

Andrea Enria,
Presidente dell'Autorità Bancaria Europea

Senato della Repubblica Italiana
Commissione Finanze e Tesoro

Roma, 5 Luglio 2017

Il 'pacchetto bancario' CRD 5/ CRR 2/ BRRD 2

Check Against Delivery
Seul le texte prononcé fait foi
Es gilt das gesprochene Wort

Introduzione

Presidente, Onorevoli Senatori,

desidero innanzitutto ringraziarvi a titolo personale e a nome dell'Autorità Bancaria Europea (EBA) per l'invito a parlare della nuova proposta legislativa in materia di regolamentazione bancaria che la Commissione europea ha pubblicato nel Novembre dello scorso anno e che i co-legislatori europei si accingono a negoziare.

Il settore bancario europeo, nel suo complesso, ha fatto notevoli progressi a partire dagli anni più duri della crisi finanziaria, in termini di quantità e qualità del capitale disponibile, riduzione della leva finanziaria, diversificazione delle fonti di finanziamento e miglioramento della liquidità. Tra le numerose sfide che il settore sta affrontando rimangono certamente le questioni della redditività, dei modelli di business e, di particolare importanza e interesse per l'Italia e altri paesi dell'Unione, quella dei crediti deteriorati delle banche. Su quest'ultimo punto il processo di aggiustamento sta facendo progressi: a livello europeo il rapporto tra i crediti deteriorati e gli impieghi ha iniziato a diminuire fin dalla fine del 2014. Ma il volume dei crediti deteriorati rimane ancora eccessivamente elevato – poco al di sotto dei 1.000 miliardi di euro per tutta l'Unione, nelle banche del nostro campione. In dieci Stati membri, tra i quali l'Italia, il rapporto tra crediti deteriorati e impieghi si situa sopra al 10%, con un effetto negativo sulla redditività delle banche e

sulla loro capacità di erogazione di nuovi crediti. È necessario attivare politiche attive che accelerino la pulizia dei bilanci bancari. L'EBA ha dedicato molta attenzione a questo tema e ha avanzato proposte concrete.

A partire dalla sua creazione nel 2011, l'EBA ha contribuito al processo di riforma lavorando alla costruzione dello *European Single Rulebook* nel campo bancario, il corpo unico di norme attraverso le quali l'Unione europea ha implementato gli standard internazionali – disegnati dal Consiglio per la Stabilità Finanziaria (*Financial Stability Board* – FSB), sviluppati dal Comitato di Basilea e approvati dai leader del G20 – per porre rimedio alle carenze regolamentari portate alla luce dalla crisi. L'EBA ha anche coordinato, nel corso degli anni, lo stress test europeo e promosso esercizi di ricapitalizzazione che hanno aiutato il sistema a raggiungere gli attuali livelli soddisfacenti di patrimonializzazione. L'avvio dell'Unione Bancaria ha dato un'ulteriore spinta verso un sistema bancario più stabile, integrato ed efficiente.

L'EBA è pienamente consapevole dell'importanza che gli standard internazionali rivestono per il buon funzionamento dei mercati europei e globali e lavora costantemente affinché l'Unione europea possa rimanere allineata a tali standard, pur nel rispetto di alcune specificità dei nostri mercati. Parallelamente alla revisione regolamentare che discutiamo oggi, è in fase di ultimazione il negoziato sulla riforma di capitoli importanti degli standard di Basilea riguardante, tra le altre cose, l'utilizzo dei modelli interni e i requisiti per i rischi operativi. Soprattutto sul tema dei modelli interni e dell'affidabilità della stima delle attività ponderate per il rischio, l'EBA ha condotto una mole considerevole di lavoro, facendo del proprio meglio per rappresentare le istanze europee al tavolo di Basilea e per contribuire al raggiungimento di un compromesso.

Il nuovo pacchetto regolamentare

Vorrei innanzitutto soffermarmi sul lavoro preparatorio che l'EBA ha svolto sul nuovo pacchetto di proposte di modifiche alla Regolamentazione dei Requisiti di Capitale (CRR), alla Direttiva sui Requisiti di Capitale (CRD) e alla Direttiva sulla Risoluzione delle Banche (BRRD).

