

# Che cosa cambia nella gestione delle crisi bancarie

## Sommario

Le nuove regole europee sulla gestione delle crisi (BRRD).....	1
Perché sono state introdotte le nuove regole europee? .....	2
Che cos'è la risoluzione di una banca? .....	2
Quando può essere sottoposta a risoluzione una banca? .....	3
Quali sono gli strumenti di risoluzione? .....	3
Che cosa è il bail-in? .....	3
Come funziona il bail-in? .....	4
Quali sono le passività escluse dal bail-in? .....	5
Cosa rischiano i risparmiatori in caso di bail-in? .....	5
E cosa rischiano i depositanti?.....	7
Da quando sarà applicabile il bail-in? .....	7
Che cosa è il Meccanismo Unico di risoluzione?.....	8
Qual è il ruolo della Banca d'Italia?.....	9

## Le nuove regole europee sulla gestione delle crisi (BRRD)

La direttiva **BRRD** (*Bank Recovery and Resolution Directive*) introduce in tutti i paesi europei regole armonizzate per prevenire e gestire le crisi delle banche e delle imprese di investimento. La BRRD deve ancora essere recepita in Italia: il 2 luglio il Parlamento ha approvato la legge di delegazione europea contenente la delega al Governo per il suo recepimento.

La BRRD dà alle autorità di risoluzione (cfr. *infra* per la descrizione dell'architettura istituzionale) poteri e strumenti per: i) pianificare la gestione delle crisi; ii) intervenire per tempo, prima della completa manifestazione della crisi; iii) gestire al meglio la fase di "risoluzione". Per il finanziamento delle misure di risoluzione è prevista la creazione di fondi alimentati da contributi versati dagli intermediari.

Già durante la fase di normale operatività della banca, le autorità di risoluzione dovranno preparare piani di risoluzione che individuino le strategie e le azioni da intraprendere in caso di crisi; potranno intervenire, con poteri assai estesi, già in questa fase, per creare le condizioni che facilitino l'applicazione degli strumenti di risoluzione, cioè migliorare la *resolvability* delle singole banche.

Sarà compito delle autorità di supervisione approvare piani di risanamento predisposti dagli intermediari, dove vengono indicate le misure da attuare ai primi segni di deterioramento

delle condizioni della banca. La BRRD mette, inoltre, a disposizione delle autorità di supervisione strumenti di intervento tempestivo (*early intervention*) che integrano le tradizionali misure prudenziali e sono graduati in funzione della problematicità dell'intermediario: nei casi più gravi, si potrà disporre la rimozione dell'intero organo di amministrazione e dell'alta dirigenza e, se ciò non basta, nominare uno o più amministratori temporanei.

## Perché sono state introdotte le nuove regole europee?

Le nuove norme consentiranno di gestire le crisi in modo ordinato attraverso strumenti più efficaci e l'utilizzo di risorse del settore privato, riducendo gli effetti negativi sul sistema economico ed evitando che il costo dei salvataggi gravi sui contribuenti.

La crisi finanziaria ha dimostrato che in molti paesi dell'Unione gli strumenti di gestione delle crisi bancarie non erano adeguati, soprattutto di fronte alle difficoltà di intermediari con strutture organizzative complesse e con una fitta rete di relazioni con altri operatori finanziari. Per evitare che la crisi di una singola banca si propagasse in modo incontrollato sono stati necessari ingenti interventi pubblici che, se da un lato hanno permesso di evitare danni al sistema finanziario e all'economia reale, hanno però comportato elevati oneri per i contribuenti e in alcuni casi compromesso l'equilibrio del bilancio pubblico<sup>1</sup>. È stato inoltre molto difficile coordinare gli interventi delle singole autorità nazionali per gestire le difficoltà di intermediari che operavano in più paesi.

## Che cos'è la risoluzione di una banca?

Sottoporre una banca a risoluzione significa avviare un processo di ristrutturazione gestito da autorità indipendenti – le autorità di risoluzione – che, attraverso l'utilizzo di tecniche e poteri offerti ora dalla BRRD, mira a evitare interruzioni nella prestazione dei servizi essenziali offerti dalla banca (ad esempio, i depositi e i servizi di pagamento), a ripristinare condizioni di sostenibilità economica della parte sana della banca e a liquidare le parti restanti. L'alternativa alla risoluzione è la liquidazione. In particolare, in Italia, continuerà a poter essere applicata la liquidazione coatta amministrativa disciplinata dal Testo unico bancario, quale procedura speciale per le banche e gli altri intermediari finanziari, sostitutiva del fallimento applicabile alle imprese di diritto comune.

