

XXXI Convegno di Studio “Adolfo Beria di Argentine”
“La banca nel nuovo ordinamento europeo: luci e ombre”

Sessione III
La crisi bancaria

Intervento di Bruna Szego

Capo del Servizio Regolamentazione e analisi macroprudenziale
Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia

Courmayeur, 23 settembre 2017

Premessa

Le iniziative adottate a livello sovranazionale ed europeo in materia di gestione delle crisi bancarie rappresentano sicuramente una delle principali risposte alla crisi finanziaria. In Europa, esse costituiscono un elemento essenziale nel processo di costruzione dell'Unione bancaria e hanno prodotto effetti a cascata su molti altri ambiti dell'ordinamento finanziario.

Si tratta però di un processo non ancora concluso. Sul piano normativo ci sono ancora molti punti aperti. Su quello applicativo, siamo in una fase di transizione: le modalità con cui era in passato possibile gestire le crisi delle banche sono venute meno, ma quelle nuove non sono del tutto pronte, disponibili e chiare. È questa la fonte maggiore di incertezza attuale, su cui è necessario riflettere.

Tre punti, in particolare, sono importanti.

1. Primo: chi paga la risoluzione (cioè: quali fonti di finanziamento sono ora disponibili)?
2. Secondo: quale rapporto tra stabilità finanziaria e concorrenza (cioè: tra regole sugli aiuti di stato e regole sulla gestione delle crisi)?
3. Terzo: come gestire la crisi delle banche non soggette a risoluzione?

1. Le fonti di finanziamento delle crisi

La normativa europea ha un duplice obiettivo: rendere credibile la gestione dei dissesti bancari preservando la stabilità sistemica; ridurre al minimo la necessità di usare soldi pubblici gestendo il dissesto in primo luogo con risorse interne, di azionisti e creditori.

Per rendere compatibili tra loro i due obiettivi (preservare stabilità sistemica; minimizzare l'uso di risorse pubbliche) sarebbe stato opportuno: stabilire un adeguato periodo di transizione; identificare con precisione le passività bancarie chiamate a sopportare le perdite, escludendo quelle emesse prima dell'entrata in vigore delle nuove norme; prevedere ulteriori fonti di finanziamento, da parte del settore bancario e del settore pubblico, nel caso in cui il sacrificio di azionisti e creditori rischiasse di accrescere l'instabilità sistemica, anziché di proteggerla. Tutti questi elementi sarebbero, tra l'altro, stati più in armonia con gli standard internazionali nel frattempo adottati dal FSB.

Così tuttavia non è. La BRRD prevede sì, virtualmente, tre canali di finanziamento della risoluzione ma solo uno di essi – il bail-in – è operante in Europa, e in particolare nell'Unione Bancaria. Il secondo, il Fondo Unico di Risoluzione è solo parzialmente costruito; l'accesso alle sue risorse è possibile soltanto a condizioni molto stringenti e difficili (se non impossibili) da realizzare. Il terzo canale, il backstop pubblico, necessario per integrare le risorse del fondo in caso d'insufficienza della dotazione finanziaria, manca del tutto.

Ma la stessa applicazione del bail-in appare problematica oggi. La direttiva collega il bail-in al requisito cd. di MREL (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities*), alla circostanza cioè che le banche abbiano costruito cuscinetti di passività appositamente dedicati ad assorbire le perdite in caso di risoluzione. Questo processo di costruzione del MREL da parte delle banche è ancora in corso e richiederà tempo; lo stesso quadro normativo sul MREL è ancora in costruzione. Siamo, insomma, ancora in una fase di transizione.

Quanto e quale tipo di MREL chiedere alle banche è oggetto ora di discussione nelle sedi europee. La discussione non può non tenere conto del trade-off che esiste fra la risolvibilità delle banche e la sostenibilità per le banche di una significativa ricomposizione del loro passivo senza effetti indesiderati sulla capacità di prestito delle banche e quindi sull'economia reale.

Da un lato, la risolvibilità è favorita dalla disponibilità delle banche di un ammontare sufficiente e immediatamente disponibile di passività per assorbire le perdite e per ricapitalizzarsi in caso di risoluzione. Il soddisfacimento almeno parziale del requisito con passività subordinate renderebbe chiara e trasparente l'allocazione delle perdite e contribuirebbe a minimizzare i rischi legali.

