuale framework di gestire la crisi di banche di piccole e medie dimensioni. Condivido molto le considerazioni di Giuseppe Boccuzzi quando afferma che l'attuale impianto regolamentare definisce una situazione dicotomica tra risoluzione e liquidazione atomistica, il che appare del tutto fuori linea rispetto all'obiettivo della stabilità finanziaria. Anche allargando il perimetro del Public interest assessment, prevedendo quindi la risoluzione per un più ampio numero di banche, rimarrà sempre l'esigenza di avere un sistema che possa consentire di gestire efficacemente la crisi di banche medio-piccole, evitando il più possibile il rischio di liquidazioni «atomistiche» che – anche per intermediari di dimensioni contenute – ha sempre impatti devastanti sulle economie locali e sulla fiducia dei risparmiatori, oltre ad avere effetti contagio che possono essere rilevanti e imprevedibili, soprattutto in un contesto di crisi economica come l'attuale.

Naturalmente il tema della soluzione delle crisi delle banche medio-piccole porta in evidenza il ruolo dei Dgs. Banche di questa dimensione, che hanno business model basati su un approccio tradizionale, non hanno accesso al mercato delle emissioni Mrel, per cui non risulterebbero risolvibili anche qualora fossero eleggibili per la risoluzione. Tali banche sono una componente di larghissima maggioranza in

Europa; oggi la risoluzione è infatti prevista per poco meno di 200 banche a livello di Banking Union, a fronte delle circa 3.000 banche complessive. Gli intermediari per cui è prevista la liquidazione rappresentano il 20% delle attività bancarie complessive dell'Area dell'euro, una quota significativa, anche considerato il ruolo che esse hanno nel finanziamento dell'economia e, in particolare, delle piccole e medie imprese. Le posizioni della Banca d'Italia su questo tema sono note. Riteniamo importante il ruolo degli interventi preventivi e alternativi dei Dgs, per facilitare i quali appare necessario modificare la «super-priority» oggi prevista dalla normativa a favore dei Dgs che si surrogano ai depositi protetti nella liquidazione. È opportuno anche eliminare alcune incertezze per la quantificazione del minor onere, la cui definizione nella Dgs Directive non è molto chiara. Abbiamo più volte sostenuto l'opportunità di applicare nell'Unione europea un sistema simile a quello dell'Fdic statunitense, ovviamente apportando gli opportuni aggiustamenti connessi con le differenze esistenti tra i due contesti normativi e di mercato. È peraltro opportuno ricordare che il modello Fdic è di fatto quello usato dai Dgs italiani per molti decenni; si tratta quindi di un approccio largamente sperimentato nel nostro Paese e che ha dimostrato di funzionare. La Banca d'Italia ha portato queste argomentazioni su tutti i tavoli europei; siamo lieti che ora siano parte del dibattito, anche grazie al sostegno di altre autorità nazionali, dell'ABI, degli accademici e, non ultimo, dello stesso Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi.

Il dibattito a livello europeo. La discussione sui tavoli europei è tuttavia complessa; le resistenze ad adottare un simile modello sono molto forti. Alcuni paesi sono fortemente contrari, forse anche per la scarsa conoscenza dello strumento, per la riluttanza a seguire strade non tradizionali o forse anche per evitare l'assunzione, in capo alle Autorità amministrative nazionali, di responsabilità che fino a oggi non hanno avuto. C'è un paragrafo molto interessante del libro di Giuseppe Boccuzzi dove sono illustrate le considerevoli differenze esistenti tra i sistemi di insolvenza nazionali; in molti casi, la gestione delle liquidazioni bancarie sono rimesse all'Autorità giudiziaria; non c'è da sorprendersi dunque se le Autorità am-

ministrative siano poco disposte a farsi carico della gestione di processi liquidatori oggi di competenza dei tribunali.

Al di là di tali considerazioni, anche in questa materia credo assuma un peso rilevante la tendenza dei paesi membri di guardare alle regole europee con gli occhi degli interessi nazionali; probabilmente non è un caso che molte resistenze vengano proprio da quei paesi con una struttura bancaria caratterizzata da intermediari di grandi dimensioni e poche banche di dimensione medio-piccola.

Chi paga il costo delle crisi. Tra i temi trattati nel libro uno dei più rilevanti, se non il principale, nell'attuale dibattito europeo è quello di chi paga il costo delle crisi. Un punto critico e oggetto di aspre prese di posizioni nei recenti casi di crisi bancarie – segnatamente in occasione della liquidazione delle due ex banche venete – è costituito dall'«arbitraggio» esistente tra i costi della risoluzione, a carico dei creditori mediante il bail-in, e quelli della liquidazione, sopportati in molti casi dal settore bancario (tramite i contributi ai Dgs) o dallo Stato, facendo salvi tutti i creditori non subordinati delle banche fallite.

Nel futuro framework europeo rimarrà fermo il principio che, a parte gli azionisti, devono essere i creditori a sopportare per primi le perdite; principio condivisibile, ma che richiede importanti specificazioni. Ai tempi della discussione della Brrd le Autorità italiane, inclusa la Banca d'Italia, hanno sostenuto con forza l'introduzione di un bail-in di tipo contrattuale. Come noto, questa posizione è uscita minoritaria e ciò ha determinato uno dei problemi più rilevanti per l'applicazione del bail-in, insieme all'assenza di un periodo transitorio che consentisse ai sistemi bancari e al pubblico di adattarsi al nuovo sistema. Personalmente credo sia opportuno tornare a quella logica. Andrebbe perseguita una chiara distinzione tra investitori, consapevoli del rischio che assumono e per questo remunerati, e depositanti inconsapevoli, imponendo il costo delle crisi solamente ai primi. La protezione dei depositanti, di tutti i depositanti, è infatti cruciale per evitare effetti di contagio e impatti di crisi idiosincroniche sulla stabilità finanziaria. Da questo punto di vista, come ricordava anche poco fa Marchesi, pesano molto le rigidità delle norme della Brrd o, quanto

meno, l'interpretazione che ne è stata data. Il riferimento è in particolare alle stringenti condizioni poste per l'uso del Single Resolution Fund, condizionato all'applicazione di un bail-in minimo dell'8% delle passività totali. Qualora il Public interest assessment fosse esteso anche a banche di minori dimensioni, che non hanno capacità di emettere Mrel sul mercato, tale vincolo costringerebbe in ultima analisi a colpire i depositi, con potenziali gravi ripercussioni sulla stabilità finanziaria. Non meno rigida e foriera di complessità è anche la procedura da seguire per l'uso del Single Resolution Fund che – nei tempi strettissimi richiesti per l'esecuzione della risoluzione – prevede il nulla osta della Commissione Europea e del Consiglio europeo sulla proposta del Single Resolution Board.

Mrel, piccole banche e accesso al mercato. Come ho più volte richiamato, resta assolutamente centrale il tema della scarsa capacità di accesso al mercato degli strumenti Mrel da parte di larga parte dei sistemi bancari, di cui la revisione della Brrd dovrà farsi necessariamente carico; tale circostanza – impedendo la costituzione di adeguati margini di loss absorbency capacity, mediante idonee passività sottoscritte da investitori istituzionali, consapevoli dei rischi che assumono – crea oggettivi impedimenti a un ampliamento del perimetro della risoluzione. Il Governatore ha recentemente ricordato come nel perimetro delle banche significative vigilate dalla Bce, il 70% non è quotato, il 60% non ha mai emesso strumenti convertibili e il 25% non ha mai emesso strumenti di debito subordinato. Percentuali queste che non possono che aumentare notevolmente per le banche di minore dimensione. Applicare a queste ultime requisiti Mrel analoghi a quelli dei grandi gruppi, non sarebbe economicamente sostenibile; costringerebbe di fatto gli intermediari minori a cambiare il modello di business e, al limite, uscire dal mercato; un risultato controproducente, dato il rilievo che questa categoria di banche ha per il finanziamento dell'economia e in particolare delle Pmi, e paradossale per un impianto regolamentare che dovrebbe invece risolvere il tema del too big to fail.

* * *

Moderatore¹: «Dottor Serata, vorrei chiedere la sua opinione sul Public interest assessment. A questo riguardo, per usare la metafora introdotta dal Dott. Marchesi, abbiamo bisogno del «cacciavite» o del «martello»?»

Ampliare il concetto di pubblico interesse. Non confiderei troppo su revisioni troppo radicali del framework. Visto l'approccio della Commissione e di molti altri paesi, non credo che potremo cambiare l'automobile o usare il martello, piuttosto dovremo aggiustare l'auto che abbiamo. Da questo punto di vista condivido che il tema del Public interest assessment è assai rilevante. Partirei dalla prospettiva di Giuseppe Boccuzzi nel suo libro, ossia di utilizzare un concetto di risoluzione più ampio, che includa la risoluzione in senso stretto e la liquidazione, differenziandosi tra loro solo per gli strumenti e per il funding che viene utilizzato; un approccio sostanzialmente simile al modello seguito negli Stati Uniti.

