

I44

Le crisi bancarie in Italia (2014-2020)

Insegnamenti e riflessioni
per la regolamentazione

*Quando fallimenti possono trasformarsi in opportunità,
se ben ponderate e gestite al meglio*

Giuseppe Boccuzzi è Direttore Generale del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi dal 2014. Presiede il Comitato regionale europeo dell'International Association of Deposit Insurers (IADI).

È stato Condirettore centrale della Banca d'Italia nell'ambito della Vigilanza Creditizia e Finanziaria. È stato titolare, in varie posizioni, della struttura preposta alla gestione delle crisi delle banche e degli altri intermediari finanziari.

Ha coordinato i lavori per l'emanazione della disciplina prudenziale (Basilea 2); ha partecipato ai lavori presso la Commissione Ue per la predisposizione delle direttive in materia di risanamento e di liquidazione delle banche e di sistemi di garanzia dei depositi. È stato membro della "Task Force on Dealing With Weak Banks", istituita dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, e del gruppo "Bank Insolvency Initiative", organizzato dalla Banca Mondiale e dal FMI. Ha partecipato dal 2006 al 2008 al Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria.

Ha conseguito l'abilitazione a professore universitario di seconda fascia di diritto dell'economia. Svolge attività didattica in università italiane.

È autore di numerose pubblicazioni in materia di regolamentazione bancaria e di gestione delle crisi bancarie, tra cui: i) La crisi dell'impresa bancaria. Profili economici e giuridici (1998); ii) Interrelationships between deposit insurers and supervisory authorities in the Italian and International experience (2005); iii) Rischi e Garanzie nella Regolazione Finanziaria (2006); iv) Gli assetti proprietari delle banche. Regole e controlli (2010); v) Towards a new framework for banking crisis management. The international debate and the Italian model (2011); vi) Crisi d'impresa e attività bancaria (2012); vii) L'Unione Bancaria Europea. Nuove istituzioni e regole di vigilanza e di gestione delle crisi bancarie (2015); viii) The European Banking Union (2016); ix) Il regime speciale della risoluzione bancaria. Obiettivi e strumenti (2018). Partecipa a conferenze nazionali e internazionali nelle materie della regolamentazione bancaria, della risoluzione e dell'assicurazione dei depositi.

BANCA E MERCATI

I 44

• Giuseppe Boccuzzi •

Le crisi bancarie in Italia (2014-2020)

Insegnamenti e riflessioni
per la regolamentazione

Sommario

Introduzione	9
Parte Prima	
LA GESTIONE DELLE CRISI BANCARIE IN ITALIA: SOLUZIONI VECCHIE E NUOVE IN UN QUADRO DI CRESCENTE COMPLESSITÀ	
1. Il quadro d'insieme del fenomeno. Debolezze di sistema e problemi specifici	21
1.1 Premessa	21
1.2 La crisi finanziaria globale e la successiva crisi in Europa	22
1.3 Le crisi bancarie in Italia: i tratti essenziali	26
1.4 La gestione delle crisi bancarie prima e dopo la riforma europea	27
1.4.1 Il precedente regime regolamentare e operativo	27
1.4.2 I cambiamenti delle regole. Il nuovo quadro europeo di gestione delle crisi bancarie	29
1.4.3 I cambiamenti nel mercato bancario e nelle strategie degli operatori	30
1.5 I profili di vulnerabilità del settore bancario italiano	31
1.6 La portata delle crisi	38
1.7 Gli strumenti utilizzati	40
1.8 Chi ha pagato il costo delle crisi?	42
2. Il caso della Banca Tercas: lo spartiacque	45
2.1 La banca: informazioni generali e principali dati	46
2.2 Il contesto normativo al momento dell'intervento	48
2.3 La disciplina degli aiuti di Stato. L'istruttoria della Commissione europea e la decisione sul caso Tercas	49
2.4 La costituzione dello Schema Volontario e l'intervento a favore della Banca Tercas	50
2.5 L'Appello proposto dalla Commissione	54
3. La prima applicazione della BRRD: il caso delle 4 banche	57
3.1 Il primo progetto: l'intervento del FITD	58
3.2 La decisione della Commissione Ue	61
3.3 La risoluzione delle quattro banche	63
3.4 La vendita delle bridge banks	65