In risposta ai numerosi mandati ricevuti dalla Commissione europea, ma anche su iniziativa propria, l'EBA ha prodotto e pubblicato rapporti sui seguenti temi: (i) coefficiente minimo di leva finanziaria (*leverage ratio* – Agosto 2016), (ii) coefficiente minimo netto di finanziamento stabile (NSFR – Dicembre 2015); (iii) revisione fondamentale del *trading book* (FRTB – Novembre 2016); (iv) implementazione della riforma degli standard contabili di classificazione e misurazione degli strumenti finanziari (IFRS9); v) requisito minimo di passività assoggettabili a svalutazione o conversione forzata in capitale (MREL – Dicembre 2016). Questi lavori sono stati accompagnati da approfondite analisi quantitative di impatto, che guardano anche alle implicazioni degli standard internazionali sulle banche di dimensioni medio-piccole o con un modello di business semplice o specializzato. Abbiamo anche valutato con attenzione l'impatto delle proposte regolamentari sul finanziamento dell'economia reale e, di particolare importanza per paesi come l'Italia, delle piccole e medie imprese.

In linea generale, abbiamo consigliato alla Commissione di mantenere una stretta aderenza agli standard globali, fatta eccezione per alcuni aggiustamenti per alcune istituzioni specializzate e modelli di business – e.g., le controparti centrali e, per il solo NSFR, i casi di attività e passività totalmente interdipendenti, ad esempio nei prestiti ipotecari. Siamo soddisfatti che la maggior parte delle nostre indicazioni sia stata seguita. Ci sono, tuttavia, aree nelle quali la Commissione ha ritenuto opportuno discostarsi da quanto da noi suggerito al fine di introdurre trattamenti meno stringenti o esenzioni per determinate entità o tipi di transazione, spesso lasciando ampi margini di interpretazione alle autorità nazionali. Se queste esenzioni fossero confermate nei testi legislativi finali, sarebbe opportuno incaricare l'EBA di monitorare il funzionamento di queste deviazioni dagli standard internazionali per fare in modo che vi sia un'applicazione sufficientemente armonizzata e prudente.

L'elemento della proporzionalità è sicuramente l'impronta fondamentale di questo intervento legislativo. L'EBA sostiene con convinzione questa impostazione. Il nostro punto di vista, e credo che il materiale raccolto dalla Commissione durante la consultazione ne confermi la correttezza, è che il concetto di proporzionalità non debba essere una mera richiesta di meno regole, né una pretesa di regole 'locali' per banche locali, ma piuttosto un'applicazione semplificata di regole comuni, che tenga conto dei modelli di business più semplici e che non amplifichi in maniera indebita i costi operativi e amministrativi.

Il concetto di proporzionalità si declina in vari capitoli. Nell'ambito del rischio di mercato il sistema della doppia soglia di proporzionalità da noi suggerito è stato accolto: (i) le banche con un portafoglio di negoziazione molto limitato non dovranno applicare la regolamentazione del rischio di mercato e potranno fare affidamento sulle regole che si applicano al portafoglio bancario, mentre (ii) le banche con un portafoglio di negoziazione limitato potranno continuare a utilizzare l'approccio standard esistente, che è sicuramente meno complesso (ma anche meno sensibile al rischio) di quello proposto dal Comitato di Basilea.

Nell'ambito del coefficiente di leva finanziaria (leverage ratio) e del coefficiente netto di finanziamento stabile (NSFR), il concetto di proporzionalità prevede un trattamento specifico o l'esenzione per determinate entità o transazioni. Alcuni di questi trattamenti sono stati da noi suggeriti. Altri, per esempio l'esclusione dal coefficiente di leva finanziaria delle esposizioni verso le banche pubbliche di sviluppo o le agenzie di credito all'export sono state introdotte dalla Commissione e, a nostro avviso, potrebbero necessitare di ulteriori specifiche regolamentari volte ad evitare applicazioni inappropriate.