Questa è una posizione che viene sostenuta anche da altri accademici, osservatori e Autorità e si innesta in un ampio dibattito relativo al ripensamento del concetto di interesse pubblico, ritenuto troppo restrittivo. Lo stesso Srb sta lavorando alla revisione della metodologia per ampliare il concetto di Public interest, che andrà presumibilmente a coprire tutte le banche cosiddette significant. Le nuove linee guida saranno estese anche alle Autorità di risoluzione nazionali, il che porterà ad ampliare in qualche misura il perimetro della risoluzione anche per le banche meno significative. Molti hanno criticato in maniera radicale questo concetto, sostenendo l'opportunità di una sua completa abolizione. I giuristi sostengono tuttavia – come affermato anche dalla stessa Commissione nel workshop del 15 gennaio scorso organizzato dalla Banca d'Italia per discutere il tema della gestione delle crisi delle banche medio-piccole – che tale principio è necessario nel contesto legale dell'Unione europea per poter incidere sui diritti fondamentali della proprietà al di fuori dell'insolvenza; e quindi per poter effettuare il write-down and conversion delle azioni e degli altri strumenti finanziari inclusi nella Mrel. Dato il contesto giuridico, il concetto di interesse pubblico sembra dunque che possa essere ampliato, ma non abolito.

¹ Si tratta di una domanda rivolta successivamente agli interventi degli altri partecipanti al seminario.

Si torna quindi alla questione che ho affrontato precedentemente ossia di quanto ampliare il Public interest assessment e del trade-off con l'effettiva capacità delle banche minori di accedere al mercato degli strumenti eleggibili per la Mrel. Occorre togliere le rigidità dell'attuale regolamentazione e applicare un principio di proporzionalità per le banche più piccole, imponendo requisiti di entità più contenuta, sostenibili, che non costringano tali intermediari a uscire dal mercato; in caso contrario l'allargamento del Pia si scontrerà inevitabilmente con questo impedimento.

Tali considerazioni si riconnettono al tema più generale, sottolineato con forza dal prof. Masera e che condivido molto, ossia all'esigenza di attenersi a principi di proporzionalità. Vorrei ricordare che i requisiti di risolvibilità non sono solo costituiti dalla Mrel; ci sono una serie di requisiti tecnici, organizzativi, gestionali, di governance, che assumono grande rilievo nelle valutazioni dell'Srb e hanno una significativa incidenza sui costi e sull'impegno delle banche di piccole e medie dimensioni. I numerosi requisiti che una banca deve rispettare per essere considerata risolvibile sono richiamati nel documento *Expectations for banks* pubblicato nel 2019 dall'Srb; applicarli a banche di medie e piccole dimensioni implicherebbe costi di compliance difficilmente sostenibili. Il tema della proporzionalità assume peraltro in Europa una portata ancora più generale, che attiene anche alle norme di vigilanza. In altri paesi extra europei, in primo luogo negli Stati Uniti, le norme di Basilea vengono applicate solo alle banche più grandi. Nell'Unione Europea qualsiasi normativa armonizzata a livello internazionale viene invece applicata a tutte le banche. Come ricordava il

prof. Masera negli Stati Uniti sarebbe inconcepibile applicare la normativa di Basilea alle community banks o alle banche di piccole dimensioni.

Armonizzare le procedure d'insolvenza. Nel trattare il Pia, non si può trascurare il collegamento esistente, sia pure indiretto, con le procedure di insolvenza, come sottolineato molto correttamente e in maniera esaustiva da Giuseppe Boccuzzi nel suo libro. L'armonizzazione delle procedure di insolvenza è infatti fondamentale anche per assicurare il level playing field nell'analisi dell'interesse pubblico e quindi per l'applicazione della risoluzione; la liquidazione è infatti lo scenario contro-fattuale della risoluzione; quest'ultima può essere prevista solo se la liquidazione non è in grado di raggiungere nella stessa misura gli obiettivi della risoluzione. Nell'applicare tale principio l'Srb ha come riferimento 21 procedure di insolvenza nazionali a livello di Banking Union, anche molto differenti tra loro, come ben illustrato nel libro di Boccuzzi.

Molti sostengono che tale problematica è difficilmente risolvibile in quanto è estremamente complesso, se non impossibile, armonizzare le procedure fallimentari nell'Unione Europea. Quest'ultima è un'affermazione senz'altro condivisibile, ma non è necessario armonizzare le procedure fallimentari; l'esperienza Usa e quella, molto simile, italiana possono costituire un prezioso riferimento. Nel nostro Testo unico bancario è prevista una procedura amministrativa per la gestione delle liquidazioni regolata da 17 articoli, rimandando alle leggi fallimentari, in quanto applicabili, per gli aspetti di dettaglio. Seguendo lo stesso esempio, ritengo che l'armonizzazione delle procedure di insolvenza sia un obiettivo raggiungibile in Europa. ■

Garantire stabilità finanziaria e proporzionalità, minimizzando gli oneri

Ensuring Financial stability and Proportionality, minimizing the burden

Giovanni Sabatini, Direttore Generale dell'ABI

Sia il libro di Giuseppe Boccuzzi sia l'incontro odierno sono particolarmente tempestivi, non solo perché vengono subito dopo la decisione della Corte di Giustizia Europea e perché è tuttora in corso la consultazione della Dg Fisma sulla revisione del quadro di gestione delle crisi e l'assicurazione dei depositi, ma anche perché la situazione che stiamo vivendo, come ben messo in luce dagli interventi che mi hanno preceduto, manifesta con sempre maggiore urgenza la necessità di un'accelerazione nel completamento dell'Unione Bancaria.

Nel mio intervento vorrei soffermarmi su due temi: cosa serve alla definizione di un modello proporzionato e adeguato alla gestione delle crisi bancarie; come questo modello possa essere la premessa per trovare una soluzione, che sia pratica e ragionevole, alla creazione del sistema dei depositi unico europeo, il cui iter attualmente vive una profonda impasse, su posizioni antitetiche che mi sembrano più teoriche che pratiche.

Ritengo che il dibattito su quale fisionomia debba assumere il nuovo framework di gestione delle crisi bancarie abbia sufficientemente messo in luce gli obiettivi fondamentali del modello: garantire la stabilità finanziaria, minimizzare sia la distruzione di valore (connaturata, invece, alle liquidazioni atomistiche) sia l'onere pubblico, assicurare la massima protezione ai depositanti.

Rispetto a questo quadro, dobbiamo interrogarci – anche

alla luce, ahimè, delle esperienze dolorose fatte in Italia – su cosa ancora non funziona.

La dicotomia tra risoluzione e liquidazione. La risposta a questo interrogativo risiede, a mio avviso, nelle considerazioni svolte oggi da Enzo Serata, e dal Governatore Visco nel suo intervento del 15 gennaio scorso¹.

Innanzitutto, attualmente ci troviamo di fronte a un «sistema binario» in cui, da un lato, le banche che superano il test dell'interesse pubblico (Pia, Public interest assessment) vengono gestite nel framework europeo della risoluzione (con tutte le complessità che comunque questo quadro ancora manifesta) e, dall'altro lato, le banche che non superano il Pia sono sottoposte al regime di liquidazione nazionale. In quest'ultima situazione le regole di ciascuno Stato membro sono assolutamente diversificate, quindi non c'è un level playing field. Soprattutto, in molte situazioni, il quadro nazionale non è in grado di evitare una liquidazione atomistica disordinata, con rilevante distruzione di valore, un notevole impatto economico e un forte impatto sociale. Questo è il primo problema.

Proporzionalità e Mrel. Il secondo problema è quello del voler applicare lo stesso vestito a banche di dimensioni completamente differenti. Uno dei principi perché vi sia una efficiente risoluzione è che la banca abbia un livello adeguato di passività ammissibili (minimum requirement for own funds and eligible liabilities, Mrel), che saranno uti-

¹ Ignazio Visco, *Il quadro normativo in materia di gestione delle crisi bancarie in Europa. Come gestire la crisi delle banche piccole e medie?*, intervento al Workshop online organizzato dalla Banca d'Italia, 15 gennaio 2021.

lizzate in caso di risoluzione per assorbire le perdite, cercando di proteggere i depositanti. Come diceva giustamente Serata, la maggior parte delle banche europee, quindi non solo italiane, non riesce ad attingere al mercato dei capitali. Richiedere a banche che non hanno accesso al mercato dei capitali, o che vi hanno un accesso limitato, di emettere titoli complessi o titoli subordinati, significa di fatto costringerle a modificare il loro modello di business, a rendere estremamente costosa la loro raccolta e, in alcuni casi limite, a spingere queste banche – che se non ci fossero questi requisiti potrebbero essere assolutamente viable – a uscire dal mercato.

Dunque è necessario chiedersi se sia «adeguata» e «proporzionata» una regola nata per gestire le crisi delle banche che arrivi però a definire l'assetto di un'industria, dell'industria bancaria. Occorre quindi trovare una soluzione proporzionata, che consenta anche di mantenere un ambiente, un ecosistema, ben diversificato, fatto di banche regionali ben gestite, profittevoli, stabili e solide, che svolgono un ruolo fondamentale a sostegno dell'economia. Il problema della capacità di emettere titoli sottoponibili a bail-in da parte di banche il cui modello di business è fondamentalmente basato sulla raccolta dei depositi – e quindi sulla raccolta della clientela retail – è un problema determinante nel disegno di un'efficace strategia di risoluzione.