4. L'intervento pubblico in due differenti modalità: la liquidazione ordinata e la ricapitalizzazione precauzionale	69
4.1 Le due banche venete: la liquidazione ordinata	69
4.2 Il caso Monte dei Paschi di Siena: la ricapitalizzazione precauzionale. Una misura di intervento pubblico non originata da uno stato di dissesto o rischio di dissesto	79
4.2.1 La disciplina della ricapitalizzazione precauzionale nella BRRD	79
4.2.2 L'adozione della ricapitalizzazione precauzionale per MPS	82
4.2.3 La vicenda di MPS e la situazione tecnica	84
4.2.4 La cessione della banca sul mercato	88
5. La costituzione dello Schema Volontario del FRTD e gli interventi realizzati	89
5.1 Le motivazioni, la struttura e il funzionamento dello Schema Volontario	89
5.2 Gli interventi in cinque casi di crisi	91
5.2.1 Il primo intervento a favore di Banca Tercas a seguito della decisione della Commissione europea	91
5.2.2 Il secondo intervento: Caricesena, Carim e Carismi	93
5.2.2.1 Il caso della Cassa di Risparmio di Cesena	93
5.2.2.2 I casi Carim e Carismi	95
5.2.3 Banca Carige. La Fase 1	99
6. Gli interventi preventivi e alternativi del FRTD	103
6.1 Il mandato e gli interventi del FRTD	103
6.2 Gli interventi del FRTD alternativi al rimborso dei depositanti	107
6.2.1 Il caso della Banca Popolare delle Province Calabre. La liquidazione coatta amministrativa con il sostegno del FRTD	107
6.2.2 Il caso della Banca Base. La liquidazione coatta amministrativa con il supporto del FRTD	109
6.3 Gli interventi preventivi del FRTD	114
6.3.1 L'intervento nella Fase 2 del progetto di soluzione della crisi di Banca Carige	117
6.3.2 Banca del Fucino	120
6.3.3 La Banca Popolare di Bari. Un caso di nazionalizzazione realizzata con l'utilizzo di risorse private	125
6.3.3.1 La banca: informazioni generali e principali dati	126
6.3.3.2 L'amministrazione straordinaria e il primo intervento del FRTD per la copertura del deficit di capitale al 31 dicembre 2019	127
6.3.3.3 La valutazione finale della situazione della banca e del Piano industriale. L'intervento del FRTD e di Mcc	129

Parte Seconda

GLI INSEGNAMENTI TRATTI E LE (TANTE) QUESTIONI APERTE

7. Come gestire le crisi?	135
7.1 Alcune considerazioni preliminari	135
7.2 Il modello: le competenze, le procedure e gli strumenti	138
7.2.1 L'assetto istituzionale	138
7.2.2 La complessità e l'esigenza di un ampio e flessibile strumentario di intervento	140
7.3 Il "pubblico interesse" tra risoluzione e liquidazione: una nozione da ripensare?	142
8. Il dibattito sulla disciplina armonizzata dell'insolvenza in Europa	151
8.1 Cosa si intende per disciplina armonizzata di insolvenza?	151
8.2 I diversi regimi di insolvenza esistenti nei Paesi europei	153
8.3 Il principio del "No Creditor Worse Off" a seguito della valutazione indipendente della banca in risoluzione	155
8.4 La prospettiva di un regime di liquidazione europeo. L'adozione del "modello FDIIC"	157
9. Chi finanzia le crisi?	161
9.1 Il concorso degli azionisti e dei creditori alle perdite	161
9.2 Il finanziamento esterno della crisi	167
9.2.1 Il solvency funding	167
9.2.2 Il liquidity funding	169
10. L'intervento pubblico nelle crisi	177
10.1 Il ruolo dell'intervento pubblico	177
10.2 Quali strategie per la riallocazione sul mercato di banche nazionalizzate	186
11. I sistemi di garanzia dei depositi: il ruolo e il funzionamento nelle crisi bancarie	189
11.1 La natura giuridica dei DGs è rilevante? O è rilevante la funzione svolta?	189
11.2 I mandati istituzionali e l'ambito operativo	192
11.2.1 La disciplina sugli aiuti di Stato	195
11.2.2 Il principio del least cost e la depositor preference	197
11.3 Il funding dei sistemi di garanzia dei depositi deve essere reso più credibile. La mancanza di forme di finanziamento di emergenza	201
11.4 La mancata attuazione del sistema unico europeo di garanzia dei depositi (EDIS)	205
Conclusioni. Una lunga lista di questioni aperte	209
Bibliografia	215

