

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI COMMISSIONE (FINANZE E TESORO)

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE
FISSA NORME E PROCEDURE UNIFORMI PER LA RISOLUZIONE DELLE CRISI DEGLI
ENTI CREDITIZI E DI TALUNE IMPRESE DI INVESTIMENTO NEL QUADRO DEL
MECCANISMO UNICO DI RISOLUZIONE DELLE CRISI E DEL FONDO UNICO DI
RISOLUZIONE DELLE CRISI BANCARIE
COM (2013) 520

**PROFILI DI RILIEVO
PER IL CREDITO COOPERATIVO ITALIANO**

Audizione del 17 ottobre 2013

1. PREMESSA

Signor Presidente,

Onorevoli Sentori,

vorrei innanzitutto ringraziarvi per l'opportunità offerta al Credito Cooperativo di fornire un contributo alla riflessione che il Parlamento della Repubblica sta conducendo in merito al progetto di costituzione di una Unione Bancaria in Europa e, in particolare, con riferimento al pilastro relativo al Meccanismo Unico di Risoluzione delle Crisi e del Fondo Unico di Risoluzione delle Crisi Bancarie (SRM).

Vi è noto il contesto nel quale la Commissione Europea ha assunto tale iniziativa. Vi sono altresì noti i contenuti e la *road map* per l'implementazione del progetto. Il Parlamento della Repubblica, per assolvere i suoi compiti al meglio di fronte alle iniziative del Legislatore Comunitario, e fedele al suo metodo di lavoro consolidato, ha avviato una serie di audizioni per raccogliere il parere e le riflessioni maturate presso i soggetti istituzionali o gli attori economici coinvolti in primo luogo dal progetto comunitario.

Con l'audizione odierna, il Senato della Repubblica riconosce, come già avvenuto nel passato, l'opportunità di un approfondimento ulteriore per giungere ad una conoscenza per quanto possibile esaustiva delle sfide e delle opportunità che il progetto di Unione Bancaria pone al sistema paese.

L'Unione Bancaria intende mettere a fattore comune le risorse dei diversi soggetti per esaltare i loro rispettivi punti di forza ponendo nel contempo un argine alle debolezze dei singoli. In altri termini – attraverso le regole armonizzate (il *Single Rule Book*), la supervisione accentrata di tutti gli intermediari creditizi in capo alla BCE e una unica rete di sicurezza per il sistema bancario – il progetto intende garantire la stabilità monetaria nell'area dell'Euro e preservare l'integrità del mercato unico.

In ambito bancario, va rilevato come nel mercato unico, non operino soggetti isomorfi per il profilo giuridico-istituzionale, il modello di business, la dimensione aziendale, etc. Il mercato unico ben inteso, deve dare diritto di cittadinanza sin dalla sua architettura fondamentale al pluralismo e alla diversità dei soggetti che vi operano. Nelle audizioni che il Parlamento della Repubblica ha finora svolto sul progetto d'Unione Bancaria, sono state abbondantemente illustrate le ragioni congiunturali e strutturali che giustificano l'accelerazione impressa dal progetto in discussione. Il Credito Cooperativo le condivide pienamente.

Tuttavia, affinché tali ragioni non vengano distorte, e per garantire che nel futuro il mercato unico dia ancora spazio e legittimità alla diversità al suo interno, è necessario che siano illustrate anche le criticità della costruzione in atto, proprio dal punto di vista del valore del pluralismo e della bio-diversità da tutelare.

Questo è il senso dell'intervento che svolgo in questo consesso, con specifico riferimento alle criticità che comporta il progetto d'Unione Bancaria nel secondo dei suoi tre pilastri: il Meccanismo Unico di Risoluzione delle Crisi Bancarie (SRM)

2. IL MECCANISMO UNICO DI RISOLUZIONE DELLE CRISI BANCARIE (SRM)

Com'è noto l'Unione Bancaria, nel suo complesso, consterà di:

- * regole prudenziali e di un sistema unico di vigilanza sulla loro applicazione (CRDIV/CRR e SSM);
- * regole per la gestione e risoluzione delle crisi nell'ambito di un meccanismo unitario europeo (BRRD e SRM);
- * norme a protezione dei depositanti (DGSD).