Stabilità e aiuti di Stato. Il terzo tema – e ritengo che il caso Tercas lo abbia nitidamente evidenziato – è la complessità del coordinamento tra regole della Dgsd, regole della Brrd e sistema degli aiuti di Stato. Su questo, mi ritrovo nuovamente nelle parole di Serata. Quando parliamo di gestione di crisi di banche l'obiettivo è mantenere la stabilità finanziaria. Non voglio fare una discussione teorica sul se esista una gerarchia degli obiettivi della regolamentazione, se quindi il principio della tutela della concorrenza, che non sia alterata da aiuti di Stato, abbia una priorità maggiore o minore rispetto a quello della stabilità finanziaria. È chiaro che l'articolazione dipende dal momento e quindi, nel momento in cui c'è una crisi bancaria, probabilmente il tema della stabilità finanziaria risulta prioritario. Mi sembra importante, in ogni caso, segnalare l'esigenza di un miglior co-

ordinamento – al momento assente – anche di questi obiettivi, e del raggiungimento di chiari «equilibri istituzionali» tra il valore della stabilità e quello della concorrenza.

È stato citato il caso delle precautionary recapitalisation, ma se la decisione sull'entità di nuove risorse che devono essere immesse per colmare il deficit prospettico di una banca deve essere poi passata al vaglio di un'Autorità che ha una finalità completamente differente, finiamo anche qui in un circolo vizioso che ritarda l'intervento e che quindi, probabilmente, aumenta i fabbisogni per la gestione della crisi. Di nuovo, è un meccanismo che non sta funzionando. Anche per questi aspetti c'è la necessità di un coordinamento tra Brrd, Dgsd e comunicazione sugli aiuti di Stato al settore bancario, come ben evidenziato dall'Eba già all'indomani della sentenza del Tribunale Ue sul caso Tercas.

Nel suo parere² alla Commissione Ue sul funzionamento e sul funding dei Dgs, infatti, l'Autorità Bancaria Europea, in attesa della decisione definitiva della Corte di Giustizia, segnalava l'opportunità di rivedere, al fine di un migliore coordinamento con la normativa sulla crisi, la comunicazione sugli aiuti di Stato al settore finanziario per tener conto delle diverse nature dei Dgs e, quindi, delle modalità con cui questi possono intervenire al di fuori della mera funzione di rimborso dei depositanti.

Un nuovo modello di gestione. Credo che questi siano i tre snodi cruciali su cui riflettere per costruire un diverso modello, che può essere articolato ben prendendo ad esempio il funzionamento del Meccanismo Unico di Vigilanza (Mvu): una Autorità europea che gestisce direttamente la vigilanza – in questo caso, gestisce direttamente la risoluzione – e poi, a livello nazionale, per le banche che non sono sottoponibili a risoluzione, un impianto che vede nel Dgs nazionale l'elemento fondamentale per fornire il funding per la gestione della crisi.

Mutatis mutandis, può farsi nuovamente riferimento alle modalità con cui l'Fdic (Federal Deposit Insurance Corporation) interviene nelle crisi: il Dgs potrebbe diventare il receiver, come fa l'Fdic, in un momento preliminare della crisi. Ferma restando la necessità di mettere a punto le modalità di intervento anche sotto il profilo giuridico, ritengo

² European Banking Authority, *Opinion of the European Banking Authority on deposit guarantee scheme funding and uses of deposit guarantee scheme funds*, Eba/Op/2020/02 23 January 2020.

che il Dgs, sulla base di una metrica ben definita – quella del least cost, identificando in maniera oggettiva e armonizzando a livello europeo i parametri di questa equazione – debba poter decidere quale strumento utilizzare. Come di fatto accade anche nell'operatività dell'Fdic, la liquidazione atomistica – e quindi l'intervento del Dgs nel rimborso dei depositanti – rimarrebbe quale *extrema ratio*.

Chiudo con un piccolo collegamento al tema Edis.

Nella costruzione che ho tratteggiato, in una prima fase, per rompere il gridlock in cui siamo bloccati per arrivare alla definizione di Edis, si potrebbe avere un network finanziario dei Dgs nazionali dove, sulla base di un accordo tra i Dgs, il sistema, il network, fornisce liquidità al Dgs nazionale laddove questo abbia esaurito le sue risorse. Tale meccanismo potrebbe essere poi rivalutato, progressivamente, anche in funzione degli ulteriori progressi di integrazione nel mercato finanziario. Quindi, un buon sistema di gestione delle crisi sulle banche non risolvibili può aprire la porta anche a una soluzione pragmatica per la creazione di un Edis perché, in questo contesto, se funziona bene il meccanismo di gestione delle crisi, non si arriverà mai ad attivare la funzione di pay box del Dgs, che rappresenterà un caso residuale.

Mi fermo qui perché di carne al fuoco ce n'è tanta e potremmo dibattere per i prossimi due giorni su questi temi. Con riferimento poi alla domanda che mi è stata rivolta: «In termini di relazione tra le regole della risoluzione e framework europeo sugli aiuti di Stato, quale è la direzione da seguire per aumentare la coerenza tra questi due framework, in una prospettiva di riforma?», prima di rispondere, due brevissime considerazioni sul tema Dgs-Ips.

In realtà, c'è anche questo modello e, non a caso, la proposta che ho cercato di delineare è ripresa da un documento congiunto redatto dall'ABI e dal German Banking Industry Committee, che è l'associazione che raccoglie quattro associazioni bancarie tedesche. Tra le nostre due realtà vi è

una forte convergenza, anche se il modello tedesco è basato sull'Ips e noi invece abbiamo una tradizione di Dgs. Dico questo anche per sottolineare che quello italiano non è l'unico settore bancario ad andare nella direzione della necessità di avere un ampliamento dei poteri di intervento prima e al di fuori della paybox function dei Dgs-Ips, di una armonizzazione molto focalizzata delle regole di gestione dell'insolvenza delle banche, della definizione di un corretto bilanciamento rispetto alla disciplina sugli aiuti di Stato al settore finanziario.

Sicuramente altri paesi, penso alla Francia, hanno una visione molto diversa ma comunque, anche per qualche maggior similitudine tra la struttura del nostro settore bancario e quello tedesco, abbiamo trovato questo punto comune che ci ha portato a condividere il documento che abbiamo inviato alle istituzioni europee.

Quanto al tema degli interventi e degli aiuti di Stato, mi sembra importante ricordare che la Dgsd è stata elaborata pochi giorni prima della Brrd, nella consapevolezza di quanto si andava definendo in quest'ultimo provvedimento. Ora, se la Dgsd consente che il Dgs possa fare degli interventi preventivi, la circostanza che una interpretazione della Dgcomp possa inibire tale intervento crea un corto circuito: se l'intervento viene qualificato come aiuto di Stato, automaticamente scatta la norma della Brrd che impone il burden sharing (o il bail-in), e quindi di fatto l'intervento del Dgs – che era volto a trovare una soluzione non traumatica della crisi – viene azzerato. È evidente che qui occorre trovare un bilanciamento: per dirla molto sinteticamente e non da giurista, nel momento in cui c'è una direttiva che consente un intervento preventivo, e questo rispetta determinati requisiti, in primo luogo quello del least cost, non dovrebbe esserci nessuna autorizzazione da parte della Dgcomp, e l'intervento potrebbe svolgersi *de plano* senza questa preventiva comunicazione/autorizzazione. ■

Regolazione, prevenzione e gestione delle crisi bancarie

Regulation, prevention and management of banking crises

Rainer Masera, Preside della Facoltà di Economia, Università Guglielmo Marconi

1. Premessa

Le banche sono imprese, sia pure con evidenti esternalità, in particolare quelle con impronta sistemica. Ne consegue che anche la Vigilanza deve rispettarne l'autonomia e che gli errori e le scelte sbagliate sono responsabilità della, e ricadono in prima istanza sulla, governance della banca. Non possono diventare la responsabilità delle Autorità di vigilanza e in ultima istanza del Governo (e del taxpayer). Sono concetti che sono stati posti alla base della creazione della Federal Deposit Insurance Corporation dal Presidente Roosevelt. Sono stati reiterati dalla attuale Presidente della Fdic Jelena Mc Williams (2019): «Enabling orderly failure is critical (...) When institutions benefit from the upside of their gains, but taxpayers bear the burden of their losses, the result is market failure and moral hazard».

Nel mio intervento farò specifico riferimento all'uscita dal mercato delle banche di piccole-medie dimensioni (Pmb): un tema di rilievo con risposte regolamentari e di vigilanza in Europa ancora non soddisfacenti, come ha ammesso lo stesso Presidente del Consiglio di Sorveglianza della Bce Andrea Enria (2021a). Il benchmark che utilizzerò sarà quello degli Stati Uniti e della Fdic. L'attenzione sarà naturalmente concentrata sull'Italia, in un'ottica europea. Le argomentazioni e le tesi sono necessariamente sintetiche e qui non adeguatamente elaborate¹.

