

Crisi bancarie e strumenti di risoluzione: dal “bail-out” al “bail-in”

di Giampiero Maci

- **Crisi bancarie.** La Direttiva europea 2014/59 (c.d. BRRD - Bank Recovery and Resolution Directive) – recepita in Italia con i decreti legislativi n. 180 e 181 del 16 novembre 2015 ed efficace dal 1° gennaio 2016 – introduce regole armonizzate per la gestione della risoluzione e delle crisi bancarie. Tale normativa conferisce alle autorità di risoluzione preposte al controllo e alla gestione delle crisi – ossia la Bce e la Banca d'Italia in Italia – poteri e strumenti per: i. pianificare la gestione delle crisi; ii. intervenire per tempo, prima della manifestazione della crisi; iii. gestire la fase di risoluzione.

i. Quanto al primo punto, già durante la fase di normale operatività della banca, le autorità di risoluzione competenti dovranno preparare i piani di risoluzione che individuano le azioni da intraprendere in caso di crisi bancarie per facilitare l'applicazione degli strumenti di risoluzione. Le autorità di supervisione dovranno approvare i piani di risanamento predisposti dalle singole banche, dove vengono indicate le misure che intendono adottare allorché si manifestassero segni di deterioramento economico, finanziario e patrimoniale della banca.

ii. Quanto al secondo punto, rientrano fra i cosiddetti interventi tempestivi (early intervention) delle autorità di supervisione, le misure prudenziali mirate ad ottenere la temporanea attuazione dei piani predisposti dalla banche ed approvati dall'autorità. Nei casi più gravi, si potrà disporre la rimozione dell'intero organo amministrativo e dell'alta dirigenza e, se ciò non basta, la nomina di uno o più amministratori temporanei. Si tratta di misure i cui risultati dovrebbero

far ritornare alla normalità la banca o, in caso negativo, avviarla alla risoluzione.

iii. Quanto al terzo punto, la procedura di risoluzione potrà essere adottata allorché si manifestino alcune condizioni, come:

a. il dissesto o il rischio di dissesto della banca, quando quest'ultima abbia azzerato o ridotto in modo significativo il suo capitale in seguito a perdite;

b. la mancanza di misure alternative di natura privata, quali gli aumenti di capitale o di vigilanza, per evitare il dissesto della banca in tempi ragionevoli;

c. l'inadeguatezza della liquidazione ordinaria della banca che non permetterebbe di salvaguardare la stabilità del sistema bancario, di proteggere i depositanti e i clienti, di assicurare la continuità della produzione e della distribuzione dei servizi finanziari e, quindi, la risoluzione è necessaria nell'interesse pubblico.

- **Strumenti di risoluzione.** La risoluzione può prevedere che le autorità competenti potranno:

a. vendere una parte dell'attivo della banca ad un acquirente privato (bancario o non bancario);

b. trasferire temporaneamente le attività e le passività della banca in crisi ad un'entità (cosiddetta bridge bank) costituita e gestita dall'autorità di risoluzione per consentire alla banca di proseguire la sua attività in vista di una sua successiva vendita a terzi;

c. trasferire i crediti deteriorati a un veicolo (cosiddetto bad bank) che ne gestisca la liquidazione in tempi ragionevoli;

d. applicare il cosiddetto bail-in,

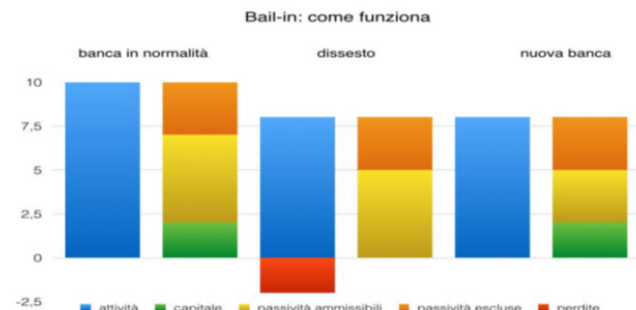
ossia svalutare le azioni della banca e dei crediti, anche mediante la loro conversione in azioni, per assorbire le perdite e ricapitalizzare la banca in crisi o una nuova entità che ne continui le funzioni essenziali.