Nella disciplina delle segnalazioni di vigilanza la Commissione ha proposto che la frequenza con cui le banche piccole comunicano dati alle autorità competenti sia ridotta, da semi-annuale ad annuale. Su questo tema, abbiamo fatto presente alla Commissione che frequenze diverse di segnalazione possono risultare in ulteriori richieste *ad hoc*, anche non armonizzate, o in un maggiore onere in termini di controlli ispettivi. Siamo tuttavia pienamente consapevoli dei costi e delle implicazioni operative delle segnalazioni di vigilanza e apprezziamo la proposta di dare un mandato all'EBA per valutarne i costi di *compliance*. Un'implementazione proporzionata della disciplina delle segnalazioni è già nell'agenda dell'EBA. La Commissione ha inoltre introdotto nel

pacchetto legislativo la nostra proposta di sviluppare uno strumento informatico interattivo grazie al quale le banche potranno facilmente identificare e consultare gli schemi di segnalazione per loro rilevanti, data la loro dimensione e il proprio modello di business.

Mi preme ricordare la proposta di revisione della Direttiva sui Requisiti di Capitale in tema di secondo pilastro – il processo di controllo prudenziale. In questo ambito, la Commissione ha fatto proprie le indicazioni dell'EBA. In particolare, la proposta: (i) afferma in modo esplicito che le misure di secondo pilastro sono da considerarsi vincolanti; (ii) chiarisce il funzionamento delle restrizioni alla distribuzione degli utili (*maximum distributable amount*, MDA); (iii) introduce il concetto di '*capital guidance*' attraverso la quale le autorità competenti comunicano alle banche un livello di capitale regolamentare atteso, soprattutto in relazione ai risultati degli stress test; (iv) chiarisce che le misure di secondo pilastro sono di natura micro-prudenziale, mentre altri strumenti possono essere utilizzati per finalità macro-prudenziali. Dal nostro punto di vista queste revisioni renderanno il secondo pilastro più armonizzato nell'Unione europea. L'EBA ha per esempio osservato che i supervisori nazionali usano i risultati degli stress tests in modo diverso. Alcune autorità usano i risultati per fissare una *capital guidance* al di sopra del livello complessivo dei buffer patrimoniali, altre per quantificare i requisiti obbligatori di secondo pilastro.

Passando alle proposte della Commissione relative al risanamento e alla risoluzione degli istituti di credito e delle imprese di investimento, l'EBA concorda con le modifiche per attuare il requisito di assorbimento totale delle perdite (TLAC) elaborato dal FSB per le banche di importanza sistemica a livello globale (G-SIB) e per specificare le caratteristiche del requisito minimo delle passività assoggettabili a svalutazione o conversione forzata in azioni (MREL) per le altre banche diverse dalle G-SIB. La definizione chiara e stabile del quadro regolamentare è un passo importante per la determinazione del requisito da parte delle autorità di risoluzione e per l'adempimento da parte delle banche attraverso le opportune emissioni di strumenti di debito o di capitale.

L'EBA sostiene la proposta di modifica della BRRD della Commissione relativa alla revisione del rango dei creditori nell'insolvenza degli enti finanziari, attraverso l'introduzione di una nuova classe di obbligazioni cd. '*senior non-preferred*'. Quest'ultima si inserisce tra i creditori di rango primario e quelli subordinati. La creazione di questa nuova classe è volta a facilitare l'operatività del *bail-in*, contemperando allo stesso tempo le esigenze dei costi di finanziamento degli istituti di credito. La creazione di questa nuova classe di passività destinata alla svalutazione o conversione forzata ha anche l'effetto di fornire una protezione maggiore alle altre obbligazioni e ai depositi sopra € 100.000 che, in quanto creditori ordinari, sono tutelati dal cuscinetto di passività sottostanti.