2. La struttura finanziaria di impresa: l'equity presidio di stabilità

Il capitale (equity) è fondamentale per la sostenibilità di tutte le imprese. È un presidio per rischi inattesi sia per le banche (e le compagnie di assicurazione), sia per le imprese non finanziarie. Rappresenta anche la skin in the game necessaria per contenere comportamenti eccessivamente rischiosi di azionisti e manager.

È paradossale che i famosi teoremi di Modigliani e Miller (1958 e 1963) sulla irrilevanza della struttura finanziaria di impresa per il suo valore intrinseco sono stati considerati da molti regolatori e taluni accademici come immediatamente rilevanti per l'analisi delle banche/imprese (equity is not expensive), ma non per tutte le imprese. Viceversa, M&M si applicano più agevolmente alle imprese non finanziarie e meno direttamente alle aziende di credito che creano liquidità/depositi e godono di sussidi diretti e indiretti dell'operatore pubblico.

Venendo in particolare all'Italia, la fragilità patrimoniale delle imprese, in termini assoluti e nel confronto con gli altri principali paesi europei, ha avuto un peso molto rilevante nelle crisi bancarie del 2007-2015: la double dip recession, la peggior crisi economica (endogena/asimmetrica) della storia della nazione italiana, prima di quella attuale da pandemia.

La debolezza patrimoniale delle imprese può trasformarsi

¹ Mi permetto di far riferimento, per una trattazione più esaustiva, a due miei recenti lavori (con ampia bibliografia): *Per una vera proporzionalità nella regolazione bancaria dell'Ue*, Ecra, 2021 e, con Roberto Ippolito, *Per un rafforzamento patrimoniale delle imprese italiane*, Rtde, n. 1, 2021.

in crisi e fallimenti aziendali a seguito dell'epidemia Covid-19, dopo l'holiday period delle misure (corrette e opportune) di enorme sostegno poste in essere. Il rischio è stato paventato dallo stesso Enria (2020) che ha anticipato scenari molto severi, con riverbero sugli Npl – che potrebbero raggiungere nell'Euroarea 1.4 trilioni di euro – e quindi sulle stesse banche. Enria (2021b) è tornato su questi temi in un intervento alla Commissione Economica del Parlamento europeo il 23 marzo 2021².

Si trascura troppo spesso che le crisi bancarie connesse al rischio di credito sono innescate da crisi reali – di famiglie e imprese – che si riverberano sulle banche stesse. I legami sono bidirezionali e plasmati dalla corporate governance (Cg) delle banche, alla quale farò di seguito riferimento. Per concludere questo punto, e sempre con riguardo al nostro Paese, si deve sottolineare che molto hanno pesato – e continuano a pesare – le strutture dimensionali (troppe e troppo piccole imprese) e il ricorso spesso quasi esclusivo di imprese e famiglie al credito bancario, con diversità significative rispetto, ad esempio, a Germania e Stati Uniti (che sono comunque paesi con numero molto rilevante di banche e imprese medio-piccole).

3. La questione fondamentale nelle crisi bancarie: la corporate governance

La profonda diversificazione nelle caratteristiche e nell'efficacia della Cg è evidente nelle aziende di credito, come è mostrato dalla variabilità di performance anche a parità di dimensioni, di area geografica, di settore economico di prevalente riferimento. Anche sotto questo profilo l'esperienza italiana si inserisce in un contesto europeo e internazionale, ma con caratteristiche specifiche.

Si manifestano, in primo luogo, i profili di *mala gestio* (gravi carenze di Cg promananti dall'interno delle banche stesse) che si possono declinare in comportamenti scorretti o fraudolenti. I primi sono anche riflesso dell'attività preventiva e dei poteri concessi alle Autorità di vigilanza; i secondi sono affidati alle Autorità giudiziarie, di norma con innesco dell'attenzione da parte degli organismi di supervisione. Comportamenti impropri si manifestano quando alcuni operatori,

imprenditori e esponenti politici «catturano» la banca e ne distorcono il vaglio del credito. L'esigenza di una buona Cg per prevenire le crisi bancarie è altrettanto importante dei parametri di capitalizzazione corretti per il rischio (spesso scarsamente affidabili)³, che troppo di frequente hanno assunto nei fatti rilevanza primaria, se non addirittura esclusiva.

La *mala gestio* bancaria e i comportamenti scorretti di amministratori e dirigenti si sono manifestati in particolare nelle grandi banche internazionali, hanno concorso alla Gfc, sono continuati anche successivamente. Negli ultimi 12 anni molte fra le principali banche mondiali hanno svolto attività illecite o illegali; sulla base di quanto è stato accertato hanno pagato multe/sanzioni pari a circa 400 miliardi di dollari per: frodi, finanziamento del terrorismo, sottrazione indebita, money laundering, bribery e corruption.

In Europa, prima di arrivare all'Italia, si fa riferimento ad alcune tra le principali crisi bancarie avvenute a partire dal 2014.

In Portogallo il caso del Banco Espírito Santo trae origine dall'evidenza di attività fraudolente, emerse a luglio 2014, svolte in entità affiliate. Ad agosto la Banca del Portogallo interviene creando una «buona banca ponte» con il sostegno dello Stato e una «bad bank».

In Spagna nel 2017 il Banco Popular entra in crisi e la Bce ne dichiara (6 giugno) il dissesto o rischio di dissesto (Folft). Il 7 giugno il Srb annuncia la procedura di risoluzione con la cessione della banca al Gruppo Santander per 1 euro, senza aiuti di Stato, né da parte del Single Resolution Fund. L'operazione viene comunemente – e correttamente – giudicata un successo. Occorre comunque ricordare che precedentemente – nel 2016 – il Banco Popular aveva attuato un aumento di capitale per far fronte alle difficoltà che si stavano manifestando. L'operazione suddetta successivamente ha innescato azioni legali contro il management e l'internal audit della banca per distorsioni e frodi nella documentazione contabile. Non poche azioni e obbligazioni convertibili di nuova emissione sono state collocate da impiegati e dirigenti a clienti retail della banca stessa.

Esaminiamo infine il caso della procedura di risoluzione della Ably Bank – un istituto creditizio con base in Latvia,

² Per evidenti vincoli temporali non è qui possibile affrontare la questione di una Amcea che preveda il diretto coinvolgimento della Bce e dell'eurosistema per contrastare gli impulsi negativi sulle banche e sul sistema economico derivanti dalla possibile rapida crescita delle Npe a livello dell'Euroarea, nei settori strutturalmente colpiti dalla crisi con imprese con scarse prospettive di rilancio e debito molto elevato (zombie firms) (Masera 2020).

³ Il riferimento dell'ex Governatore della Bank of England Mervyn King (Kay e King, 2020) al caso Northern Rock è emblematico.

con diverse sussidiarie e una controllata lussemburghese. La questione è nota principalmente perché alla decisione di Foltf della Bce il 23 febbraio 2018 – ricadente sotto la sua diretta responsabilità, in quanto la Ablv era un'entità finanziaria significativa – era seguita la valutazione del Srb che la procedura di risoluzione non poteva essere applicata in quanto non era nell'interesse pubblico. Si è pertanto determinata una incredibile situazione durata circa tre anni. Lo stesso Enria (2021a) l'ha definita «un limbo fra stato di dissesto e impossibilità di uscire dal mercato». Formalmente si è posto termine alle controversie con una «liquidazione volontaria» della banca. Sussistono tuttavia rilevanti problematiche giuridiche ancora in discussione che investono la questione della ricevibilità di ricorsi contro le decisioni della Bce nella applicazione del Meccanismo di risoluzione unico degli enti creditizi. La problematica è all'attenzione della Corte Europea di Giustizia, alla quale sono state presentate le conclusioni in merito dell'Avvocato Generale Manuel Campos Sanchez-Bordona (2021).

Ai fini attuali si evidenzia e si sottolinea un aspetto che viene di norma trascurato o dimenticato nella letteratura sull'argomento. Il caso Ablv è stato innescato da gravi episodi di mala gestio che hanno minato la credibilità e la viabilità della banca. Punto molto delicato – anche spesso sottaciuto – è che le informazioni sui comportamenti criminali sono riconducibili ad azioni intraprese direttamente dall'Us Treasury. Il 13 febbraio 2018 il Fincen (Financial Crimes Enforcement Network) ha emesso una notice in cui Ablv era accusata di money laundering. Le Autorità monetarie americane hanno immediatamente negato il funding in dollari alla banca. Le misure prese dal Fincen erano state adottate con l'accordo del Segretario di Stato, dell'Attorney General e del Presidente della Fed. Il Fincen ha accusato la banca di «institutionalizing money laundering as a pillar of the bank's business» con piena connivenza del top management della banca. Tra le operazioni illecite sono anche state identificate transazioni per il finanziamento di missili balistici e di attività nucleari del nord Corea. Sulle operazioni illecite in questione sono anche state aperte indagini su banche danesi, in particolare Danske Bank.