D'altra parte, una calibrazione severa può avere riflessi rilevanti sul costo della raccolta, soprattutto qualora sia richiesta la subordinazione. Inoltre è necessario valutare la capacità del mercato di assorbire in un orizzonte temporale breve l'ammontare potenzialmente elevato dei nuovi strumenti che le banche dovrebbero emettere per rispettare il requisito.

Le analisi effettuate dall'EBA e dalla BCE dimostrano che le banche europee presentano shortfall di passività ammissibili significativi nel caso di scenari di calibrazione severa, basati sulle attuali regole sul calcolo del MREL. I tempi necessari per la costruzione del requisito possono quindi essere lunghi, specie se il costo delle nuove fonti di funding dovesse rivelarsi elevato, ove non si perda di vista la capacità delle banche di finanziare l'economia.

2. Gestione delle crisi e disciplina sugli aiuti di Stato.

Un secondo importante elemento di incertezza deriva dalla circostanza che alla disciplina sulla gestione delle crisi – sia nazionale sia europea – si aggiunge quella sugli aiuti di Stato.

Quest'ultima non solo modella gli strumenti di gestione delle crisi previsti a livello nazionale, ma influisce anche sulla stessa applicazione e interpretazione della direttiva BRRD e DGS. Basta scorrere il testo di queste direttive per accorgersi quanto frequenti siano i rinvii alla disciplina sugli aiuti di Stato; quante volte previsioni importanti di quelle direttive siano applicabili solo se "compatibili" o "ferma restando" la disciplina sugli aiuti di Stato.

Un numero per tutti: nella BRRD il riferimento alla disciplina sugli aiuti di Stato compare 28 volte, tra testo e considerando; 5 volte nella DGS. E questi casi riguardano gli snodi più importanti della disciplina.

Tre brevi esempi per dare il senso di quanto l'applicazione congiunta della normativa sulle crisi e sugli aiuti di stato possa dare a risultati imprevedibili:

- a) Ricapitalizzazioni precauzionali. La BRRD le ammette per far fronte a esigenze di rafforzamento patrimoniale nell'ambito di qualsiasi esercizio di stress test e di verifica della qualità degli attivi; la disciplina sugli aiuti di Stato le ha, in concreto, limitate solo agli scenari avversi degli stress tests;
- b) Interventi dei DGS preventivi alla risoluzione o liquidazione o alternativi al rimborso dei depositanti. La direttiva DGS li ammette espressamente; la loro configurazione come

aiuti di Stato fa invece scattare la dichiarazione di failing or likely to fail (e quindi la messa in risoluzione o liquidazione)

- c) Cessioni in blocco di attività e passività nella risoluzione: modalità, prezzo di cessione, limiti operativi da imporre alla bad bank e alla bridge banks sono tutte soggette alla disciplina sugli aiuti di Stato, che contrasta talvolta in modo evidente con le finalità degli strumenti di risoluzione previste dalla BRRD (es. durata della bridge bank che per limitare le distorsioni competitive deve essere molto breve mentre per valorizzare le attività cedute dovrebbe avere su un orizzonte temporale più esteso).

Chiarire meglio gli spazi e i contenuti della disciplina sugli aiuti di Stato e la sua relazione con quella sulla gestione delle crisi pare essenziale. Contribuirebbe in misura significativa a dare maggiore certezza ex ante sia alle Autorità, sia agli intermediari su quali strumenti siano disponibili: obiettivo, questo, in linea anche con uno dei principi di fondo della BRRD, ossia quello in base al quale gli interventi da effettuare in caso di crisi devono essere programmati in anticipo. Un approccio integrato servirebbe anche a chiarire un punto di fondo ancor più importante, non sufficientemente considerato: come, in che misura e con quali mezzi, nella gestione delle crisi delle banche contemperare l'obiettivo della tutela della concorrenza (alla base della disciplina sugli aiuti di Stato) con quello della stabilità finanziaria.