La maggiore visibilità delle passività specificamente identificate per l'assorbimento delle perdite in caso di crisi aiuterebbe gli altri creditori a valutare con maggiore accuratezza la probabilità di svalutazione o conversione in azioni dei propri investimenti in strumenti di debito. È per questo che secondo noi sarebbe importante accompagnare questa importante innovazione regolamentare con requisiti di trasparenza più capillari. La proposta della Commissione opportunamente richiede agli istituti emittenti, una volta ultimato l'aggiustamento e rispettato il requisito, di dare piena trasparenza alla consistenza delle diverse classi di passività destinate ad

assorbire le perdite. L'EBA ha sostenuto che sarebbe utile avviare la comunicazione al mercato già nel periodo transitorio e dare piena informazione anche sul livello del requisito fissato dalle autorità, almeno a partire dal momento in cui le banche hanno raggiunto il livello richiesto. Una piena trasparenza mi sembra necessaria per la corretta valutazione del rischio di *bail-in* per le diverse classi di creditori e quindi per la determinazione dei prezzi dei vari strumenti.

Sono consapevole che la BRRD, e in particolare le norme sul *bail-in*, è controversa in Italia, dove sono state avanzate proposte di revisione più radicali. Vorrei però portare alla Vostra attenzione alcuni elementi da considerare, anche alla luce dei recenti casi di applicazione del nuovo quadro normativo.

i. Non si può tornare a *bail-outs* generalizzati, ma gli strumenti di intervento a livello europeo vanno potenziati.

Le vicende della crisi finanziaria hanno dimostrato che un'estesa e incondizionata garanzia pubblica sulle passività bancarie non è né equa né sostenibile. In diversi paesi, durante la crisi si sono susseguiti episodi in cui al bilancio pubblico è stato richiesto uno sforzo enorme per sostenere le banche, mentre soggetti privati – incluse altre banche e investitori istituzionali – continuavano a percepire regolarmente il pagamento delle cedole su strumenti patrimoniali, come i prestiti subordinati, che erano stati inclusi nel capitale regolamentare degli istituti in crisi sul presupposto che avrebbero assorbito le perdite. Inoltre, la dimensione del sistema bancario rispetto al PIL in diversi Stati membri è tale da mettere in dubbio la sostenibilità fiscale di crisi sistemiche, soprattutto in paesi ad alto debito pubblico e/o con un sistema bancario particolarmente sviluppato.

Una politica di sostegno pubblico implicito o esplicito genera una connessione perversa tra la stabilità delle banche e quella dei rispettivi Stati membri. Per recidere questo canale di contagio l'Unione bancaria ha previsto meccanismi di supporto comuni, come il fondo di risoluzione unico. Per contenere la dimensione del potenziale intervento pubblico sono stati adottati criteri di partecipazione alle perdite da parte degli investitori privati. Sarebbe sbagliato e pericoloso invertire il senso di marcia. Il rischio è anche quello di dividere l'Unione bancaria tra paesi che hanno capacità fiscali per proteggere obbligazionisti e depositanti e paesi che non potrebbero permetterselo. Questo creerebbe un divario nel costo della raccolta, con effetti potenzialmente molto negativi sull'integrazione del mercato e sulla stessa sostenibilità dell'assetto istituzionale.

Al tempo stesso, è opportuno, e secondo me necessario, rafforzare i meccanismi di intervento pubblico a livello europeo. Ad esempio, recentemente ho sostenuto la necessità di stabilire una società pubblica di gestione delle attività deteriorate a livello europeo, che possa aiutare nel completamento dell'opera di pulizia dei bilanci bancari. Capisco che finché non si sarà completato l'aggiustamento post-crisi in tutti gli Stati membri, sarà politicamente difficile giungere a una piena integrazione degli strumenti di intervento pubblico sul sistema bancario europeo. Per questo abbiamo disegnato una proposta che evita ogni mutualizzazione dei rischi tra Stati membri e abbiamo suggerito che, in assenza di consenso su questa proposta, si proceda comunque a elaborare un modello comune per società di gestione dei crediti deteriorati a livello nazionale. Ma

nel medio termine sarà comunque necessario sviluppare strumenti comuni per una più rapida ristrutturazione del sistema bancario dopo crisi di natura sistemica.

- ii. La risoluzione non è solo *bail-in*: è un meccanismo che mira a dare continuità alle funzioni essenziali e a preservare valore – ma i casi recenti richiedono una riflessione.