Nel periodo sotto rassegna, in Italia, si sono manifestate rilevanti attività illecite, sia pur con caratteristiche diverse. Non si può non sottolineare che tutti i principali casi recenti di crisi bancaria sono stati accompagnati da mala gestio e comportamenti scorretti del management con interventi delle autorità giudiziarie (e con le lentezze che purtroppo ne hanno caratterizzato l'azione). Si possono ricordare in particolare i casi di: Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo, Monte Paschi, Banca Etruria, Banca Marche, Carichieti, Cariferrara, Banca Popolare di Vicenza, Veneto Banca, Banca Popolare di Bari. Alcune piccole banche locali hanno addirittura mostrato connessioni con organizzazioni malavitose.

4. Due chiose alla questione corporate governance

I poteri dell'Autorità di vigilanza in Europa per interventi sulla governance delle banche in difficoltà sono stati – tardivamente – accresciuti con la direttiva 2013/36 e nell'ambito del Single Supervisory Mechanism (Eu 2013). Ma permangono vincoli non solo perché l'autonomia di principio delle banche/imprese deve essere opportunamente salvaguardata, ma anche per le limitazioni che sussistono – secondo la normativa attualmente in vigore – per precludere nei Cda e nelle posizioni operative apicali delle banche la presenza di persone che non hanno requisiti deontologici e professionali idonei. Si raccomanda al riguardo la lettura del documento di Banca d'Italia «Domande e risposte sulla crisi della Banca Popolare di Bari» (2020), in particolare del punto 13. Il documento è anche rilevante per la serrata critica relativa alla decisione della Commissione Europea sul caso Tercas, che aveva giudicato l'intervento del Fitd un aiuto di Stato (decisione corretta solo a seguito di un ricorso alla Corte di Giustizia Europea). La vicenda Tercas è stata affrontata anche a livello europeo dal Direttore Generale dell'ABI Giovanni Sabatini ed è magistralmente analizzata nell'intervento in questo convegno del Prof. Salvatore Maccarone. L'approccio di vigilanza «one size fits all» perseguito in Europa sulla base di interpretazioni errate della Commissione europea in merito a asserite distorsioni di mercato poggia in

modo scorretto sull'esigenza di estendere a tutte le banche gli stessi vincoli di capitale ponderato per il rischio (Ec, 2013). Sarebbe stato e continua a essere viceversa necessario fare maggior riferimento agli schemi interni di Cg per circoscrivere l'effetto della «Goodhart law» e prevenire l'elusione dei vincoli patrimoniali.

A seguito dell'introduzione degli schemi di bail-in, logicamente corretti ma male definiti e applicati in Europa, il Prof. Francesco Capriglione e chi scrive hanno al riguardo suggerito (2016) di modificare le regole di Cg delle banche in modo sostanziale: si è proposto cioè di attribuire ai detentori di debito subordinato un ruolo esplicito nelle assemblee e nei Cda per contenere dall'interno l'appetito per il rischio. I detentori di debito subordinato – che devono comunque essere operatori consapevoli – incorrono (rectius dovrebbero incorrere) in rischi analoghi a quelli degli azionisti, ma sono intrinsecamente più attenti alle prospettive di crisi dell'azienda bancaria per il pay off dei loro investimenti.

5. Risoluzione e uscita dal mercato delle aziende di credito

Il paradigma delle banche-imprese affermato dalle Autorità e posto alla base dei sistemi di supervisione e regolazione non può prescindere dal meccanismo di fallimento/uscita dal mercato e da conseguenti perdite del capitale e del debito subordinato da parte degli azionisti/obbligazionisti di banche mal gestite, contenendo al minimo l'utilizzo di fondi pubblici. Occorre assolutamente evitare che si manifestino situazioni in base alle quali il management e gli azionisti di una banca possano essere indotti a ritenere che «head I win, tail you lose».

La problematica della risoluzione e della uscita dal mercato delle aziende di credito ha declinazioni diverse nell'Ue e negli Usa che concorrono a spiegare la diversità di approccio in tema di proporzionalità della regolazione.

Al di là dell'Atlantico, il principio e la prassi di chiusura di una banca sono fondamentalmente dicotomici. Per oltre il 95% delle aziende sono previste e utilizzate procedure di fallimento (non atomistico, ma gestito con ampi poteri,

gradi di libertà e applicazione omogenea in tutto il territorio americano). La Fdic ha sostanzialmente pieni poteri sulle banche locali e regionali, circa 5000, che non ricadono sotto il vaglio della Ordinary Liquidation Authority (Ola). Quest'ultima è responsabile per la risoluzione delle banche con impronta di rischio sistemico e quindi potenzialmente too big to fail – ovvero circa 50 Bank Holding Companies (per opportuno raffronto, nell'Ea le «Significant Institutions» (A > €30 billion) sono 115). Si è affermato e concretamente applicato il principio in base al quale l'esigenza macroprudenziale di stabilità sistemica deve essere privilegiata, ma occorre comunque adottare tutte le cautele necessarie per rispettare la proporzionalità ed evitare l'azzardo morale. Concentrando l'attenzione sulle Pmb, la chiusura di una banca insolvente è decisa da un regolatore federale o statale. La Fdic viene di regola designata come liquidatore e gode di ampia discrezionalità nell'esercizio delle proprie funzioni; ricerca idonee soluzioni, fra cui aggregazioni con altre banche; in pochissimi casi procede attivando esclusivamente il Fondo di Garanzia. La Fdic opera anche come Autorità di vigilanza prima del fallimento e dispone pertanto del miglior quadro informativo come curatore fallimentare; in questa seconda fase utilizza due metodi principali di intervento: il purchase and assumption transaction e il deposit payoff. Il primo strumento, di gran lunga più comune, prevede la selezione di banche sane che assumano i depositi – e talora anche i prestiti e gli altri attivi – della banca fallita. Anche dopo la Gfc il sistema ha ben funzionato, consentendo la chiusura di molte banche e attribuendo le perdite in primo luogo agli azionisti, poi ai creditori e infine – eccezionalmente – ai depositanti per gli ammontari superiori al limite federale pari a 250.000 dollari, con uno scudo assicurativo unico e certo per l'intero territorio degli Stati Uniti.

Si tratta di un modello che, indipendentemente, con declinazioni parzialmente diverse e comunque con necessari adattamenti, abbiamo elaborato con alcuni colleghi accademici, in particolare i Proff. Capriglione, Cocozza e Rossano sin dall'avvento della Brrd. Le proposte costituivano schemi alternativi alla farraginoso normativa europea, comunque presupponevano la creazione di un vero Edis.

In Europa viceversa le regole confuse e di incerta applicazione della normativa di risoluzione – e del bail-in – hanno nei fatti concorso al radicamento di convincimenti errati. Il fallimento di una banca, ancorché naturalmente di per sé indesiderabile, non è visto come fenomeno fisiologico per le imprese bancarie. Non è attribuito come responsabilità primaria a cattiva gestione e a condizioni avverse dell'economia. Attraverso i media, è spesso attribuita responsabilità principale ai supervisor, che evidentemente cercano di perseguire standard sempre più rigorosi sotto il profilo idiosincratico, anche con il rischio di trascurare gli aspetti macroprudenziali. L'allora Direttore Generale della Bri Andrew Crockett (2000) ha sottolineato per primo questi rischi. La destinazione a liquidazione delle banche è stata troppo frequentemente accompagnata dall'intervento «salvifico» – e oneroso – dello Stato⁴.

6. Il meccanismo degli Ips e la gestione delle crisi bancarie: relic of the past o modello ancora attuale?

In questo seminario, tenendo conto delle grandi competenze e del ruolo istituzionale degli altri partecipanti, mi permetto sommessamente di sollevare in conclusione un punto delicato: in Europa la gestione delle crisi bancarie può ancora contare sul modello degli Ips, o si tratta – come taluno ha sostenuto – sostanzialmente di una reliquia del passato, comunque circoscritta di fatto a due paesi?

L'esigenza di creare reti di sostegno reciproco tra banche medio-piccole con forma giuridica omogenea (principalmente casse di risparmio, banche popolari, banche cooperative) si era manifestata in molti paesi europei già dagli anni Ottanta. Forme e caratteristiche erano diverse, con pregnanza più o meno forte: in Germania, Francia, Italia, Spagna, Olanda, Austria e Belgio si realizzavano accordi e strumenti di mutuo sostegno, in particolare per far fronte a rischi di liquidità e di insolvenza. Il salto di qualità e di significatività di questi impegni reciproci è avvenuto nel 2006 con la direttiva europea 48/2006 che ha disciplinato un modello operativo di Ips. Lo schema giuridico è stato com-

pletato con il regolamento Ue 575/2013, ancora in vigore. L'Ips rappresenta una passività contrattuale e statutaria che protegge le istituzioni finanziarie che ne fanno parte. È rivolto ad assicurare che esse dispongano degli strumenti necessari per evitare, in caso di necessità, un fallimento traumatico/destabilizzante.