---

<sup>1</sup> I dati Eurostat indicano 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, poco più di 40 in Grecia, sui 19 in Belgio e Austria e quasi 18 in Portogallo. In Italia il sostegno pubblico è stato di circa 4 miliardi, tutti ormai restituiti.

## Quando può essere sottoposta a risoluzione una banca?

---

Le autorità di risoluzione possono sottoporre una banca a risoluzione se ritengono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) la banca è in dissesto o a rischio di dissesto (ad esempio, quando, a causa di perdite, l'intermediario abbia azzerato o ridotto in modo significativo il proprio capitale);
- b) non si ritiene che misure alternative di natura privata (quali aumenti di capitale) o di vigilanza consentano di evitare in tempi ragionevoli il dissesto dell'intermediario;
- c) sottoporre la banca alla liquidazione ordinaria non permetterebbe di salvaguardare la stabilità sistemica, di proteggere depositanti e clienti, di assicurare la continuità dei servizi finanziari essenziali e, quindi, la risoluzione è necessaria nell'interesse pubblico.

## Quali sono gli strumenti di risoluzione?

---

Le autorità di risoluzione potranno:

- vendere una parte dell'attività a un acquirente privato;
- trasferire temporaneamente le attività e passività a un'entità (*bridge bank*) costituita e gestita dalle autorità per proseguire le funzioni più importanti, in vista di una successiva vendita sul mercato;
- trasferire le attività deteriorate a un veicolo (*bad bank*) che ne gestisca la liquidazione in tempi ragionevoli;
- applicare il bail-in, ossia svalutare azioni e crediti e convertirli in azioni per assorbire le perdite e ricapitalizzare la banca in difficoltà o una nuova entità che ne continui le funzioni essenziali.

L'intervento pubblico è previsto soltanto in circostanze straordinarie per evitare che la crisi di un intermediario abbia gravi ripercussioni sul funzionamento del sistema finanziario nel suo complesso. L'attivazione dell'intervento pubblico, come ad esempio la nazionalizzazione temporanea, richiede comunque che i costi della crisi siano ripartiti con gli azionisti e i creditori attraverso l'applicazione di un bail-in almeno pari all'8 per cento del totale del passivo.

## Che cosa è il bail-in?

---

Il bail-in (letteralmente salvataggio interno) è uno strumento che consente alle autorità di risoluzione di disporre, al ricorrere delle condizioni di risoluzione, la riduzione del valore delle azioni e di alcuni crediti o la loro conversione in azioni per assorbire le perdite e

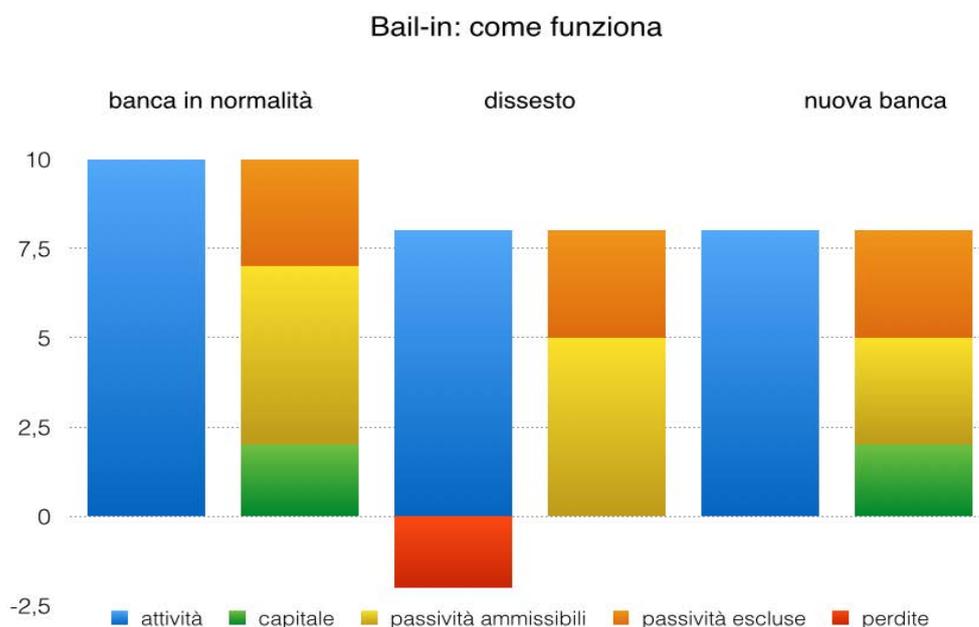
ricapitalizzare la banca in misura sufficiente a ripristinare un'adeguata capitalizzazione e a mantenere la fiducia del mercato.