Prima di illustrare le caratteristiche salienti di ciò che qui ci occupa, cioè il secondo pilastro (SRM), ed esprimere le considerazioni del Credito Cooperativo Italiano in merito, è necessario ricordare brevemente struttura e motivazioni che soggiacciono alla creazione del primo pilastro, il Single Supervisory Mechanism (SSM).

Quest'ultimo prevede l'attribuzione alla Banca Centrale Europea (BCE) di poteri di vigilanza ed è ormai in corso di perfezionamento, con l'imminente pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (GUUE) del Regolamento **Single Supervisory Mechanism (SSM)**. Tra un anno, pertanto, la BCE assumerà ufficialmente i nuovi compiti di vigilanza prudenziale.

Proprio nell'ambito di questo primo ed essenziale pilastro - pietra angolare per la posa della restante architettura dell'Unione Bancaria - il Legislatore europeo ha dato concreta e puntuale applicazione al principio di proporzionalità: non era pensabile che la BCE potesse vigilare quotidianamente su tutte le banche dell'Eurozona (più quelle che facoltativamente parteciperanno al SSM dagli altri paesi UE che non adottano l'Euro), indipendentemente dalla loro rilevanza sistemica e dimensione.

Il SSM, infatti, prevede che la BCE vigili direttamente sulle banche che superano determinate soglie dimensionali, geografiche e di bilancio (cioè, in pratica, i gruppi bancari internazionali o comunque a rilevanza sistemica). Le banche che restano al

di sotto di dette soglie (cioè essenzialmente le banche locali), saranno invece vigilate indirettamente dalla BCE e direttamente dalle autorità di vigilanza nazionali, che saranno organi esecutori delle prassi di vigilanza determinate da BCE e, per la parte che le compete, dall'Autorità Bancaria Europea (EBA). Come giusta e condivisibile clausola di salvaguardia di unità di sistema, è fatta salva la facoltà della BCE di intervenire direttamente per ogni istituto, anche al di sotto delle menzionate soglie, avocando a sé i poteri di vigilanza diretta.

Questa struttura pare equilibrata, efficiente e di buon senso. Conferisce unità al sistema garantendo stabilità e uniformità qualitativa dell'attività di vigilanza, crea regole comuni e allo stesso tempo mantiene salda la positiva tradizione di rapporto fra banche locali e supervisione delle singole autorità nazionali, che meglio conoscono e interpretano le tante peculiarità di realtà di piccola dimensione e spesso con forma giuridica cooperativa così largamente diffuse a livello europeo.

La ragione di tale scelta strutturale da parte del Legislatore europeo, infatti, trova fondamento in due importanti considerazioni generali.

La prima: l'intera struttura dell'Unione Bancaria, dai requisiti prudenziali (CRDIV/CRRD) oggetto di vigilanza micro e macro prudenziale, ai sistemi di risoluzione delle crisi e alla protezione dei depositi, intende intercettare il crearsi di crisi sistemiche e, pertanto, guarda necessariamente in modo differente alle grandi realtà bancarie internazionali rispetto a quelle piccole e locali.

La seconda: dei 6.000 istituti bancari dell'Eurozona, oltre la metà sono banche cooperative e la stragrande maggioranza di esse ha rilevanza esclusivamente locale. Se a queste si aggiungono le altre piccole banche locali (quali ad esempio le casse di risparmio), pare evidente che il Legislatore UE non avrebbe potuto ignorare la presenza di tale peculiare realtà nel tessuto bancario europeo, assoggettandola a norme identiche a quelle previste per grandi istituti *cross-border*.