Il meccanismo Ips non può essere disgiunto dall'esame di due successive direttive già evocate: la 2014/49/Ue relativa ai sistemi di garanzia dei depositi e la 2014/59/Ue che istituiva il quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi (la Brrd). Le due direttive hanno subito rilevanti modifiche e sono ancora in discussione (è in corso una procedura di consultazione).

I modelli Ips, Dgs e Brrd sono connessi e, in linea di principio, atti a sostenersi vicendevolmente e a operare sinergicamente. In realtà si sono presentati e sussistono problemi di non facile risoluzione, principalmente connessi – ad avviso di chi scrive – alle difficoltà intrinseche delle formulazioni adottate per Dgs e Brrd. Si presentano tuttavia anche problematiche specifiche: in primo luogo, la decisione di assoggettare un Ips alla Dgs per farlo riconoscere ufficialmente ai fini della direttiva. In secondo luogo, il livello e le modalità di funding dei Dgs e degli Ips ufficialmente riconosciuti.

Propongo alla riflessione tre punti.

Con specifico riferimento all'Italia e alla problematica delle Bcc (con l'esclusione delle Banche Raiffeisen della Provincia di Bolzano, che hanno recentemente adottato un modello Ips) attiro l'attenzione su quella che ho definito la «trappola della significatività». Accettando l'impianto dicotomico fra gruppo e Ips confermato a Francoforte, a Bruxelles e a Roma il contratto di coesione tra le Bcc – che ha portato alla creazione dei due Gruppi Iccrea e Ccb – non modifica sotto il profilo regolamentare i tratti salienti del gruppo bancario. Talché tutte le banche cooperative azioniste e proprietarie della capogruppo sono attratte dal gruppo ai fini della Vigilanza: esse diventano pertanto banche significant secondo le definizioni europee e soggiacciono alla vigilanza diretta della Bce. Esse perdono addirittura le caratteristiche di banche regionali sulla base di una recente sentenza della Corte Costituzionale (2020).

⁴ La problematica qui accennata investe tutti i paesi europei. In Italia è paradossale che nella stampa, anche specializzata, si continui a criticare il modello del bail in, che peraltro non mi risulta sia mai stato tecnicamente utilizzato nel nostro paese.

Il secondo punto guarda all'Euroarea dove, sotto il profilo numerico, quasi la metà delle istituzioni creditizie appartengono a un Ips (con un totale attivo comunque inferiore al 10% degli asset aggregati delle banche Ea) riconosciuto e sottoposto alla supervisione prevalente della National Competent Authority (Nca). Il sistema mostra caratteristiche nazionali fortemente divaricanti: Germania e Austria rappresentano la quasi totalità (per memoria nell'Ea le less significant institutions nel 2020 erano 2400, l'80% delle quali in Germania e Austria).

Il terzo punto si riconnette alla tematica delle distorsioni regolamentari Osfa, che hanno negli ultimi dieci anni concorso a fare uscire dal mercato una gran parte delle banche less significant che non facciano riferimento a un Ips o non abbiano deciso di/siano state indotte a consociarsi in gruppi. Secondo stime della Commissione europea (2013), a fine 2012 operavano circa 8000 Lsi; attualmente, come detto, se ne contano circa 2400. Quelle non collegate a Ips si sono ridotte a circa 500. *Dum Romae consulitur, Saguntum expugnatur.*

L'appartenenza a un Ips nell'Eu è diventata pertanto una componente sostanziale della proporzionalità nella regolazione bancaria, secondo i criteri di footprint sistemico e sulla base dei costi di compliance sostanzialmente fissi. Sarebbe possibile verificare la fattibilità di schemi Ips transnazionali/paneuropei per Pmb con business model e tipologia omogenea, o si tratta di uno schema utopistico? Sarebbe un modello parallelo a quello che considerasse la creazione di mega banche genuinamente europee e non soltanto di campioni nazionali.

Come ho anticipato, sarebbe interessante avere al riguardo i punti di vista degli illustri relatori oggi presenti per discutere gli argomenti trattati nell'ultimo importante libro del Prof. Giuseppe Boccuzzi (2020), sulla base di un programma sapientemente predisposto e curato dal Prof. Riccardo De Lisa che ringrazio sentitamente per l'invito rivoltomi.

Si attira l'attenzione su un punto trattato dal Prof. Boccuzzi. Se ben comprendo la sua posizione, la Fdic – alla quale ho fatto ampio riferimento – rappresenta un modello di non facile trasposizione in Europa. Al di qua dell'Atlantico ri-

sulterebbe pertanto difficile preservare il principio dell'uscita dal mercato di banche che non hanno impronta sistemica, senza andare incontro a una liquidazione atomistica, meccanica e priva di presidi. Concordo viceversa appieno con il Prof. Boccuzzi sulle evidenti difficoltà nella trasposizione europea del meccanismo Tlac in quello Mrel e nella sua generalizzazione⁵.

Bibliografia

- Boccuzzi G.** (2020), *Le crisi bancarie in Italia. Insegnamenti e riflessioni per la regolamentazione*, Bancaria Editrice, Roma.
- Campos Sanchez-Bordona M.** (2021), *Conclusioni*, eur-lex europa, Eu.
- Capriglione F., Masera R.** (2016), «Bank Corporate Governance: a New Paradigm», in *Open Review of Management Banking and Finance*.
- Corte Costituzionale** (2020), *Sentenza n. 17*, Roma, 15 gennaio.
- Crockett A.D.** (2000), *Marrying the Micro- and Macro-Prudential Dimensions of Financial Stability*, Bis, Basel, September 20.
- Enria A.** (2020), «The Eu Needs a Regional Bad Bank», in *Financial Times*, October 26.
- (2021a), *Crisis Management for Medium-Sized Banks: The Case for a European Approach*, Ecb, Frankfurt, January 15.
- (2021b), *Public Hearing European Parliament*, Bruxelles, March 23.
- European Commission** (2013), *Créd IV/Crr Memo*, Bruxelles, July 16.
- European Union** (2013), *Regulation 2013/1024 (Ssm)*, Bruxelles.
- (2019a), *Regulation 2019/876 (Crr2)*, Bruxelles.
- (2019b), *Regulation 2019/877 (Ssmr2)*, Bruxelles.
- (2019c), *Directive 2019/878 (Crd5)*, Bruxelles.
- (2019d), *Directive 2019/879 (Brrd2)*, Bruxelles.
- Ippolito R., Masera R.** (2021), «Per un rafforzamento patrimoniale delle imprese italiane», in *Rtde*, n. 1.
- Kay J., King M.** (2020), *Radical Uncertainty*, The Bridge Street Press, London.
- Masera R.** (2020), «Per una bad bank europea», in *Bancaria*, dicembre.
- (2021a), *Per una vera proporzionalità nella regolazione bancaria dell'Ue*, Ecra, Roma.
- Mc Williams J.** (2019), *Speech*, Fdic, Washington D.C., June 4.
- Modigliani F., Miller M.** (1958), «The Cost of Capital, Corporation Finance and the Theory of Investment», in *American Economic Review*, Vol. 48.
- (1963), «Corporate Income Taxes and the Cost of Capital: a Correction», in *American Economic Review*, Vol. 53.
- Parlamento e Consiglio europei** (2006), *Direttiva europea 48*, Bruxelles.
- (2013a), *Regolamento Ue 575*, Bruxelles.
- (2013b), *Direttiva europea 36*, Bruxelles.
- (2014), *Direttiva europea 59-Brrd*, Bruxelles.

⁵ Non posso non ricordare al riguardo che il meccanismo Mrel non si applica alle Pmb americane. In Europa, viceversa, il sistema di risoluzione Brrd2/Ssmr2 continua a prevedere regole Mrel generalizzate e il finanziamento di tutte le banche al Fondo di Risoluzione, ancorché per le Lsi sia prevista la liquidazione e non la risoluzione con il contributo del Fondo

Procedure efficaci, tempestive e flessibili per affrontare la complessità

Effective, timely and flexible procedures to address complexity

Alfredo Pallini, Direttore Generale del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi, Fitd

Vorrei ringraziare Giuseppe Boccuzzi, con il quale ho vissuto al Fitd gli ultimi mesi di fine tuning del libro.

I contributi proposti dai partecipanti alla giornata odierna sono stati tutti molto interessanti e hanno portato il dibattito sui temi davvero cruciali in materia di gestione delle crisi. Ciò mi ha indotto a modificare un po' il mio intervento programmato, non toccando direttamente i temi già dibattuti ma provando ad associare aggettivi che siano esplicativi delle problematiche da risolvere.

Il primo tema che viene in evidenza relativamente al framework di gestione delle crisi è se sia effettivamente applicabile (efficacia); ciò richiama il tema di cosa sia opportuno utilizzare per la modifica delle attuali regole; se abbiamo bisogno, per così dire, del «cacciavite» o del «martello».

