



Fondazione Bruno Visentini



FONDAZIONE CASSA DI
RISPARMIO DI ORVIETO

SEMINARIO ANNUALE DI ORVIETO

Venerdì 8 maggio 2015

“IL NUOVO SISTEMA BANCARIO EUROPEO E L’IMPATTO SULLE ISTITUZIONI ITALIANE”

In seno al Comitato Scientifico della Fondazione Bruno Visentini è maturato il proposito di dedicare il Seminario annuale di Orvieto ad una messa a punto delle questioni che emergono dal nuovo assetto di disciplina del meccanismo unico di vigilanza e di risoluzione delle crisi nel settore bancario e assicurativo.

Il Seminario rappresenta l’avvio di uno studio che ha come obiettivo quello di offrire una ricognizione dei principi, anche di impatto operativo, sottesi alla nuova disciplina in ambito sia comunitario che interno.

La ricerca che ne scaturirà si collega con quella sulla *governance* dei mercati nell’Unione Europea, da tempo avviata dalle Università di Perugia e Siena con il finanziamento del Miur, e sarà sviluppata con la partecipazione della Banca d’Italia e del CeSDA (Centro Studi sul Diritto delle Assicurazioni) dell’Università Europea di Roma.

Nell’ambito della Fondazione Bruno Visentini, si intende affidare i lavori ad uno specifico Osservatorio, così come già fatto in materia di diritto tributario, diritto societario e cooperative.

Il Seminario, articolato in una giornata di lavori, trarrà avvio da un’istruttoria, distribuita prima dell’avvio del Convegno, esposta ed illustrata nel corso dell’evento stesso. In tale occasione saranno sollecitati interventi al fine di ampliare quanto più possibile il dibattito.

Gli ambiti di analisi oggetto di approfondimento sono due:

- settore bancario;
- settore assicurativo.

I

Il Settore bancario

(a cura di Vincenzo De Sensi con la collaborazione di Niccolò Antichi e Marta Mollicone)

La ricerca, sempre promossa dalla Fondazione, si incentra sulle principali problematiche inerenti la normativa degli istituti bancari e la gestione della loro crisi.

L'attenzione per l'impresa bancaria si è sempre di più accentuata a livello comunitario anche nell'ottica di realizzare l'Unione Bancaria come completamento dell'Unione Europea e Monetaria.

Tale percorso culmina con il Progetto di Unione Bancaria il quale, come noto, ha iniziato a produrre i suoi effetti da novembre 2014.

Dopo un lungo ed articolato *iter*, il Progetto di Unione Bancaria si compone di tre pilastri aventi fonti normative differenti.

- Il Meccanismo Unico di Vigilanza (*Single Supervisory Mechanism*, SSM) viene istituito, sulla base dell'art.127(6) TFUE, dal Regolamento n.1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca Centrale Europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi. L'applicazione di tale regolamento coinvolge tutte le banche dell'area euro, e prevede una ripartizione dei compiti e poteri tra centro e autorità nazionali (ossia BCE per le banche *significant relevant*, e le AN per le *less significant*) in modo tale da assicurare un adeguato contributo di queste ultime ai processi decisionali e all'esercizio dei compiti operativi, lasciando, in ogni caso, alla BCE il potere di avocare la vigilanza quando lo ritenga opportuno. Tale regolamento è entrato in vigore da novembre 2014.

In tale quadro si inseriscono, inoltre, due regolamenti della BCE, rispettivamente il Regolamento n. 468/2014 del 16 aprile 2014, che istituisce il quadro di cooperazione nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico tra la Banca centrale europea, le Autorità nazionali competenti e le Autorità nazionali designate (Regolamento quadro sull'MVU); e il Regolamento n. 469/2014 del 16 aprile 2014, che modifica il Regolamento (CE) n. 2157/1999 sul potere della Banca centrale europea di irrogare sanzioni.