Ma veniamo ora al secondo pilastro, il SRM, oggetto specifico dell'audizione odierna. Il Meccanismo Unico di Risoluzione delle crisi bancarie prevede la costituzione di un'Autorità europea con sede a Bruxelles (**Single Resolution Board – SRB**) in grado di agire tempestivamente, mediante un Fondo unico di Risoluzione, per gestire e risolvere eventuali crisi delle banche soggette a vigilanza SSM (cioè, almeno inizialmente, le banche dell'Eurozona).

Negli altri Stati membri, invece, le norme della Direttiva sul risanamento e sulla risoluzione delle banche verrebbero applicate dalle rispettive *Autorità nazionali di*

risoluzione; allo stesso modo, i *Fondi di risoluzione* saranno costituiti a livello nazionale senza essere fusi nel *Fondo unico europeo di risoluzione*.

È importante ricordare che il SRB applicherebbe agli Stati membri partecipanti all'Unione Bancaria le norme che verranno introdotte dalla Direttiva sul risanamento e sulla risoluzione delle banche (BRRD), al momento in discussione presso il Trilogo per entrare in vigore a partire dal 2015.

L'idea di costituzione di SRM, come passo logico e necessario dopo l'instaurazione del SSM, non trova opposizione pregiudiziale da parte del Credito Cooperativo. Tuttavia, il disegno contenuto nell'attuale proposta della Commissione comporta un elemento che riteniamo di **massima criticità** rispetto al disegno del SSM e che da quest'ultimo si discosta incoerentemente.

A prescindere dalle dimensioni delle banche, dalla loro attività domestica o *cross-border*, dalla loro rilevanza sistemica, l'SRM instaura un accentramento monolitico dei poteri di gestione e risoluzione delle crisi bancarie in capo al Board con sede a Bruxelles e crea un unico Fondo di risoluzione. Le Autorità nazionali per la gestione delle crisi, Autorità previste nella direttiva BRRD, avranno un ruolo meramente esecutivo delle decisioni prese dall'ente centrale. Anche i Fondi nazionali per la risoluzione previsti in BRRD, si fonderanno in un unico fondo di risoluzione a livello europeo controllato dall'ente centrale.

Per le banche locali, senza attività transfrontaliere, senza rilevanza sistemica né nello Stato di appartenenza e ancora di meno a livello dell'Unione, le misure di risoluzione in caso di crisi saranno decise dal SRB, esattamente come accadrà per le banche con rilevanza sistemica sottoposte alla vigilanza diretta della BCE. Allo stesso modo, i contributi delle banche locali saranno versati direttamente al Fondo di risoluzione europeo così come lo saranno quelli delle banche con rilevanza sistemica. Quanto al principio di proporzionalità, c'è dunque **una evidente incoerenza tra i due meccanismi**, SSM da un lato, SRM dall'altro.

Entrando poi nel merito dell'architettura dell'SRM, ci preme sottolinearne alcuni **elementi critici**.

- a) In primo luogo, la prospettiva di accentramento della funzione di *bank resolution* sembra presupporre una **filosofia di gestione delle crisi bancarie basata sul principio che le banche maggiori non possano fallire (too big to fail) mentre minori possano fallire (too small to be saved)**, utilizzando per le piccole l'istituto del rimborso dei depositanti e abbandonando le prassi di *resolution plans* che

tendono invece a mantenere il presidio della banca posta in liquidazione attraverso l'acquisizione di attività e passività da parte di altra banca. E' infatti molto improbabile che una Autorità centrale basata a Bruxelles potrà impegnarsi in operazioni di *bank resolution* per una potenziale platea di migliaia di piccole e medie banche locali operanti negli Stati membri in diversi contesti economici e giuridici.