Un unico caso di risoluzione europea. Un aspetto attiene all'effettiva applicabilità delle procedure previste dalla regolamentazione di cui stiamo parlando. Sono pochi i casi che vengono alla mente in cui per la gestione della crisi bancaria sia stata aperta una procedura di risoluzione, previo accertamento della sussistenza dell'interesse pubblico. In una sola circostanza il Single Resolution Board risulta aver avviato e gestito una procedura di risoluzione, si tratta della vicenda del Banco Popolar. Gli altri casi di applicazione si sono registrati solo a livello nazionale, prevalentemente in paesi al di fuori dell'Unione Bancaria. I dati dicono che in un solo caso si è dato corso alla risoluzione in Italia, nella

nota vicenda delle quattro banche nel 2015, peraltro prima che il toolkit della risoluzione si completasse con l'entrata in vigore del bail-in a gennaio 2016.

Non altrettanto è avvenuto per le due banche venete nel 2017, per le quali, trattandosi di banche formalmente qualificate come significant, il Single Resolution Board ha valutato la non sussistenza di un interesse pubblico e si è dato corso a una liquidazione ordinata con il supporto pubblico. A ben vedere, un quadro regolamentare che risulta applicato in un solo procedimento di risoluzione molto probabilmente presenta un problema in termini di effettività e di applicabilità delle norme; e questo suggerisce che forse nel discutere di modifiche regolamentari non sia una questione da «cacciavite» ma, piuttosto, da «martello».

Procedure snelle ed efficaci. Un secondo elemento che vorrei richiamare riguarda la complessità, oggi spesso citata. Le crisi bancarie sono già di per sé momenti particolarmente complessi, che dovrebbero essere gestiti con regole certe e soprattutto in modo tempestivo, attraverso procedure con facilità applicativa, con dosati elementi di flessibilità e con regole di governance e di ingaggio degli attori che siano chiare ed efficaci. Anche questo punto deve collocarsi sicuramente sulla strada maestra della riforma che dovremmo seguire. Fare chiarezza, e qui mi riferisco al terzo aggettivo che vorrei proporre, su aspetti allo stato controversi contribuirebbe alla certezza e all'efficacia del frame-

work: abbiamo parlato di Public interest assessment, di least cost, riguardo al quale, in particolare, noi sosteniamo che nel calcolo vadano computati non solo i costi diretti, ma anche i costi indiretti che esprimono l'effetto contagio sul sistema, sulla stabilità finanziaria. Questo è di certo un ulteriore punto sul quale chiarezza non c'è.

Nel dibattito di oggi si è parlato anche di aiuti di Stato. Al riguardo vorrei evidenziare come un set di regole applicabile richieda necessariamente procedure snelle ed efficaci. Per richiamare un esempio concreto in tal senso, guardiamo al recente schema di aiuti di Stato che prevede l'utilizzo di uno stanziamento di 100 milioni per facilitare la liquidazione di banche piccole attraverso il ricorso a operazioni di cessione di attività e passività. Lo schema non fornisce un quadro snello dal punto di vista procedurale, anzi probabilmente accresce la complessità e i tempi; effetti, questi ultimi, che possono poi sfociare nell'acuire la crisi anziché contribuire a risolverla. Procedure, che potrebbero dirsi «barocche», presentano rigidità difficilmente superabili e, come pure evidenziato da più parti, possono creare ulteriori problemi.

In conclusione del mio intervento, mi sento di condividere quanto fin qui detto dai relatori, che ringrazio, per il contributo che ci hanno dato al fine di avere un quadro regolamentare più articolato, chiaro, efficace, e sicuramente organico per gestire la complessità e risolvere le problematiche e le questioni aperte.

Le parole chiave sono quindi «chiarezza», «efficacia/applicabilità», «gestione tempestiva ed efficace della complessità» e, in ultimo, direi anche «pragmatismo», necessario, come diceva poc'anzi il professor Maccarone, per pervenire ai risultati che abbiamo raggiunto nella gestione delle crisi bancarie fino a oggi. Quindi si rende necessario fare chiarezza immediata su alcuni aspetti (least cost, Pia e quant'altro) e provare a guidare una riforma in cui si tenti di dare una risposta a questi aggettivi, che poi sono quelli che devono servire a far gestire crisi complesse in modo efficace, avendo magari come riferimento il modello – come da più parti richiamato – della Fdic americana, ma avvalendosi anche della nostra esperienza; perché alla fine, mi si consenta, siamo stati veramente bravi a gestire le diverse crisi. ■

Dall'esperienza italiana le chiavi per riformare il sistema europeo

From the Italian experience the keys to reforming the European system

Giuseppe Boccuzzi, Presidente di Banca Carige

Vorrei innanzitutto rivolgere un sentito ringraziamento al prof. Riccardo De Lisa, che ha promosso questa importante iniziativa dell'Università di Cagliari in collaborazione con Bancaria Editrice.

Un sentito ringraziamento rivolgo anche agli autorevoli relatori per il contributo offerto alla riflessione, che il mio libro ha voluto sollecitare. Sono stati toccati tanti temi importanti, con spunti critici davvero interessanti, che confermano le mie analisi e mi spronano ad andare avanti negli approfondimenti sui temi delicati e complessi del crisis management, della risoluzione e dell'assicurazione dei depositi.

L'iniziativa di oggi non deve fermarsi. Il dibattito è solo avviato e tocca a noi dare a esso concretezza di contenuti. Il tema è al centro dell'attenzione in Europa, anche a seguito dell'iniziativa della Commissione Europea, che ha avviato una consultazione pubblica per una revisione della normativa sul crisis management delle banche.

Sono convinto che il dibattito in Europa è stato alimentato, in gran parte, dall'esperienza italiana di gestione delle crisi bancarie degli ultimi 6-7 anni, non escluso il caso Tercas, che ha sollevato tante problematiche, in gran parte da me evidenziate nel libro. L'esperienza italiana è stata sicuramente significativa, avendo riguardato 16 banche di differente dimensione, complessità e categoria istituzionale, che hanno dato luogo a soluzioni diversificate, attraverso l'utilizzo di un ampio ventaglio di strumenti.

Le crisi bancarie italiane si sono verificate dopo l'entrata in vigore del nuovo framework europeo (Brrd, Dgsd, Ssm, Srm e la disciplina sugli aiuti di Stato). Esse rappresentano, quindi, un test importante per valutare l'efficacia del nuovo diritto europeo sulla crisi dell'impresa bancaria. Questo è lo scopo principale del libro.

L'approccio di indagine seguito nel libro è coerente con questo obiettivo. Non ho inteso indagare sulle cause delle crisi, come normalmente avviene (cioè su cosa non ha funzionato e di chi sono le responsabilità). La prospettiva è stata diversa: vedere cosa ha funzionato (cosa è andato per il verso giusto), quali sono stati i fattori che hanno consentito di risolvere comunque situazioni così complesse, minimizzando gli oneri per gli stakeholders e assicurando la continuità delle funzioni essenziali e la stabilità finanziaria.

In questo senso, nella prima parte del libro ho svolto un'opera di inquadramento delle singole vicende di crisi italiane nel contesto regolamentare vigente, nell'ambito dello strumentario europeo, recepito a livello nazionale. Poi ho indagato quale è stata la portata di queste crisi; infine, qual è stato il relativo costo e chi lo ha sopportato.

La risposta all'interrogativo di cosa ha funzionato è essenzialmente la seguente: la combinazione sinergica tra le Autorità e il settore bancario, quindi tra pubblico e privato. Il settore bancario ha contribuito in misura determinante alla soluzione di un numero rilevante di crisi bancarie, attra-

verso il Fitd e il Fondo di risoluzione, pure alimentato dalle banche.

In alcuni casi (le due banche venete, Mps) è stato attivato l'intervento pubblico, trattandosi di banche di maggiori dimensioni, come sempre è avvenuto in Italia (e nel mondo). Sono stati attivati anche strumenti straordinari, pubblici e privati (Fondo Atlante, Gacs, lo Schema volontario di intervento del Fitd). Per non parlare del Fondo di Solidarietà, alimentato e gestito dal Fitd, che ha accordato indennizzi agli investitori in titoli subordinati delle quattro banche in risoluzione e delle due banche venete, allo scopo di attenuare gli effetti del burden sharing (condivisione degli oneri) sui risparmiatori. L'attivazione di tali strumenti è segno della complessità, come dicevo prima, che va gestita con strumenti articolati. Bisogna tuttavia, avere presente che la tutela non può essere illimitata, altrimenti si scardina il principio della responsabilità privata, che costituisce un elemento portante del sistema finanziario.

I principi da riformare. Sulla base di questa premessa, nella seconda parte ho voluto rispondere a una precisa domanda: cosa ci insegna l'esperienza italiana? Il framework normativo e istituzionale europeo è adeguato? Vi sono profili regolamentari da migliorare?

La risposta a questa domanda è netta. Non siamo di fronte a problemi interpretativi, a come applicare meglio la normativa esistente. Ciò sarebbe troppo riduttivo.

La mia impostazione è che l'attuale normativa europea è caratterizzata da tante criticità e incoerenze nella definizione degli obiettivi, degli strumenti e delle procedure. Vi contribuiscono anche le carenze negli assetti istituzionali, specie nell'Unione Bancaria.