Gli azionisti e i creditori non potranno in nessun caso subire perdite maggiori di quelle che sopporterebbero in caso di liquidazione della banca secondo le procedure ordinarie.

## Come funziona il bail-in?

---

Il grafico che segue illustra in modo semplificato il funzionamento del bail-in.



Nella situazione iniziale a sinistra (banca in condizioni di normalità), la banca dispone dal lato del passivo, di capitale, di passività che possono essere sottoposte a bail-in (passività ammissibili) e di passività escluse dal bail-in, come i depositi protetti dal sistema di garanzia dei depositanti.

Nella fase di dissesto, a seguito di perdite, il valore delle attività si riduce e il capitale è azzerato. Nella fase finale (risoluzione o nuova banca), l'autorità dispone il bail-in che permette di ricostituire il capitale attraverso la conversione di parte delle passività ammissibili in azioni.

Il bail-in pertanto consente alla banca di continuare a operare e a offrire i servizi finanziari ritenuti essenziali per la collettività; dato che le risorse finanziarie per la stabilizzazione provengono da azionisti e creditori, non comporta costi per i contribuenti.

## Quali sono le passività escluse dal bail-in?

---

Sono completamente esclusi dall'ambito di applicazione e non possono quindi essere né svalutati né convertiti in capitale:

- i) i depositi protetti dal sistema di garanzia dei depositi, cioè quelli di importo fino a 100.000 euro;
- ii) le passività garantite, inclusi i *covered bonds* e altri strumenti garantiti;
- iii) le passività derivanti dalla detenzione di beni della clientela o in virtù di una relazione fiduciaria, come ad esempio il contenuto delle cassette di sicurezza o i titoli detenuti in un conto apposito;
- iv) le passività interbancarie (ad esclusione dei rapporti infragruppo) con durata originaria inferiore a 7 giorni;
- v) le passività derivanti dalla partecipazione ai sistemi di pagamento con una durata residua inferiore a 7 giorni;
- vi) i debiti verso i dipendenti, i debiti commerciali e quelli fiscali purché privilegiati dalla normativa fallimentare.

Le passività non espressamente escluse possono essere sottoposte a bail-in. Tuttavia, in circostanze eccezionali, quando l'applicazione dello strumento comporti, ad esempio, un rischio per la stabilità finanziaria o comprometta la continuità di funzioni essenziali, le autorità possono discrezionalmente escludere ulteriori passività; tali esclusioni sono soggette a limiti e condizioni e devono essere approvate dalla Commissione europea. Le perdite non assorbite dai creditori esclusi in via discrezionale possono essere trasferite al fondo di risoluzione (cfr. *infra*) che può intervenire nella misura massima del 5 per cento del totale del passivo, a condizione che sia stato applicato un bail-in minimo pari all'8 per cento delle passività totali.

## Cosa rischiano i risparmiatori in caso di bail-in?

---

Il bail-in si applica seguendo una gerarchia la cui logica prevede che chi investe in strumenti finanziari più rischiosi sostenga prima degli altri le eventuali perdite o la conversione in azioni (cfr. grafico). Solo dopo aver esaurito tutte le risorse della categoria più rischiosa si passa alla categoria successiva.