- b) In secondo luogo, la nostra istanza di **valorizzare l'esperienza della funzione di *bank resolution* istituita a livello nazionale nell'ambito dei Fondi obbligatori** (il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi delle banche aventi natura giuridica di società per azioni e di banca popolare-FITD e il Fondo di Garanzia dei Depositanti delle BCC-FGD) appare coerente con la scelta a suo tempo effettuata dalle Autorità italiane di conferire, in particolare al FGD delle BCC, un mandato molto ampio. Tale mandato è motivato principalmente dal fatto che la peculiare natura giuridica (cooperativa e mutualistica) di queste banche preclude loro di accedere al mercato dei capitali e ad altri strumenti di capitalizzazione, a cui invece possono ricorrere, anche in condizioni di necessità, le banche costituite in forma azionaria, ivi comprese le banche popolari quotate. Infine, la coerenza dell'impianto normativo attuale sembra ulteriormente rafforzata dalle previsioni incluse nella BRRD che non escludono, appunto, la possibilità di conferire o mantenere un ampio mandato ai Fondi obbligatori (DGS) nell'ambito della riforma comunitaria in atto. In virtù di ciò, le Autorità italiane non hanno inteso in questa fase istituire *resolution funds* separati dai DGS. A conferma della bontà delle scelte effettuate dalle Autorità italiane e della necessità di **non smantellare un assetto che ha dimostrato la sua efficacia** soprattutto per le piccole banche, ci sembra doveroso richiamare a riguardo, le valutazioni del Fondo Monetario Internazionale. Nella sua relazione di settembre 2013 in seguito al Financial System Stability Assessment svolto sull'Italia, il FMI osserva che "*il quadro attuale per la risoluzione delle banche e gli strumenti disponibili in Italia sono stati adoperati con successo per la risoluzione delle piccole banche durante la crisi*"¹. Inoltre, il FMI osserva che i Fondi obbligatori in Italia hanno un mandato esteso sotto la supervisione della Banca d'Italia. Ciò consente, oltre alla garanzia di rimborso dei depositi coperti in caso di liquidazione, di svolgere una serie di funzioni sulla base del principio del minor onere e comunque, a salvaguardia della stabilità del sistema bancario. Il disegno attuale del SRM, laddove non oggetto di correzioni, sconvolgerebbe in sostanza un assetto riconosciuto come funzionante. Su tali temi si suggerisce una riflessione preventiva al Comitato per la Salvaguardia del Stabilità Finanziaria.

¹ FMI, *Italy: Financial System Stability Assessment*, settembre 2013, p. 45.

c) In terzo luogo, è pur vero che i DGS utilizzano per la funzione di risanamento e/o di risoluzione i fondi disponibili per il rimborso dei depositanti, ma è altrettanto noto che i DGS svolgono tale funzione sotto stretto controllo dell’Autorità nazionale e solo previa specifica autorizzazione. Riteniamo quindi che il Legislatore Europeo debba tenere conto che, per lo meno in Italia, i **DGS intervengono sempre nel rigoroso rispetto del principio del “minor onere” rispetto al rimborso dei depositanti e che tale principio viene sempre applicato in ogni *bank resolution process***². E’ pertanto dimostrabile che in un intervento di risoluzione, un DGS di norma tende a contenere, e anche di molto, i costi di un fallimento “puro” (liquidazione atomistica) con rimborso dei depositanti e dismissione di tutti i contratti bancari, pur non evitando di per sé il fallimento dell’impresa bancaria. E ciò anche a prescindere dalle diverse procedure fallimentari in vigore nei diversi Paesi dell’Unione Europea e dai diversi livelli di efficienza della giustizia civile. Ora, è noto che la permanenza di un sistema di banche locali indipendenti si fonda sul rapporto fiduciario che tali banche mantengono con il territorio in cui sono insediate. Un piano di risoluzione in caso di crisi non può non tenere conto del rapporto con il territorio e della fiducia da ricreare. Dubitiamo fortemente che un Ente centrale con sede a Bruxelles possa disporre, anche con la mediazione dell’Autorità nazionale, della conoscenza del territorio necessaria per risolvere una crisi bancaria minimizzando i costi per la collettività.

