



*Intervista sul diritto bancario europeo a Mauro Grande,
componente del Single Resolution Board **

di **RAFFAELE FELICETTI**

Dott. Grande, la risoluzione e i suoi strumenti, specie il bail-in, sono stati introdotti per superare i salvataggi pubblici delle banche, divenuti insostenibili. Tuttavia in alcuni Paesi, Italia compresa, vi sono proposte che suggeriscono una sua radicale revisione. A suo avviso sarebbe opportuna?

Una revisione radicale della BRRD¹ e del quadro normativo relativo alle risoluzioni bancarie sarebbe inopportuna e anacronistica. È vero, la mancanza di un regime transitorio dopo l'entrata in vigore della direttiva è stato ed è un

¹ Si dà conto di seguito del significato di BRRD e delle altre sigle o abbreviazioni utilizzate nell'intervista: **BrrD**: *Bank Recovery and Resolution Directive*, direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento. **MREL**: *Minimum requirement for own fund and eligible liabilities*, indica i requisiti minimi di fondi propri e passività ammissibili di cui all'art. 45 BrrD. **EDIS**: *European Deposit Insurance Scheme*, proposta di regolamento che istituisce il sistema europeo di assicurazione dei depositi, come delineata nella Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 806/2014 al fine di istituire un sistema europeo di assicurazione dei depositi. **NPLs**: *Non-performing Loans*. **NCWO**: *No creditor worse off principle*, indica il principio di cui all'art. 34, par. 1 lett g) BrrD per cui nessun creditore può sostenere perdite più ingenti di quelle che avrebbe sostenuto se l'ente o l'entità fosse stato liquidato con procedura ordinaria di insolvenza. **TLAC**: *Total loss-absorbing capacity*, indica il requisito minimo di passività e fondi propri assoggettabili a *bail-in* in caso di risoluzione delle banche identificate come sistemicamente rilevanti dal *Financial Stability Board (Global Systemically Important Banks, G-SIBs)*. **G-SIIs**: *Global Systemically Important Institutions*, indica gli enti a rilevanza sistemica a livello globale di cui alla direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento.

O-SIIs: *Other Systemically Important Institutions*, indica gli enti di cui all'art. 131 (3) della direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento. **SRB**: *Single Resolution Board*, (Comitato di risoluzione unico) è un'agenzia indipendente dell'Unione europea, istituita nel gennaio 2015, la cui missione è garantire la risoluzione ordinata delle banche in difficoltà. **EBA**: *European Banking Authority*, indica l'Autorità bancaria europea (ABE) è un'autorità indipendente dell'Unione europea (UE), che opera per assicurare un livello di regolamentazione e di vigilanza prudenziale efficace e uniforme nel settore bancario europeo. **SrmR**: *Single Resolution Mechanism Regulation*, regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014 che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico.

problema, considerati i tempi necessari per completare i piani di risoluzione e la costruzione di MREL adeguati. Ed è vero anche che ci sono degli aspetti incompleti nell'attuale regolamentazione e che vi è sicuramente la necessità di apportare alcuni miglioramenti di carattere tecnico, ai quali si cercherà di porre rimedio nel corso dell'attuale processo di revisione legislativa (c.d. BRRD2). Ma il principio che i contribuenti non devono essere chiamati a pagare in caso di *default* di una banca, e dunque il sostanziale mantenimento dell'attuale disciplina normativa, è per me un punto fermo che non può essere messo in discussione.

Con la risoluzione è stata introdotta una procedura armonizzata per affrontare le situazioni in cui una banca è in dissesto o a rischio di dissesto. Manca però un'armonizzazione delle procedure di insolvenza presenti negli Stati membri, che ancora divergono significativamente tra loro. È importante introdurla, come è previsto da alcune proposte?