- Il Meccanismo Unico di Risoluzione delle crisi bancarie (*Single Resolution Mechanism*, SRM), viene istituito invece, sulla base

dell'art.114 TFUE, dal 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 della crisi degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico, il quale sarà disciplinato da un Accordo Intergovernativo, e che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010. Il regolamento SRM, che pone ad un livello unico ed europeo la gestione delle crisi bancarie transfrontaliere, ha lo stesso ambito applicativo del SSM, per cui avrà ad oggetto le sole banche della zona euro.

In questo contesto si colloca poi la Direttiva 2014/59/EU, del 15 maggio 2014, che prevede un quadro di risanamento e risoluzione delle crisi degli enti creditizi e delle imprese di investimento. A differenza del regolamento istitutivo del SRM, suscettibile di applicazione diretta, questa direttiva non solo necessita di una procedura di recepimento nei singoli Stati (situazione che non aiuta sicuramente l'armonizzazione), ma presenta anche un ambito di applicazione diverso coinvolgendo, dunque, tutte le banche dell'Unione Europea.

L'entrata in vigore del SRM avverrà nel seguente modo:

- le disposizioni relative alla messa a punto del piano di risoluzione, alla raccolta delle informazioni e alla cooperazione con le autorità nazionali di risoluzione si applicano a partire dal 1° gennaio 2015;

- le disposizioni relative alla pianificazione della risoluzione, all'intervento precoce, alle azioni di risoluzione e agli strumenti di risoluzione, compreso il *bail-in* degli azionisti e dei creditori, si applicheranno a partire dal 1° gennaio 2016, sempre che siano state soddisfatte le condizioni per il trasferimento dei contributi al Fondo di risoluzione unico.

- l'accordo intergovernativo entrerà in vigore una volta ratificato dagli Stati membri partecipanti all'SSM/SRM che rappresentino il 90% del totale dei voti ponderati di tutti gli Stati membri partecipanti.

- Infine, il Sistema Accentrato di Assicurazione dei Depositi (*Deposit Guarantee Scheme*, DGS) viene regolamentato dalla Direttiva 2014/49/EU, del 16 aprile 2014, relativa all'armonizzazione dei sistemi di garanzia dei depositi, la cui base giuridica è rappresentata dall'art. 53 paragrafo 1 del TFUE.

Punto di grande interesse è proprio il secondo pilastro dell'Unione bancaria, che non solo propone una procedura comune per la attivazione e prosecuzione di meccanismi risolutivi delle crisi (attraverso l'utilizzo dei *resolution tools*), ma offre, nella Direttiva 59/2014/EU, anche strumenti di prevenzione (*prevention tools*) o di intervento precoce (*early intervention tools*), attivabili in ragione della violazione attuale o prospettica dei requisiti prudenziali stabiliti dalle Direttive comunitarie in materia.

Per quanto concerne il funzionamento del SRM, spetterà alla BCE, nel suo ruolo di supervisore unico, segnalare quando una banca è nelle condizioni critiche previste per l'intervento del meccanismo di risoluzione, ossia quando:

- l'ente sia *failing* o *likely to fail*;
- non sia prospettabile un'alternativa sotto forma di intervento nel settore privato o di azione di vigilanza che possa evitare il dissesto in un tempo ragionevole;
- vi sia un interesse pubblico.

Se la Bce riterrà sussistenti tali condizioni, notificherà al *Resolution Board* (l'*Authority* di nuova creazione), il quale redigerà un programma di risoluzione che entrerà in vigore solo se nelle 24 ore successive all'adozione non vi siano state obiezioni della Commissione e del Consiglio.

I poteri di risoluzione devono essere esercitati tenendo conto degli obiettivi e dei principi di risoluzione tra cui spicca il “*no creditor worse off principle*”.