Il meccanismo coniato in SRM – se non sarà reso oggetto di alcuni interventi correttivi durante il suo iter di approvazione appena intrapreso - lungi dall’aiutare il rilancio che auspichiamo, comporta il rischio di destrutturare i rapporti fiduciari delle comunità locali, rapporti senza i quali le banche locali perdono una leva fondamentale per la propria esistenza e attività. **L’accentramento monolitico introdotto dalla proposta attuale rinforza ulteriormente la posizione di svantaggio delle piccole banche rispetto alle grandi banche**: sono sottoposte allo stesso meccanismo accentrato - con i costi che ciò comporta - ma non godono della stessa capacità di muoversi attraverso diversi mercati, compresi quelli internazionali.

L’SRM, inoltre, pone a carico di tutte le banche i costi di salvataggio delle banche con rilevanza sistemica. Le piccole banche contribuiranno a un *Fondo europeo di*

² L’elemento di maggiore criticità derivante dell’effetto congiunto della nuova normativa sugli aiuti di Stato, le norme contenute nella BRRD e nel Regolamento SRM in discussione consiste nel fatto che, la Sezione 5, paragrafi 63 – 64 della citata Comunicazione, dispone che ogni intervento di DGS che non sia rimborso ai depositanti, in linea di principio potrebbe essere considerato aiuti di Stato, se in presenza di autorizzazione pubblica all’erogazione degli aiuti (anche se le risorse sono private).

risoluzione che, stando alla lettera della proposta di SRM (Art. 2; Art. 62 – 67), **l’Autorità centrale attiverà solo ed esclusivamente in caso di crisi bancarie che comportino rischio sistemico**. In pratica, cioè, **le banche locali contribuiranno al finanziamento di un fondo di risoluzione dei propri concorrenti di grandi dimensioni, che mai però potrà essere attivato per l’aiuto di una piccola banca in difficoltà, poiché priva di rilevanza sistemica**.

A fronte di tale situazione che non possiamo accettare né come banchieri italiani né come operatori dedicati allo sviluppo dell’economia reale, ci permettiamo di sollecitare l’impegno politico e istituzionale del Senato della Repubblica, affinché:

1) **siano fedelmente rispecchiati anche in SRM l’articolazione e il bilanciamento delle responsabilità fra Autorità europea e Autorità nazionali presenti nel SSM**, con riferimento alla dimensione della banca, alla assenza o presenza di attività internazionali e infine alla sua rilevanza sistemica: in pratica, un Fondo europeo e un’Autorità europea per le banche sistemiche (mantenendo impianto SRM) da una parte, Fondi nazionali e Autorità nazionali per le banche locali non sistemiche (mantenendo impianto BRRD), dall’altra;

2) **non siano smantellati i Fondi nazionali di risoluzione né creati nuovi Fondi nazionali separati dai DGS** (che assorbirebbero ulteriori risorse finalizzate alla risoluzione). Essi dovrebbero mantenere la competenza, sotto l’Autorità nazionale, in materia di risoluzione delle crisi locali o nazionali che non comportano rischi sistemici. Inoltre, è necessario che sia riaffermato, nell’utilizzo delle risorse finanziarie ai fini della gestione e della soluzione delle crisi, il principio del “minor onere”;

3) nella stessa logica, **sia rispettato il principio del minor onere nell’ambito di operazioni di *bank resolution*, per evitare un’ulteriore contribuzione delle banche a fronte della funzione di *resolution***. Le operazioni di risoluzione verrebbero sempre realizzate nell’interesse dei depositanti e con oneri inferiori a quelli che si determinerebbero con operazioni di liquidazione coatta cosiddetta “atomista” attraverso il rimborso degli stessi depositanti;

4) vi sia conferma che **la garanzia - *fiscal backstop* - del Meccanismo Europeo di Stabilizzazione (ESM) valga sia per il Fondo di risoluzione europeo partecipato dalle banche con rilevanza sistemica, sia per i Fondi di risoluzione nazionali**.