3. La gestione delle crisi degli intermediari non soggetti a risoluzione

L'ultimo punto su cui è necessario riflettere è come potranno essere gestite le crisi delle banche che non vanno in risoluzione.

La normativa europea prevede che, in questo caso, le banche siano sottoposte alle ordinarie procedure di insolvenza stabilite a livello nazionale; cioè – per quanto riguarda il nostro Paese – alla liquidazione coatta amministrativa: una procedura che, pur mirando alla fuoriuscita dal mercato della banca in crisi, contiene margini di flessibilità che hanno sinora permesso di preservare valore. Questi margini si sono notevolmente ridotti.

- Un primo fattore di cambiamento è il ridimensionamento del ruolo dei sistemi di garanzia dei depositanti provocato dal mutamento degli orientamenti della Commissione Europea in materia di aiuti di Stato. Come detto prima, la lettura congiunta della BRRD con la disciplina sugli aiuti di Stato preclude di fatto ai sistemi di garanzia la possibilità di effettuare interventi alternativi alla liquidazione atomistica, a favore di una banca in crisi.
- Un secondo fattore di cambiamento deriva dall'introduzione della c.d. *depositor preference*, cioè la regola che rende i depositi protetti dal DGS più *senior* nella gerarchia concorsuale rispetto alle altre passività non garantite della banca. Questa regola rende meno probabile che il DGS debba rimborsare depositi protetti, e quindi anche più difficile provare che gli interventi alternativi al rimborso siano “più convenienti” rispetto al rimborso; che passino, cioè, il test del minor onere richiesto dalla normativa.
- Un terzo fattore di cambiamento è l'incertezza sulla disponibilità di altre fonti di finanziamento, necessarie per sostenere qualsiasi procedura che sia conservativa e non semplicemente liquidatoria.

In sostanza, con questi vincoli in Europa si corre concretamente il rischio di andare verso una scelta alternativa tra risoluzione, riservata solo alle grandi banche, e liquidazione atomistica con rimborso dei depositi da parte del DGS per le altre. Questo risultato potrebbe comportare una impropria segmentazione del mercato, una significativa distruzione di valore – sia sul lato del passivo, sia sul lato dell'attivo della banca soggetta a liquidazione atomistica – e rischi di contagio. Altrove, ad esempio negli Stati Uniti, non è così; lì la Federal Insurance Deposit Corporation può ben intervenire per finanziare procedure di gestione delle crisi che siano conservative dell'impresa bancaria con benefici per la stabilità finanziaria e per l'economia, oltretutto per i creditori.

L'esito appare illogico, soprattutto se si considera che uno degli obiettivi di qualsiasi procedura di gestione delle crisi efficiente è quello di minimizzare la distruzione di valore aziendale. La stessa Europa, ora che sta discutendo su come armonizzare le procedure di

insolvenza nazionali per le imprese non finanziarie, si sta ponendo questo obiettivo. Dovrebbe porlo a maggior ragione per le banche, dove il punto importante non è solo evitare la distruzione di valore in sé, ma – indirettamente – anche preservare le relazioni con la clientela e la fiducia e consentire alle banche di svolgere il loro ruolo a sostegno dell'economia.

Conclusioni

Nel complesso, è opportuno mettere a frutto le lezioni imparate in questi anni.

Il principio fondamentale della condivisione delle perdite da parte di azionisti e creditori – che mira a contrastare, com'è giusto, comportamenti opportunistici di singole banche e a proteggere i contribuenti – va mantenuto.

Ma va anche bilanciato e reso compatibile con l'obiettivo di assicurare la stabilità del sistema finanziario e la sua capacità di finanziare l'economia. Bail-out e bail-in non dovrebbero essere considerate secche alternative, che non ammettono soluzioni meno estreme: andrebbe assicurato che la gestione delle crisi possa essere effettuata con l'utilizzo di tutti gli strumenti a disposizione, privati e pubblici. Occorre stabilire un più corretto equilibrio fra le esigenze della stabilità finanziaria e quelle della concorrenza. Serve, infine, anche pensare a modalità per gestire le crisi delle banche che non vanno in risoluzione che riescano a massimizzarne il valore, preservare la fiducia, evitare contagi.