Gli strumenti attivabili nella fase di risoluzione sono previsti dalla direttiva 2014/59/EU e includono:

- il *sale of business*;
- la cessione delle azioni della banca in crisi o delle sue attività o passività a una *bridge bank*;
- la cessione di attività, diritti o passività a una società veicolo per la gestione degli attivi deteriorati, ossia una *bad bank*;
- e l'attivazione del *bail-in*, attraverso cui operare la riduzione di valore o la conversione delle passività della banca soggetta a risoluzione in *equity* a seconda della valutazione positiva o negativa del patrimonio netto.

In questo quadro, nuovo e molto articolato, si pone una serie di questioni:

- ☐ Quale sarà la giurisdizione competente ad esaminare le controversie nascenti nell'ambito di questo nuovo meccanismo?
- ☐ Come si concilia lo strumento del *bail-in*, ed anche gli altri *tools* la cui applicazione non prevede il consenso di azionisti e creditori, con il diritto di proprietà e di recesso? Si può parlare di una compressione giustificata dei diritti o si tratta di una violazione degli stessi?
- ☐ E se si intende come limitazione dei diritti in virtù di un superiore interesse pubblico, in che cosa consiste l'interesse pubblico?
- ☐ A seguito dell'applicazione del *bail-in*, i creditori potrebbero trovarsi a divenire azionisti e quindi titolari dei diritti dei soci, e pur senza il minimo interesse la *governance* potrebbe traslarsi su di loro; come potrebbe risolversi il problema dell'apatia del rango proprietario? Come potrebbero lasciarsi i poteri di controllo in capo al precedente azionariato senza incentivare l'azzardo morale e lo sviamento delle responsabilità?

- ☐ Sempre a seguito dell'applicazione del *bail-in*, una volta ritornata *in bonis* la banca, chi parteciperà alla distribuzione dei nuovi utili? Tutti gli azionisti e i creditori o solo quelli sacrificati?
- ☐ Nel caso di applicazione dello strumento della *bridge bank*, questa avrà un profilo gestorio conservativo o migliorativo?
- ☐ Come si configurerà il rapporto fra regolamentazione europea e normativa secondaria?
- ☐ Fino a che punto può essere utile il Fondo Unico europeo di Risoluzione se possiede solo natura integrativa dei Fondi nazionali?
- ☐ Qual è il vantaggio di un sistema di risoluzione delle crisi veloce ed efficace se poi il suo funzionamento viene eluso da quel “veto” dei Governi nazionali circa la chiusura di un istituto bancario?
- ☐ Come possono integrarsi nel migliore dei modi il Reg. 806/2014 e la Dir.59/2014 se il loro ambito di applicazione non coincide, dal momento che il primo coinvolge le banche della zona euro mentre la seconda si applica a tutte le banche facenti parte dell'Unione Europea?
- ☐ Su che base può ritenersi idoneo il Fondo Unico di Risoluzione visto il suo esiguo ammontare e la sua entrata a regime lontana (fine 2023)?

II

Il Settore assicurativo

(a cura di Alberto Maria Gambino e Ilaria Garaci con la collaborazione di Monica La Pietra)

La ricerca della Fondazione si propone di indagare l'efficienza ed efficacia dei meccanismi di prevenzione, valutazione e risoluzione delle crisi che possono presentarsi nel settore assicurativo, nonché dei meccanismi di coordinamento tra Autorità di vigilanza competenti in ambito comunitario ed interno, anche in una prospettiva *de iure condendo*.

Particolare attenzione sarà rivolta all'indagine sui poteri di vigilanza di EIOPA ed Autorità nazionali con riferimento agli *stress test* e alla necessità di evidenziare fattori di vulnerabilità del settore assicurativo.

Un ulteriore profilo di indagine verterà sui poteri delle Autorità di vigilanza in materia di tutela dei consumatori di prodotti assicurativi, nonché dei poteri di vigilanza e di intervento nel settore dei prodotti finanziari pre-assemblati e dei prodotti assicurativi di investimento.