Auspichiamo, dunque, che il sistema unico di risoluzione delle crisi (SRM)

a) non disattenda il principio di proporzionalità,

- b) tenga conto della dimensione e dei modelli di business degli intermediari,**
- c) non rappresenti un nuovo, insostenibile costo.**

È bene osservare che il Credito Cooperativo, non è pregiudizialmente contrario alle nuove regole, anzi. Il più delle volte, le ha auspiccate e appoggiate, **purché opportune, adeguate, graduali e proporzionate**. Tuttavia l'ondata di nuove regole rischia di travolgere con la propria forza d'urto soprattutto le piccole banche (**per gli svantaggi competitivi evidenti generati dai costi di *compliance***) e di danneggiare soprattutto l'economia reale.

Gli adempimenti normativi con costi di conformità oggettivamente non affrontabili hanno raggiunto e oltrepassato la soglia dell'insostenibilità, nell'effetto congiunto di CRD4/CRR, MiFiD/MifiR, EMIR, Direttiva sui mutui residenziali, DGS, BRR, ecc. Si tratta di costi per adempimenti normativi ipertrofici. In effetti di ipertrofia normativa, le nostre piccole banche potrebbero morire con gravi conseguenze per la biodiversità e la concorrenza del mercato bancario europeo nonché per il destino di decine di migliaia di imprese.

Come constata de Larosière (dichiarazione del 29 ottobre 2010), al cui studio sulle cause della crisi finanziaria si sono ispirate tutte le riforme più recenti a partire da Basilea 3, *“La crudele ironia è che il modello bancario che favorisce la stabilità finanziaria e la crescita economica potrebbe essere la vittima principale del nuovo quadro normativo, mentre il modello che ha causato la crisi verrebbe lasciato in pace, almeno in parte”*.

3. CONSIDERAZIONI SULLE DIRETTIVE BBR E DGS

In aggiunta a quanto esposto in merito a SRM, è imprescindibile considerare brevemente i due cardini che ne sostengono l'impianto: la direttiva sulla gestione e risoluzione delle crisi bancarie (BRRD) e la direttiva sulla garanzia dei depositanti (DGSD).

La BRRD, attualmente nel Trilogo, presenta alcune carenze il cui impatto risulterebbe dirompente sul sistema del Credito Cooperativo, qualora il testo attuale non subisse importanti correzioni su alcune questioni di fondamentale rilevanza per le banche cooperative:

- 1) **il riconoscimento del network come modello organizzativo**: La proposta di direttiva sulla gestione e soluzione delle crisi mentre contempla norme che tengano conto del modello organizzativo dell'intermediario come gruppo (norme specifiche per i gruppi in quanto tali), **non considera minimamente, a differenza del testo della DGS, della CRD (Art. 80(8)) attualmente vigente e della CRD IV/CRR in discussione, l'EMIR, la forma organizzativa rete integrata (network)**. Ciò rende difficile se non impossibile, l'azione di un DGS settoriale o di un meccanismo di protezione istituzionale (ad esempio per le BCC in Italia), in termini di attività di prevenzione, di accompagnamento nel risanamento per una banca in difficoltà, e dove occorre di risoluzione delle banche in crisi. Si tratta dal nostro punto di vista di una grande incoerenza e di un passo indietro. In effetti, con tale omissione, la BRR ignora soluzioni già operative ed efficaci in termini di prevenzione delle crisi, di accompagnamento nel risanamento e di risoluzione in alcuni segmenti del sistema bancario come quello cooperativo. Il network orizzontale rappresenta un modello organizzativo a se stante, diverso dal gruppo verticale e diverso dall'impresa cosiddetta *stand-alone* o indipendente. L'organizzazione a network integrato offre i vantaggi delle grandi dimensioni che può raggiungere un gruppo verticale ma ne limita i difetti. D'altra parte, preserva la necessaria autonomia dei singoli nodi, a presidio di determinate funzioni, senza i limiti che l'essere *stand-alone* può comportare.
- 2) **sul tema della proporzionalità con la quale vanno applicate le discipline della prevenzione, del risanamento e della risoluzione**, il testo attuale della BRR offre una criteriologia certo utile, ma tuttavia limitata. Prevede che i piani di risanamento e di risoluzione da redigere ex-ante in tempi normali, debbano