In primo luogo, si sacrificano gli interessi dei “proprietari” della banca, ossia degli azionisti esistenti, riducendo o azzerando il valore delle loro azioni. In secondo luogo, si interviene su alcune categorie di creditori, le cui attività possono essere trasformate in azioni – al fine di ricapitalizzare la banca – e/o ridotte nel valore, nel caso in cui l’azzeramento del valore delle azioni non risulti sufficiente a coprire le perdite.

Ad esempio, in caso di bail-in, chi possiede un’obbligazione bancaria potrebbe veder convertito in azioni e/o ridotto (in tutto o in parte) il proprio credito, ma solo se le risorse degli azionisti e di coloro che hanno titoli di debito subordinati (cioè più rischiosi) si sono rivelate insufficienti a coprire le perdite e ricapitalizzare la banca, e sempre che l’autorità non decida di escludere tali crediti in via discrezionale, al fine di evitare il rischio di contagio e preservare la stabilità finanziaria.

L’ordine di priorità per il bail in è il seguente: i) gli azionisti; ii) i detentori di altri titoli di capitale, iii) gli altri creditori subordinati; iv) i creditori chirografari; v) le persone fisiche e le piccole e medie imprese titolari di depositi per l’importo eccedente i 100.000 euro; vi) il fondo di garanzia dei depositi, che contribuisce al bail-in al posto dei depositanti protetti.



Il legislatore europeo ha adottato il cosiddetto “approccio legale” al bail-in, per cui queste misure devono potersi applicare anche agli strumenti già emessi e già oggi in possesso degli investitori.

È, dunque, necessario che gli investitori facciano estrema attenzione ai rischi di alcune tipologie di investimento, in particolare al momento della sottoscrizione. Alla clientela al dettaglio che intende sottoscrivere titoli della banca dovrebbero essere offerti innanzitutto certificati di deposito coperti dal Fondo di garanzia in luogo delle obbligazioni, soggette a

bail-in. Allo stesso tempo, le banche dovranno riservare gli strumenti di debito diversi dai depositi agli investitori più esperti, soprattutto quando si tratta di strumenti subordinati, ossia quelli che sopportano le perdite subito dopo gli azionisti. Di tutto questo le banche dovranno dare comunicazione tempestiva alla loro clientela; l'informazione andrà fornita, con estremo dettaglio, al momento del collocamento di titoli di nuova emissione.

## E cosa rischiano i depositanti?

---

I depositi fino a 100.000 euro, cioè quelli protetti dal Fondo di garanzia dei depositi, sono espressamente esclusi dal bail-in. Questa protezione riguarda, ad esempio, le somme detenute sul conto corrente o in un libretto di deposito e i certificati di deposito coperti dal Fondo di garanzia; non riguarda, invece, altre forme di impiego del risparmio quali le obbligazioni emesse dalle banche.

Anche per la parte eccedente i 100.000 euro, i depositi delle persone fisiche e delle piccole e medie imprese ricevono un trattamento preferenziale. In particolare, essi sopporterebbero un sacrificio solo nel caso in cui il bail-in di tutti gli strumenti con un grado di protezione minore nella gerarchia fallimentare non fosse sufficiente a coprire le perdite e a ripristinare un livello adeguato di capitale.

I depositi al dettaglio eccedenti i 100.000 euro possono inoltre essere esclusi dal bail-in in via discrezionale, al fine di evitare il rischio di contagio e preservare la stabilità finanziaria a condizione che il bail-in sia stato applicato ad almeno l'8 per cento del totale delle passività.

## Da quando sarà applicabile il bail-in?

---

In Italia la completa applicazione del bail-in è prevista solo a partire dal 2016; tuttavia, la svalutazione o la conversione delle azioni e dei crediti subordinati, fra cui gli strumenti di capitale, sarà applicabile già da quest'anno, quando essa sia necessaria per evitare un dissesto.

Gli orientamenti sull'applicazione della disciplina sugli aiuti di Stato adottati nel 2013 dalla Commissione europea già prevedono la necessità di coinvolgere gli azionisti e i creditori subordinati prima di un eventuale supporto pubblico, attraverso la svalutazione o la conversione dei crediti in azioni, quale misura di *burden-sharing* necessaria per ritenere il sostegno pubblico compatibile con la disciplina sugli aiuti di Stato.