Ho notato che spesso nel dibattito italiano il nuovo regime della risoluzione è identificato con il *bail-in*. Spesso si trascura anche di chiarire che la concreta applicazione del *bail-in* può avere impatti assai differenziati sulle diverse categorie di creditori, e che per alcuni di essi rimane un'ipotesi del tutto remota. In realtà, il valore aggiunto della BRRD è proprio quello di definire una serie di strumenti, tra i quali anche il *bail-in*, identificati dal FSB come *best practices* a livello globale, per gestire le crisi bancarie minimizzando l'impatto sulle parti direttamente interessate, sulle funzioni essenziali che la banca fornisce ai propri clienti, al sistema finanziario e all'economia, nonché sul bilancio pubblico. L'obiettivo della risoluzione è dunque assicurare la continuità delle funzioni essenziali, al contrario della liquidazione che viene invece usata in casi nei quali non sia rilevato alcun interesse pubblico e che può perciò portare all'interruzione improvvisa delle attività e a una maggior perdita di valore per i singoli creditori. Il coinvolgimento degli investitori privati è un passaggio centrale del processo di risoluzione, per assicurare un'allocazione delle perdite coerente con il grado di rischio assunto (e il corrispettivo rendimento goduto) dalle diverse categorie di investitori e limitare la componente di sussidio dell'intervento con strumenti di natura pubblica, compreso il fondo di risoluzione. Ma la risoluzione non è solo questo: è un meccanismo per la preservazione di valore, sia per i singoli sia per la collettività.

I primi casi di risoluzione e liquidazione in cui la BRRD è stata applicata sollevano però alcune questioni che dovranno essere affrontate e possono richiedere una riconsiderazione di alcuni aspetti della legislazione.

In particolare, un principio chiave per la risoluzione è quello del '*no creditor worse off*', ossia nessun creditore deve trovarsi in peggiori condizioni nella risoluzione rispetto alla liquidazione. A mio modo di vedere, questo implica di converso che nessun creditore può beneficiare di un trattamento migliore in liquidazione rispetto alla risoluzione, visto che quest'ultima attiva una serie di salvaguardie pubbliche per preservare la continuità delle funzioni essenziali.

Il principio non mi sembra avere tenuto nel caso delle banche venete. Da un lato, un sistema europeo veramente integrato di gestione delle crisi bancarie dovrebbe includere una disciplina armonizzata delle liquidazioni bancarie. Dall'altro, sembra essere emersa la possibilità che l'interesse pubblico sia valutato in modo diverso a livello europeo e nazionale (o regionale). Questo potenzialmente apre la strada alla possibilità che diverse preferenze emergano a livello nazionale sull'utilizzo di meccanismi di supporto pubblico. Ciò può avere effetti negativi sulla parità di condizioni all'interno del mercato unico, anche attraverso una differenziazione nei costi della raccolta per banche di diversi Stati membri in relazione alla capacità fiscale di questi ultimi.

Infine, la decisione del Comitato di Risoluzione Unico (*Single Resolution Board* – SRB) di considerare assente un interesse pubblico nel caso delle banche venete sembra segnalare

condizioni molto restrittive per l'attivazione degli strumenti di risoluzione. La decisione ruota attorno alla valutazione che non fossero presenti funzioni essenziali; ma l'ammontare di crediti all'economia locale, soprattutto alle piccole e medie imprese, era molto rilevante e i depositi assicurati che avrebbero dovuto essere rimborsati dal Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi pure raggiungevano cifre significative. Anche se sarebbe sbagliato proiettare in maniera meccanicistica la decisione del SRB ad altri casi, questo precedente sembra indicare che un numero potenzialmente molto alto di banche europee potrebbero essere soggette a liquidazione ordinaria in caso di crisi. In questo caso, in linea con gli standard regolamentari dell'EBA, alle banche non sarebbe richiesto di rispettare un requisito aggiuntivo di passività in grado di assorbire le perdite (MREL) – sarebbe per loro sufficiente rispettare i requisiti patrimoniali minimi. Questo fornirebbe ancora meno protezione nel caso un governo decidesse di fornire aiuti di Stato, come è successo nel caso italiano.

iii. La protezione degli investitori al dettaglio va assicurata accertandosi che siano consapevoli del rischio delle diverse forme di investimento