rispettare un principio di proporzionalità tenendo conto della dimensione dell'intermediario, la sua rilevanza sistemica, il suo modello di business, il suo grado di connettività all'interno del sistema. **Ciò che manca è la considerazione di un regime differenziato anche sulla base della tipologia istituzionale considerata (banche S.p.A e banche Cooperative). In effetti, non tutti gli strumenti di risoluzione proposti hanno lo stesso impatto sulle cooperative a mutualità prevalente e sulle S.p.A. A questo riguardo, lo strumento di bail-in, in teoria applicabile a tutte le banche, avrebbe l'effetto di corrodere alcuni dei principi cardini della cooperazione di credito a mutualità prevalente.** In effetti, il bail-in in quanto conversione forzata di uno strumento di debito in uno strumento di capitale di rischio, trasforma il creditore della banca in azionista con addossamento ad esso delle perdite subite dall'impresa. I vincoli che il nostro ordinamento pone alla cooperativa bancaria in termini di ammissione dei soci, limiti alla quota detenibile, dimora nel territorio di competenza della cooperativa, voto capitario, rendono lo strumento del bail-in del tutto inappropriato alla cooperativa bancaria. Inoltre, va ricordato che il debito della nostra Categoria di banche è collocato prevalentemente, quando non esclusivamente, presso la clientela retail e non è negoziato in mercati organizzati. Se lo strumento del bail-in fosse applicato anche alle BCC, si prosciugherebbe il loro bacino di investitori rappresentato da famiglie e piccole imprese per i quali per definizione, gli strumenti di debito assoggettabili al bail-in risultano del tutto inadeguati, anche ai fini della normativa MifiD/MiFiR.

Per quanto concerne la direttiva DGS condividiamo la preoccupazione espressa da altri sulla sua onerosità e sull'impatto che essa comporta in termini di capacità delle banche di sostenere l'economia reale e riteniamo altresì che vada salvaguardata la funzione di intervento preventivo e di risoluzione delle crisi che il Fondo di Garanzia del Credito Cooperativo ha svolto con estrema efficacia.

Formulate queste osservazioni in tema BRRD e DGS, è possibile concludere quanto segue, nel contesto dell'Unione Bancaria nel suo complesso:

- 1) il Credito Cooperativo valuta di buon senso le linee portanti della *roadmap* esplicitata nella Comunicazione della Commissione del 12 settembre. L'approvazione delle due direttive sulla garanzia dei depositi (DGS) e sulla risoluzione delle crisi (BRR) consentirebbe infatti di dotare tutti gli Stati membri di un comune strumentario propedeutico ad una successiva evoluzione su scala europea. Tuttavia è bene distinguere la tematica dei fondi afferenti le due normative dalla disciplina complessiva che concerne i temi della prevenzione delle crisi, il risanamento delle banche che versano in