L'intervento statale a sostegno delle banche in difficoltà - bail-out - è previsto soltanto in circostanze straordinarie, soprattutto quanto la crisi di una banca potrebbe avere gravi ripercussioni sul funzionamento del sistema finanziario nel suo complesso. L'innovazione sarebbe in sostanza proprio questa: eliminare o limitare il peso sui bilanci pubblici degli aiuti ai sistemi finanziari nazionali. I dati Eurostat indicano infatti che, alla fine del 2013, gli aiuti ai sistemi finanziari nazionali avevano accresciuto il debito pubblico di quasi 250 miliardi di euro in Germania, quasi 60 in Spagna, 50 in Irlanda e nei Paesi Bassi, 40 in Grecia, 19 in Belgio e Austria, 18 in Portogallo e 4 in Italia. L'attivazione dell'intervento pubblico, compresa la possibilità di nazionalizzazione temporanea, richiede comunque che i costi della crisi siano ripartiti con gli azionisti e con i creditori attraverso l'applicazione di un bail-in almeno pari all'8% del totale del passivo delle banche.

- **Bail-in.** Il bail-in, tradotto con "salvataggio interno", è uno strumento che dovrebbe consentire alle autorità di risoluzione di ridurre, quando ricorrano le condizioni per l'applicazione della risoluzione, il valore delle azioni e dei crediti vantati nei riguardi della banca o la loro conversione in azioni per assorbire le perdite e ricapitalizzare la banca in misura sufficiente a ripristinare un'adeguata patrimonializzazione e a mantenere la fiducia del mercato. Gli azionisti e i creditori della banca oggetto di risoluzione non potranno in alcun modo subire una perdita maggiore di quella che sopporterebbero in caso di liquidazione della banca secondo le

procedure ordinarie.

Grafico 1. Il funzionamento del bail-in
(fonte: Banca d'Italia)



La banca in condizioni di normalità (situazione iniziale a sinistra) dispone, dal lato del passivo di capitale, di passività ammissibili al bail-in e di passività che non possono essere sottoposte a bail-in (passività escluse), come i depositi protetti dal sistema di garanzia dei depositanti. In caso di dissesto, in seguito a perdite, il patrimonio della banca può essere azzerato e i suoi debiti ridotti. In caso di risoluzione o nuova banca, l'autorità dispone il bail-in che permette di ripristinare più o meno interamente il capitale mediante la conversione in capitali azionari di parte dei debiti della banca verso terzi. Attraverso il bail-in la banca può quindi continuare ad operare e non vi sono costi per i contribuenti, dato che le risorse finanziarie necessarie per la stabilizzazione della banca provengono da azionisti e creditori.

Tuttavia, sono esclusi e non possono essere né svalutati né convertiti in azioni (art. 49 del d.lgs. n. 180 del 16 novembre 2015):

- i depositi protetti dal sistema nazionale di garanzia dei depositi, per un importo massimo di 100.000 euro per depositante;
- le passività bancarie garantite, incluse le obbligazioni bancarie garantite, le passività derivanti da contratti derivati di copertura dei rischi dei crediti e dei

titoli ceduti a garanzia delle obbligazioni, nel limite del valore delle attività poste a garanzie delle stesse, nonché le passività nei confronti dell'amministrazione tributaria ed enti previdenziali, se i relativi crediti sono assistiti da privilegio o altra causa legittima di prelazione;

c. le passività non bancarie derivanti dalla detenzione di beni della clientela o in virtù di una relazione fiduciaria, come i titoli depositati in un conto apposito e il contenuto delle cassette di sicurezza;

d. le passività interbancarie con durata inferiore a 7 giorni (esclusi i rapporti infragruppo);

e. le passività derivanti dalle partecipazioni ai sistemi di pagamento con una durata inferiore a 7 giorni;

f. i debiti verso i dipendenti, i debiti verso i fornitori e quelli fiscali purché privilegiati dalla normativa fallimentare.