Introduzione

1. Il tema delle crisi bancarie torna periodicamente di attualità. I periodi di crisi nella storia si ripetono, per cause e con forme di manifestazione diverse: una storia senza fine. L'elemento comune è rappresentato dal fatto che le crisi delle banche implicano costi rilevanti per i soggetti coinvolti: gli azionisti, i creditori e, soprattutto, i depositanti. Ma i loro effetti, a seconda delle dimensioni, della complessità e dell'articolazione territoriale, possono riflettersi anche all'esterno dell'impresa bancaria: sull'economia reale, sulle altre banche e sugli altri soggetti finanziari con cui essa è interconnessa.

Il problema di fondo è chi e in quale misura deve sopportare il costo delle crisi all'interno dell'impresa (azionisti e creditori) e quali risorse esterne, private o pubbliche, possono a tale scopo essere utilizzate.

Gli ordinamenti apprestano specifici strumenti per attenuare gli effetti di crisi nel settore bancario, che possono mettere a rischio la continuità delle funzioni essenziali svolte dalle banche. I meccanismi attraverso i quali tali effetti si producono sono delicati e complessi; essi sono da lungo tempo ampiamente indagati nella letteratura economica e spiegano la pervasiva regolamentazione del settore bancario, sui quali è opportuno tornare sempre a riflettere, in ragione delle peculiarità dell'attività bancaria e delle esternalità negative che essa è in grado di generare.

Da ciò consegue l'attenzione costante dei *regulators* e degli analisti sui fattori che possono determinare situazioni di crisi, sugli obiettivi da perseguire e sugli strumenti utilizzabili per la loro soluzione, ma anche sulle misure per prevenirle. Anche l'analisi *ex-post* – successiva agli eventi di crisi – è importante, perché consente di riflettere sull'adeguatezza delle regole, dei meccanismi e delle procedure applicati, individuandone gli elementi di criticità, al fine di predisporre le opportune misure correttive.

In Italia, la materia è oggi al centro dell'attenzione e della riflessione, a seguito del ciclo di crisi bancarie verificatesi negli anni 2014-2020, a distanza di alcuni anni dalla crisi finanziaria globale, ma soprattutto dopo la riforma bancaria realizzata in Europa nel 2014 con le direttive sul risanamento e la risoluzione delle banche (c.d. BRRD – *Banking Resolution Recovery Directive*, direttiva n. 2014/59/UE del 15 maggio 2014) e sui sistemi di garanzia dei depositi (c.d. DGSD – *Deposit Guarantee Schemes Directive* – direttiva n. 2014/49/UE del 16 aprile 2014), nonché con la realizzazione del *Single Resolution Mechanism* (SRM) e del *Single Resolution Fund* (SRF) nell'Eurozona, nel quadro dell'Unione Bancaria (2016). In preceden-

za (2013) erano stati emanati dalla Commissione europea nuovi orientamenti in materia di aiuti di Stato nel settore bancario.

Le crisi bancarie italiane sono state gestite applicando il nuovo *framework* normativo europeo; in questo senso esse costituiscono un test significativo per valutarne l'efficacia e la coerenza. Da qui l'esigenza di fare un primo bilancio di tali situazioni di crisi, dell'applicazione delle nuove norme e di esprimere una prima valutazione critica sul loro funzionamento. È questo lo scopo del presente lavoro.

2. Il libro si articola in due parti logicamente concatenate.

Nella prima parte si analizzano i casi di crisi bancarie in Italia degli ultimi anni e il contesto normativo-istituzionale e di mercato in cui essi si sono verificati. Si indagano le caratteristiche delle banche entrate in crisi, le principali cause che le hanno determinate e le soluzioni individuate, al fine di fornire un quadro d'insieme di come si sono sviluppate le singole vicende e per comprendere come si è giunti a determinati esiti, dati i vincoli esistenti, spesso diversi da quelli inizialmente ipotizzati. Ciò esprime il senso della complessità delle crisi bancarie.

Lo scopo ultimo è di fornire un inquadramento giuridico e tecnico delle singole situazioni di crisi, degli strumenti applicati e degli obiettivi perseguiti; se ne esamina, altresì, la portata e se ne quantificano gli effetti per i soggetti che ne hanno sopportato il relativo costo.