A mio avviso, quindi – come chiaramente ho delineato nel libro – il sistema del crisis management va ripensato. Ne è riprova il fatto che la Commissione europea ha avviato un processo di consultazione per la revisione della normativa. Quindi, questo significa che vi è finalmente consapevolezza dell'esigenza di migliorare il sistema di gestione delle crisi, impensabile fino a un anno fa.

Il problema che abbiamo di fronte è quale prospettiva si pone il processo di revisione normativa in corso. A mio av-

viso, non si può trattare di un semplice restyling dell'attuale quadro disciplinare, ma di una revisione profonda di alcuni aspetti chiave della normativa.

Cito solo alcuni degli insegnamenti tratti dall'esperienza italiana, su cui sarebbe utile intervenire.

Un sistema articolato e flessibile. Il primo insegnamento che possiamo trarre è la complessità delle crisi bancarie. La complessità pone l'esigenza di disporre di un ampio strumentario, da utilizzare in modo flessibile. La flessibilità è necessaria perché le situazioni di crisi sono molto diverse tra loro, nelle cause, nelle forme di manifestazione e negli strumenti applicabili. Quindi, l'approccio «one size fits all» non è appropriato per le crisi bancarie. L'attuale modello europeo è invece caratterizzato da rigidità.

La normativa si basa sul binomio risoluzione-liquidazione: la risoluzione per le banche grandi (per le quali sussiste un interesse pubblico) e la liquidazione per le banche piccole e medie. Questo assetto è chiaramente insoddisfacente, soprattutto se si pensa (e molti lo pensano) che le liquidazioni devono portare alla disgregazione del complesso aziendale (piecemeal liquidation), trascurando il fatto che anche nei procedimenti liquidatori possono realizzarsi operazioni di cessione in blocco che possono assicurare la continuità delle funzioni essenziali della banca.

Indubbiamente, le banche piccole e medie in crisi o insolventi devono uscire dal mercato, ma l'exit deve avvenire in modo ordinato, applicando a esse gli strumenti di risoluzione (quasi-risoluzione, come il trasferimento dell'azienda o anche il salvataggio con misure di ricapitalizzazione). In questo ambito deve affermarsi il ruolo centrale dei sistemi di garanzia dei depositi, che devono poter effettuare liberamente interventi di resolution, sotto l'unico vincolo del least cost.

Quindi, è necessario rivedere la nozione di interesse pubblico, perché essa non può interpretarsi nel senso di una sua sussistenza solo per le banche grandi, aventi rilevanza sistemica (E. Koenig: Resolution if for the few, not for the many), perché la gestione di una crisi bancaria implica sempre l'esistenza di un interesse pubblico, o meglio, di un interesse generale, data la peculiarità dell'impresa bancaria, anche piccola e media.

Interesse pubblico e piccole banche. Quindi, occorre disegnare un quadro giuridico appropriato per le banche piccole e medie. Queste ultime possono avere dimensioni significative e avere implicazioni rilevanti per la stabilità di un sistema finanziario. Personalmente, sono convinto che la nozione di pubblico interesse, come elemento discriminante nella scelta della soluzione della crisi, vada estesa a tutte le banche o eliminata. L'interesse pubblico, infatti, è una condizione che giustifica la regolamentazione speciale delle banche (di tutte le banche) e il regime speciale dell'insolvenza bancaria, a prescindere dalle dimensioni.

Ripensare il bail-in. Per quanto riguarda la disciplina della risoluzione, il passaggio dal bail-out al bail-in che essa incorpora rappresenta un altro punto controverso. Il principio in sé è giusto, perché risponde all'esigenza che le perdite derivanti dalle crisi devono essere a carico prima degli azionisti e dei creditori della banca e poi degli altri soggetti. Esso mira a evitare il moral hazard che si genera quando le banche sono considerate private se vanno bene e generano profitti, ma diventano pubbliche quando entrano in stato di insolvenza, e quindi lo Stato è chiamato a coprire le perdite.

Di fatto, il bail-in non è stato mai applicato e, forse, nessuno vuole applicarlo, in considerazione dei numerosi elementi di criticità venuti in rilievo, con riferimento a:

- possibili effetti di contagio che possono determinarsi sui possessori di titoli soggetti a bail-in. Esso, infatti, presuppone che le banche dispongano di passività che coprano le perdite prima di intaccare i depositanti (Requisito Mrel o Tlac);
- difficoltà di collocamento di questi strumenti finanziari. Evidentemente non possono essere collocati presso la clientela retail, come l'esperienza italiana ci ha insegnato;
- costo delle passività bail-inabile per i bilanci delle banche;
- problemi applicativi che il bail-in comporta (operationalisation del bail-in).

La materia deve essere attentamente riesaminata. Bisogna chiarire a chi si applicano i requisiti Mrel e il bail-in: solo alle grandi banche e non alle piccole?

Occorre un'ampia riflessione.

Sistemi di garanzia dei depositi e aiuti di Stato. Occorre rivedere la disciplina sugli aiuti di Stato, attraverso la riconsiderazione del rapporto tra la disciplina della concorrenza nel settore bancario e quella della stabilità. In particolare, andrebbe circoscritta la portata delle prime, dando preminenza alla stabilità finanziaria. Il grave problema emerso in Italia è che si è dato rilievo, da parte delle Autorità europee (caso Banca Tercas), a situazioni in cui la soluzione della crisi non ha richiesto l'uso di risorse riconducibili al bilancio pubblico, ma a quelle dei sistemi di garanzia dei depositi, che provengono dalle banche private. Va considerato, inoltre, che le procedure istruttorie e decisionali sono lunghe e complesse, perché vanno a intersecarsi con quelle delle Autorità di vigilanza e di risoluzione; occorre, infine, accrescerne i requisiti di trasparenza e di accountability.

In questo quadro, una particolare riflessione merita di essere condotta sui sistemi di garanzia dei depositi. Andrebbe chiarito definitivamente il tema del ruolo e degli interventi effettuabili dai sistemi di garanzia dei depositi. In Italia abbiamo una lunga esperienza sugli interventi preventivi e alternativi del Fitd; non altrettanto in Europa.

La pronuncia della Corte di Giustizia sulla vicenda Tercas è stata importantissima. Ha dato ragione all'impostazione, da sempre seguita in Italia, secondo cui nel caso di specie non si era in presenza di aiuti di Stato.

A mio avviso, però, bisogna andare oltre la vicenda Tercas e la considerazione della natura privata o pubblica dei Dgs per escludere i relativi interventi dall'ambito degli aiuti di Stato.

Occorre stabilire il principio che gli interventi preventivi e alternativi dei Dgs hanno carattere facoltativo, sono finanziate con risorse delle banche e le risorse utilizzate a tale scopo devono comunque essere ripristinate dalle banche medesime. Quindi, più correttamente, siamo in presenza di interventi assistiti con risorse esterne, che non costituiscono né possono costituire aiuti di Stato, perché – indipendentemente dalla natura pubblica o privata dei Dgs – in nessun caso sono utilizzate risorse statali e le decisioni di intervento non rispondono a un mandato pubblico, perché gli inter-

venti preventivi e alternativi rispondono a una logica di minor onere rispetto all'intervento di rimborso dei depositanti in caso di liquidazione coatta della banca.

Le soluzioni a tutti questi temi dovranno essere stabilite in modo coerente con l'Edis, il sistema unico europeo di garanzia dei depositi, che tuttora non è operante, impedendo il completamento dell'Unione Bancaria.

Un nuovo modello istituzionale. Da ultimo, occorre rivedere il modello istituzionale di gestione delle crisi nell'Unione Bancaria. Occorre semplificare i processi decisionali, considerato l'interagire in ogni vicenda di crisi di numerose Autorità, europee e nazionali. Si va delineando nel dibattito europeo l'ipotesi di introdurre il modello dell'Fdic degli Usa, un modello basato sull'accentramento delle funzioni di vigilanza, di risoluzione, di garanzia dei depositi, nonché quella di receiver nelle procedure liquidatorie. Si tratta, indubbiamente, di un modello importante e un utile schema di riferimento. Ma è evidente che nessun modello esterno può essere importato in modo acritico,

perché bisogna tener conto delle peculiarità europee e nazionali.

Inoltre, va individuato nell'eurozona un delicato equilibrio, perché gli interventi dei Dgs riguardano normalmente banche piccole, affidate alla cura delle Autorità di vigilanza e di risoluzione nazionali.

Sono fermamente convinto che dopo l'iniziativa seminariale curata recentemente dalla Banca d'Italia di febbraio e questa di oggi sia partito in Italia un dibattito su un tema centrale della regolamentazione bancaria. La gestione delle crisi è un argomento cruciale, perché è nel corso della crisi, della patologia, che gli istituti che concorrono a delineare le regole della fisiologia vengono messi alla prova.

Siamo in una fase delicata. La consultazione avviata dalla Commissione deve costituire un'occasione utile per contribuire, con l'esperienza acquisita e con nuove idee, a delineare le scelte future del legislatore europeo. Tutti siamo chiamati a contribuire a queste scelte, partecipando alla consultazione, soprattutto l'accademia. ■