Tutte le altre passività, non espressamente escluse, rientrano nel bail-in che prevede il coinvolgimento di azionisti e creditori secondo una specifica gerarchia:

- agli azionisti;
- i detentori di altri titoli di capitale;
- gli altri creditori subordinati;
- i creditori chirografari;
- i depositanti e le piccole e medie imprese titolari di depositi per le somme eccedenti i 100.000 euro;
- il fondo di garanzia dei depositi, che può contribuire al bail-in al posto dei depositanti predetti.

In sostanza, la logica prevede che si sacrificano prima gli interessi di chi investe in strumenti finanziari più rischiosi e, solo dopo aver esaurito le risorse della categoria più rischiosa si passa alla categoria successiva, sempre che l'autorità non decida di escludere talune categorie di crediti in via discrezionale, al fine di evitare il rischio di contagio e quindi preservare la stabilità del sistema. Inoltre la normativa prevede l'applicazione del cosiddetto "approccio legale" al bail-in, ossia tutte queste

misure trovano applicazione per gli strumenti già in circolazione e già in possesso degli investitori. Si raccomanda, quindi, estrema cautela ed attenzione alla clientela che intende sottoscrivere titoli della banca e, allo stesso tempo, si richiede alle banche di riservare passività diverse dai depositi, come ad esempio le passività subordinate che sopportano le perdite subito dopo le azioni, agli investitori più esperti. Le banche dovranno dare tempestiva comunicazione alla clientela al momento del collocamento dei titoli di nuova emissione.

Grafico 2. Ordine di priorità del bail-in (fonte Banca d'Italia)



Come si evince dal grafico, i depositi fino a 100.000 euro sono espressamente esclusi dal bail-in in quanto protetti dal Fondo di garanzia dei depositi. Si tratta appunto delle somme depositate sul conto corrente o in un libretto di deposito a risparmio o i certificati di deposito. Tale protezione non riguarda, invece, altre forme di impiego del risparmio come le obbligazioni delle banche.

I depositi delle persone fisiche e PMI eccedenti i 100.000 euro sono soggetti al bail-in solo nel caso in cui tutti gli altri strumenti che precedono la gerarchia fallimentare non fossero sufficienti a coprire le perdite della banca e ripristinare un adeguato livello

di patrimonializzazione. Comunque, tali depositi al dettaglio eccedenti i 100.000 euro possono essere esclusi dal bail-in in via discrezione dall'autorità al fine di evitare il rischio di contagio e preservare la stabilità del sistema a condizione che il bail-in sia stato applicato ad almeno l'8 per cento delle passività totali della banca.

Nota. Si segnala, a tal proposito, l'interessante chiarimento fornito da Banca d'Italia nell'agosto 2016 su specifica istanza di interpello formulata dall'Ordine dei Dottori Commercialisti ed esperti contabili di Vicenza. In sintesi: "Le disponibilità finanziarie detenute dall'ODCEC sul conto corrente dove è attivo il Servizio di Cassa rientrano nel bail-in. Con riferimento al quesito formulato dal Consiglio dell'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Vincenza alla Banca d'Italia in data 1° dicembre 2015, con il quale si chiedeva se le disponibilità finanziarie dell'Ordine detenute sul conto corrente dove è attivo il Servizio di cassa siano interessate dalla nuova normativa sulle crisi bancarie, il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, con il pronto ordini 291/2015 pubblicato il 2 agosto 2016 chiarisce che, alla luce del tenore letterale della normativa citata, tali risorse finanziarie non rientrano in nessuna delle tipologie di passività escluse dal bail-in. La Banca d'Italia rileva inoltre che per effetto del meccanismo della c.d. clausola di depositor preference fino al 31.12.2018 le disponibilità finanziarie detenute dall'Ordine sul conto corrente dove è attivo il Servizio di cassa contribuiranno alla risoluzione della crisi della banca in egual misura rispetto agli altri crediti non garantiti. Dal 2019, invece, parteciperanno alla risoluzione della crisi della banca solo dopo le obbligazioni bancarie non garantite".