In alcuni paesi, tra cui l'Italia, le banche hanno collocato presso la propria clientela al dettaglio strumenti di capitale o di debito, spesso complessi, che sono soggetti a conversione o svalutazione in caso di crisi. Nel 2014 l'EBA, assieme a ESMA ed EIOPA, ha ricordato alle banche che le caratteristiche di rischio e complessità di questi prodotti, e il potenziale conflitto di interessi in capo all'emittente, rendevano necessario un rigoroso rispetto delle regole a tutela degli investitori, in particolare le norme MiFID. Si discute anche la possibilità di bandire la distribuzione alla clientela al dettaglio di strumenti patrimoniali complessi – una soluzione adottata in alcuni paesi per gli strumenti cosiddetti di capitale primario addizionale (*additional Tier 1*), che hanno meccanismi di sospensione dei pagamenti, conversione e svalutazione particolarmente complessi. Personalmente credo che un investitore privato, così come può comprare un titolo azionario, dovrebbe anche essere in grado di sottoscrivere un prestito subordinato o un titolo *senior non-preferred*, se adeguatamente informato dei potenziali rischi dello strumento. Lo snodo essenziale è il rispetto delle regole da parte degli emittenti e la loro rigorosa applicazione da parte delle autorità.

Si è anche argomentato che la BRRD abbia modificato la rischiosità degli strumenti in modo retroattivo. Questo però non è vero per i prestiti subordinati (il capitale supplementare o *Tier 2*), gli unici che fino a oggi in Italia sono stati soggetti a conversione o svalutazione in caso di crisi. La necessità che questi strumenti assorbano le perdite in situazioni di crisi era stata sancita già nel primo accordo di Basilea del 1988, implementato nell'Unione con la Direttiva sui fondi propri del 1989. Quindi quando obbligazionisti subordinati al dettaglio sono chiamati ad assorbire le perdite in caso di crisi bancaria, non è corretto indirizzare le critiche alle nuove regole europee. Il problema sta nel mancato rispetto delle regole a tutela degli investitori – MiFID 1, in vigore dal 2004 – da parte di alcune banche, quando hanno collocato questi strumenti a clientela al dettaglio senza spiegare chiaramente il loro profilo di rischio.

Anche sotto il profilo giuridico, l'applicabilità del principio del legittimo affidamento nei confronti di azionisti e creditori subordinati è stata disattesa sia dalla Corte di Giustizia europea (nel caso

Kotnik) sia dal TAR Lazio (Sez. II/quarter, sentenza n. 166/2017). La ragione risiede nel fatto che in caso di liquidazione, e quindi a prescindere della conversione forzata da parte dell'autorità di risoluzione, gli azionisti sono responsabili per le perdite dell'ente fino a concorrenza del capitale e i detentori di prestiti subordinati succedono immediatamente nella gerarchia dei creditori per l'assorbimento delle perdite ulteriori.

iv. Come gestire la transizione per gli investitori al dettaglio?

Rimane vero che in questa fase di transizione gli obbligazionisti al dettaglio possono trovarsi a disagio con il livello di rischio dei titoli che hanno in portafoglio e può risultare difficile, alla luce del potenziale contagio e degli effetti di natura sociale, chiedere a questi investitori di partecipare in maniera significativa alle perdite in caso di crisi.

Faccio però presente che in alcuni Stati membri il coinvolgimento di creditori nella gestione di una crisi bancaria si è già spinto fino ai crediti *senior*: questo è successo in Danimarca, Grecia (con esercizi volontari), Austria, Portogallo, Croazia e Cipro (in questi ultimi due paesi il *bail-in* si è esteso ai depositanti sopra i 100.000 euro).

In ogni caso, se le autorità pensano che i titoli obbligazionari sottoscritti da clientela al dettaglio non possano essere facilmente assoggettati a svalutazione o conversione in azioni in caso di crisi, questi strumenti non dovrebbero essere computati ai fini dei requisiti di MREL.