- situazioni di difficoltà (con livelli differenziati di gravità), la risoluzione (ristrutturazioni o liquidazioni di aziende) in stato di crisi;
- 2) non vi è dubbio che il quadro normativo europeo abbia bisogno di norme omogenee su questi temi. DGS e BRR li affrontano non da due prospettive alternative o contrastanti ma complementari. La necessità di ridurre l'impatto finanziario delle due direttive è contemplata nell'opzione esplicitata negli Art. 94, par. 2, lettera (b) e Art. 99 par. 5 della BRR. In estrema sintesi, è possibile avere uno o più fondi che – tenendo conto delle esperienze positive già sviluppate – servano sia ai fini della DGS che della BRR;
 - 3) allo stato attuale del testo, la proposta di Direttiva sulla gestione e soluzione delle crisi (BRR) presenta una articolazione piuttosto limitata delle funzioni e dei profili istituzionali di un DGS, a differenza della proposta di Direttiva DGS votata dal Parlamento Europeo;
 - 4) il DGS può assumere i seguenti profili istituzionali: *pay-box* (solo rimborso dei depositanti), *risk-manager* con alcune funzioni di monitoraggio e controllo sui profili di rischio delle banche, *Institutional Protection Scheme* (IPS) – in Italiano Fondo di Garanzia Istituzionale (FGI) – con estese funzioni di prevenzione e accompagnamento sui percorsi di risanamento. Inoltre, qualora l'IPS venga riconosciuto come DGS potrà, rispettando determinate condizioni, svolgere anche funzioni di risoluzione;
 - 5) i profili funzionali ed istituzionali del DGS descritti nel testo sul regime di protezione dei depositanti (direttiva DGS) sono più vicini all'efficace ed efficiente modello statunitense del FDIC rispetto a quanto si desume del DGS nella proposta di direttiva sulla gestione e soluzione delle crisi. In effetti, nel testo sulla gestione e soluzione delle crisi:
 - a. al DGS non viene attribuita nessuna funzione di prevenzione e/o accompagnamento su un percorso di risanamento (*early intervention e recovery*), né in autonomia (dunque con potere d'iniziativa), né in raccordo o sotto il controllo delle autorità competenti. In quel testo, il DGS è un *pay-box* che può essere riconosciuto come meccanismo di finanziamento ai sensi della proposta di direttiva ma non svolge nessuna funzione in termini di prevenzione o di risanamento. Interviene nella risoluzione per finanziarla (quando il rimborso dei depositanti risulti più oneroso) o per procedere al rimborso (quando esso risulti meno oneroso delle altre alternative);
 - b. non vi è nessuna menzione degli IPS o Fondi di Garanzia Istituzionale (FGI), pur essendo istituzioni che hanno svolto e tuttora svolgono, si direbbe in modo integrato, funzioni di prevenzione, risanamento e, laddove le prime due non abbiano sortito gli effetti desiderati, anche funzioni di risoluzione.

I principi di proporzionalità e di sussidiarietà che vanno declinati anche sul tema della rete di sicurezza attorno alle banche, implicano che si tenga conto, nel processo di costruzione dell'unione bancaria, delle migliori prassi che hanno svolto un ruolo positivo nel garantire stabilità e protezione dei depositanti e più in generale dei risparmiatori, senza mai gravare sulle risorse pubbliche. Per questo è necessario valorizzare, nel disegno complessivo dell'unione bancaria, il ruolo dei DGS e IPS (riconosciuti ai sensi della direttiva 48/2006, art. 80.8 e oggi dall'art. 113.t di CRR).

È di fondamentale importanza per un network di banche locali mantenere e rafforzare il ruolo di prevenzione esercitato dal DGS o IPS settoriale. Nell'ambito di una possibile (e forse doverosa) visione "federale" delle autorità e dei fondi che operano nella sequenza prevenzione – risanamento – risoluzione, riteniamo opportuno per coniugare stabilità e contenimento dei costi la coesistenza di fondi di garanzia / resolution nazionali e settoriali, così come prefigurato nel testo della DGS votato in plenaria dal Parlamento Europeo nel febbraio 2012.

Nelle migliori esperienze nella prevenzione e gestione delle crisi, facciamo esplicito riferimento all'esperienza consolidata dei nostri Fondi di Garanzia dei Depositanti e gli schemi di protezione ulteriori a vantaggio dei risparmiatori. In una fase iniziale si potrebbe pertanto prevedere la standardizzazione dei criteri che presiedono al DGS - massa protetta, modalità di rimborso, ecc. - mantenendo in vita i DGS esistenti e valorizzando gli IPS (Institutional Protection Scheme) esistenti, nonché incoraggiando la costituzione di nuovi.