L'armonizzazione delle procedure di insolvenza nazionali è un elemento essenziale per un miglior funzionamento del secondo pilastro dell'Unione Bancaria. E ciò per due ragioni. La prima attiene alla valutazione che le autorità di risoluzione devono effettuare nel momento in cui una banca diviene insolvente circa l'approccio (risoluzione o liquidazione) che meglio può soddisfare gli interessi pubblici. La diversità dei regimi di insolvenza comporta, oggi, una valutazione disomogenea. La seconda attiene all'obbligo delle autorità di risoluzione di far sì, in caso di decisioni di risoluzione che influenzano gli interessi di azionisti e creditori, che questi non siano trattati peggio che in liquidazione (NCWO). La mancanza di armonizzazione implica anche in questo caso una valutazione differenziata a seconda del Paese coinvolto.

Una delle condizioni necessarie alla buona riuscita della risoluzione è il rispetto dei requisiti MREL e tra le questioni più spinose c'è quella del requisito minimo e massimo di subordinazione. Un innalzamento del livello di subordinazione non comporterebbe il rischio per le banche, se non abbinato a un ampio periodo transitorio per raggiungerlo, di un aumento del costo di funding per i titoli subordinati?

Credo sia importante garantire sufficiente discrezionalità alle autorità di risoluzione nel determinare il livello di subordinazione più appropriato, definito sulla base della strategia di risoluzione specifica di ogni banca. È chiaro che, in linea con l'introduzione del TLAC, la subordinazione sarà obbligatoria per le G-SII. Data l'importanza delle O-SII nell'Unione Bancaria, l'SRB vede con favore un'estensione dei requisiti obbligatori di subordinazione anche alle O-SII, con periodi di transizione adeguati, in linea con le raccomandazioni dell'EBA.

Nel contesto della revisione della BrrD, la Commissione ha proposto l'introduzione di due strumenti di moratoria – uno in fase d'intervento precoce, l'altro nel contesto della risoluzione – che consentono alla autorità di risoluzione competente di disporre la sospensione degli obblighi di pagamento o di consegna a carico della banca. Pensa che gli strumenti proposti dalla Commissione siano adeguati o che sarebbe auspicabile individuarne altri?

Dal punto di vista della risoluzione, alla luce anche dell'esperienza del Banco Popular, è importante disporre di uno strumento di *moratorium* che consenta di avere un po' di tempo per preparare la decisione di risoluzione: insomma, se la banca fallisce in settimana, è necessario poter preparare la decisione durante il weekend. Lo strumento però, unito ai poteri già esistenti di sospensione di obblighi di pagamento, dovrebbe essere contenuto in un orizzonte temporale ristretto.

Siamo nel terzo anno di alimentazione del Fondo di risoluzione unico e, tra cinque anni, il Fondo andrà a regime, raggiungendo la sua dotazione standard (secondo alcune stime, circa 55 miliardi di euro). Uno dei punti più controversi attiene proprio alla dotazione finanziaria del Fondo, da più parti considerata insufficiente: in effetti, durante l'ultima crisi molti istituti hanno avuto bisogno di interventi pubblici superiori a 55 miliardi di euro. La dotazione andrebbe incrementata?

Il livello di dotazione del Fondo è chiaramente disciplinato dalla normativa esistente (art. 69 SrmR). A mio avviso, più che un incremento della dotazione del Fondo serve un *backstop* finanziario credibile: ci si sta lavorando.

Nell'ambito dell'ampia riforma dell'Unione economica e monetaria la Commissione ha recentemente proposto la costituzione di un Fondo monetario europeo (Fme). Il Fondo, basato sul Meccanismo europeo di stabilità, dovrebbe fungere tra l'altro proprio da backstop per il Single Resolution Fund. Più recentemente, in sede di Consiglio europeo si è deciso di affidare al MES il compito di fornire il backstop.

A mio avviso, il punto fondamentale resta che il meccanismo decisionale per l'attivazione del *backstop* sia coerente con la natura del processo di risoluzione. Più chiaramente, devono comunque essere assicurate la tempestività delle decisioni, da un lato, e l'assenza delle condizioni che caratterizzano i meccanismi di assistenza finanziaria a Paesi, dall'altro.

Gli stock di non-performing loans sono uno dei problemi che affliggono maggiormente il sistema bancario europeo. Nonostante i recenti segnali positivi, le banche continuano ad avere difficoltà a risolvere il problema senza svendere gli NPLs.