## Che cosa è il Meccanismo Unico di risoluzione?

---

Il Meccanismo unico di risoluzione (*Single Resolution Mechanism, SRM*) è responsabile della gestione accentrata delle crisi bancarie nell'area dell'euro e rappresenta una componente essenziale dell'Unione Bancaria, quale complemento del Meccanismo di vigilanza unico nell'area dell'euro.

L'SRM ha già iniziato a svolgere attività preparatorie ai fini della redazione dei piani di risoluzione delle maggiori banche europee ma diverrà pienamente operativo dal 1° gennaio 2016.

Ad esso si accompagna la costituzione del Fondo di risoluzione unico (*Single Resolution Fund, SRF*), alimentato negli anni da contributi versati dalle banche dei paesi partecipanti e progressivamente mutualizzati.

La funzione primaria del Fondo di risoluzione è quella di finanziare l'applicazione delle misure di risoluzione, per esempio, attraverso la concessione di prestiti o il rilascio di garanzie. Se tuttavia risulterà necessario escludere alcuni crediti nelle circostanze indicate dalla direttiva, per esempio per evitare il rischio di un contagio, il Fondo potrà, entro alcuni limiti, assorbire perdite al posto dei creditori esclusi, riducendo l'ammontare del bail-in (cfr. *supra*).

Resta da definire a livello europeo una rete di sicurezza (*backstop*) che possa integrare le disponibilità del Fondo per far fronte con tempestività alle crisi degli intermediari di maggiore dimensione. Il recente rapporto dei cinque Presidenti europei sul completamento dell'Unione economica e monetaria indica opportunamente come prioritaria la sua predisposizione<sup>2</sup>.

L'SRM è un sistema articolato che si compone delle autorità di risoluzione nazionali e di un'autorità accentrata, il Comitato Unico di Risoluzione (*Single Resolution Board, SRB*), cui partecipano rappresentanti delle autorità di risoluzione nazionali e alcuni membri permanenti.

Per le banche maggiori dell'area dell'euro (le banche qualificate come significative ai sensi del regolamento SSM e i gruppi transfrontalieri) sarà il Comitato a individuare – ex ante, attraverso piani di risoluzione – le modalità con cui la crisi può essere affrontata e a decidere, quando la crisi si manifesti, come gestirla in concreto adottando un programma di risoluzione. Spetterà poi alle autorità di risoluzione nazionali dare attuazione al programma, esercitando i poteri che la normativa europea e le norme nazionali di recepimento attribuiscono loro. Il programma dovrà inoltre essere sottoposto alla Commissione Europea e, in alcuni casi, anche al Consiglio<sup>3</sup>. Questa ripartizione di compiti varrà anche per le banche minori,

---

<sup>2</sup> Commissione europea, *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa*, Relazione di Jean-Claude Juncker in stretta collaborazione con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/5presidentsreport.it.pdf?cb9314da752de77719aa12510cb32d80>.

<sup>3</sup> Il Consiglio può essere chiamato ad obiettare, su proposta della Commissione, in merito alla sussistenza del requisito del *public interest* o ad approvare modifiche del valore dell'intervento del fondo di risoluzione previsto nel programma presentato dal Board. Se il Consiglio conferma l'insussistenza del *public interest*, la procedura di

qualora per la gestione della loro crisi sia necessario l'intervento del Fondo di risoluzione unico.

Negli altri casi, le autorità di risoluzione nazionali conserveranno la responsabilità di pianificare e gestire le crisi. La loro azione si svolgerà comunque secondo linee guida e orientamenti definiti dal Comitato.

## Qual è il ruolo della Banca d'Italia?

---

La legge delega di recente approvata prevede che le funzioni di risoluzione siano affidate alla Banca d'Italia.

La Banca d'Italia è già stata designata autorità di risoluzione italiana ai fini della partecipazione al Comitato Unico di Risoluzione e al Comitato delle autorità di risoluzione dell'Autorità Bancaria Europea (EBA) e della realizzazione delle connesse attività dall'art. 3 del decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72.

Roma, 8 luglio 2015

---

risoluzione termina e l'ente viene liquidato secondo la procedura ordinaria; se invece approva le proposte di modifica del valore dell'intervento del Fondo, il Board deve modificare di conseguenza, entro le 8 ore successive, il programma di risoluzione.