È quindi necessario avviare al più presto politiche attive di ricomposizione delle passività bancarie. Per assicurare un passaggio graduale al nuovo regime, le banche dovrebbero – e avrebbero già dovuto, visto che la Direttiva è entrata in vigore tre anni fa – considerare esercizi di gestione delle passività (*liability management exercises* – LME), offrendo ad esempio ai risparmiatori non a proprio agio con il livello di rischio degli strumenti che detengono la sostituzione con altre forme di investimento meno rischiose (e ovviamente meno remunerative).

Al tempo stesso, è necessario accelerare l'emissione di nuovi strumenti di capitale o di debito chiaramente caratterizzati dalla capacità di assorbire le perdite in una crisi, collocandole presso investitori all'ingrosso o anche al dettaglio, accuratamente informati sulla rischiosità dei prodotti. In questo senso aiutano le nuove linee guida di ESMA, che definiscono tutti gli strumenti soggetti a *bail-in* come prodotti complessi ai sensi della normativa MiFID, richiedendo pertanto che vengano collocati al dettaglio solo dopo che la clientela ha potuto beneficiare del supporto di consulenti indipendenti. La proposta della Commissione di armonizzare la gerarchia dei creditori con l'introduzione di una nuova categoria (*senior non-preferred debt*) potrebbe facilitare questo processo. Per accelerare la transizione, i co-legislatori potrebbero opportunamente assicurare che ci saranno clausole di *grandfathering* che consentiranno di computare strumenti di questo tipo emessi prima che il testo legislativo finale venga adottato.

Sulla base di un'analisi condotta dal FSB, è positivo constatare che numerose G-SIB sono già ben posizionate rispetto al requisito TLAC minimo che deve essere soddisfatto entro il 2022. La domanda significativa di titoli in grado di assorbire le perdite (i.e., computabili come TLAC/MREL) è un dato incoraggiante, tenuto conto dello scetticismo espresso da alcuni al momento

dell'adozione dello standard. Tuttavia, le banche di minore dimensione e rilevanza sistemica hanno fatto registrare progressi molto più contenuti verso il rispetto dei nuovi requisiti. Questo dato è insoddisfacente, soprattutto se si considerano le favorevoli condizioni di mercato, caratterizzate da un livello dei tassi di interesse eccezionalmente basso e da una marcata ricerca di rendimenti più attraenti da parte degli investitori.

Bisogna riconoscere che l'assetto regolamentare non è ancora completo e che le autorità di risoluzione non hanno ancora finalizzato la determinazione dei requisiti di MREL per ciascuna banca. Nell'ambito della partecipazione ai collegi di risoluzione, l'EBA ha fatto presente alle autorità di risoluzione l'importanza di determinare il requisito MREL quanto prima e ha auspicato che tali decisioni vengano adottate nel prossimo ciclo di predisposizione dei piani di risoluzione, che inizierà in autunno.

Tuttavia, la direzione di marcia è chiara e le condizioni di mercato sono favorevoli; le banche dovrebbero muoversi con maggiore decisione verso l'emissione di strumenti in grado di assorbire le perdite. Tanto più i requisiti di MREL verranno soddisfatti con strumenti chiaramente in grado di assorbire le perdite, collocati a investitori professionali o al dettaglio bene informati, tanto più protetti saranno i creditori *senior* e i depositanti non assicurati in caso di crisi. Inoltre, l'assenza di volumi adeguati di passività private in grado di coprire le perdite rende la gestione ordinata dell'uscita di una banca dal mercato più complessa e può comportare costi anche significativi per lo Stato.

Conclusioni

Per concludere, penso che la proposta di revisione del 'pacchetto bancario' porti nell'Unione europea un approccio necessario e condivisibile alla proporzionalità delle regole. Attraverso l'implementazione dello standard TLAC e la specificazione del quadro MREL, la proposta completa la regolamentazione per la gestione delle crisi e la rende più credibile. L'EBA è pronta a fornire tutto il sostegno necessario all'implementazione delle proposte di modifica, e ricorda al legislatore europeo che un attento monitoraggio dei cambiamenti introdotti è necessario al fine di garantire la corretta applicazione delle innovazioni regolamentari, evitando pratiche di arbitraggio delle regole, nonché per assicurare il mantenimento della stabilità finanziaria.