Lo sviluppo di un mercato secondario sufficientemente liquido è uno degli elementi chiave per risolvere il problema dei crediti deteriorati. È però altrettanto importante che ci siano delle riforme strutturali per accelerare i processi di ristrutturazione del debito, di insolvenza e di recupero crediti che oggi sono, purtroppo, spesso ancora lenti e in alcuni Stati dall'esito imprevedibile.

L'Unione Bancaria è ancora incompleta. Manca infatti un'assicurazione europea dei depositi. La proposta EDIS originaria è bloccata e, di recente, la Commissione ne ha proposto una versione più soft, nella quale mancano aspetti importanti che la allontanano dall'essere una assicurazione vera e propria.

La creazione del c.d. terzo pilastro è fondamentale per raggiungere gli obiettivi dell'Unione Bancaria, per creare un vero mercato unico per le banche e per poter costruire un unico quadro normativo in materia. Preferisco non entrare nel merito della Comunicazione della Commissione, ma credo sia importante che si mantenga un approccio pragmatico e al tempo stesso costruttivo.

La vicenda EDIS riflette probabilmente un trend più generale del diritto bancario europeo. Con la crisi, gli interventi nel settore bancario si sono moltiplicati e vi sono ancora molte proposte sul tavolo. Troppe regole?

Non credo sia tanto un problema di regolamentazione eccessiva, quanto di priorità. Per alcuni stati membri è essenziale eliminare i problemi di *legacy* e ridurre i rischi nel settore bancario prima di poter arrivare a una piena condivisione dei rischi. Ciò potrebbe comportare un percorso più lungo nell'approvazione delle nuove regole, ma l'essenziale è che ci siano degli obiettivi condivisi. È comunque positiva la recente evoluzione del dossier e la discussione *sulla risk reduction* basata su elementi quantitativi concreti e non più solo sulla base di principi.

Dal marzo 2019 il Regno Unito non farà più parte dell'Unione europea. Il sistema bancario è proprio uno dei profili su cui la Brexit rischia d'incidere maggiormente, specie alla luce delle forti interconnessioni esistenti tra gli intermediari.

È difficile esprimere opinioni definitive data l'incertezza concernente condizioni ed effetti dell'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea. Dal punto di vista della risoluzione vi sono diversi aspetti che meriteranno una valutazione di dettaglio. Tra questi l'esecuzione di strumenti eleggibili per l'MREL, tema particolarmente delicato specie con riferimento agli strumenti emessi e governati dal diritto di Paesi terzi. Sarà inoltre importante monitorare l'attività delle banche che decideranno di trasferire le proprie attività o parte delle stesse nell'ambito dell'Unione Bancaria, al fine di verificare che le stesse siano effettivamente risolvibili e che non si avvalgano semplicemente di *empty shells* per condurre le proprie operazioni.

Un'ultima domanda. Ci sono altri aspetti della risoluzione – o, più in generale, del diritto bancario europeo – da migliorare o da regolamentare ex novo?

Oltre all'ammonizzazione delle procedure di insolvenza a livello europeo e alla creazione di un *backstop* finanziario, aspetti dei quali abbiamo già parlato,

credo sia auspicabile una revisione della disciplina normativa sugli aiuti di Stato alla luce delle regole sulla risoluzione. La disciplina sugli aiuti di stato precede la BrrD e le due regolamentazioni vanno oggi coordinate: per esempio, la prima sembra non avere preso in piena considerazione le implicazioni del nuovo regime di risoluzione, alla luce del fatto che continua a riconoscere la possibilità di aiuti di stato in fase di liquidazione.

* Le opinioni espresse dal dott. Mauro Grande non riflettono necessariamente quelle del *Single Resolution Board*. Il *Single Resolution Board* (Comitato di risoluzione unico) è un'agenzia indipendente dell'Unione europea, istituita nel gennaio 2015. È la nuova autorità di risoluzione delle crisi ed è un elemento chiave dell'Unione bancaria e del meccanismo di risoluzione unico. La sua missione è garantire la risoluzione ordinata delle banche in difficoltà.