Il campo di indagine è sicuramente significativo, essendo formato, in totale, dalle 16 banche, in gran parte di piccole e medie dimensioni, entrate in crisi per effetto dell'interagire di concause, generali e specifiche: le prime, sono ricollegabili ai fattori di debolezza che hanno caratterizzato il settore bancario italiano a partire dagli anni 2011-2012, rappresentati dalla lunga crisi economica, dalla crescita dei crediti deteriorati, dalla bassa redditività, dalla fragilità del modello di business; le seconde sono rappresentate dalla criticità degli assetti di *governance* e delle condotte gestionali, che hanno inciso in modo specifico sulle banche più vulnerabili, entrate successivamente in situazioni di crisi o di insolvenza.

L'interrogativo è se ci troviamo davvero alla fine di un ciclo.

La risposta non è semplice e immediata, perché mentre è in corso lo svolgimento di questo lavoro è scoppiata in Italia e nel mondo una pandemia determinata dalla diffusione del Covid-19, la quale sta determinando uno shock macroeconomico senza precedenti, che potrebbe riflettersi sul settore bancario, mettendo in discussione gli equilibri delle banche che già presentano profili di fragilità. Si pongono, conseguentemente, due ulteriori principali interrogativi:

1. se, e in che misura, possa aprirsi un nuovo ciclo di crisi che, partendo dal settore reale, si estendano alle banche, attraverso la crescita dei crediti deteriorati e il peggioramento degli indicatori di redditività e di efficienza;
2. con quali strumenti affrontare le eventuali situazioni patologiche che dovessero determinarsi, avendo in mente le due strade percorribili: l'applicazione del *framework* europeo e del suo strumentario (basato sull'alternativa risoluzione-liquidazione di banche insolventi) o l'individuazione di strumenti

straordinari e di modalità innovative che agiscano maggiormente in funzione preventiva, anche utilizzando l'intervento pubblico.

Le crisi bancarie verificatesi in Italia propongono molteplici spunti di riflessione.

Esse offrono una casistica ricca di fattispecie giuridiche e tecniche e di soluzioni diversificate, che aprono la strada a nuove indagini per gli studiosi e i *policy makers*, chiamati a valutare costantemente l'efficacia del quadro normativo rispetto agli obiettivi che si intendono perseguire. Gli obiettivi, a loro volta, variano nel tempo, in relazione agli sviluppi del sistema finanziario e dell'economia; inoltre, essi possono essere conseguiti con strumenti diversi. Ogni crisi bancaria, o insieme concomitante di crisi bancarie, ha qualcosa da insegnare; dalla loro analisi è possibile apprendere elementi utili per il futuro, per adeguare gli obiettivi, gli strumenti e le procedure.

Ciò che emerge con chiarezza dall'analisi delle crisi italiane è la ferma determinazione delle Autorità – di supervisione e di governo – di evitare soluzioni traumatiche nelle vicende di crisi, grandi e piccole, verificatesi. Anche nei casi di banche di piccolissime dimensioni è stata evitata la loro liquidazione atomistica e il rimborso dei depositanti, attraverso la cessione in blocco delle attività e passività ad altra banca, che ha consentito, da un lato, l'*exit* dal mercato della banca insolvente, dall'altro, di assicurare la continuità dell'attività d'impresa in capo a un diverso soggetto.

È stata preminente la preoccupazione di evitare che i risparmiatori subissero danni dalle vicende medesime, in un debole contesto macroeconomico. In questa direzione è stato determinante il contributo fornito dal Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD) e dal settore bancario nel suo insieme, con risorse anche ingenti, per la tutela della stabilità del sistema e per mantenere la fiducia nel settore.

In questo senso, l'apporto di conoscenza che lo studio delle crisi bancarie italiane è in grado di offrire è di grande rilievo; innanzitutto, perché, oltre a consentire di esprimere un giudizio sul nuovo strumentario introdotto dalla riforma europea, permette di andare oltre, esaminando gli altri strumenti messi in campo, proprio per superare le strettoie e i vincoli discendenti dalla disciplina europea.

Quando le crisi bancarie si verificano, normalmente ci si domanda “cosa sia andato per il verso sbagliato” e, così, ci si concentra sull'analisi delle cause che hanno scatenato gli eventi di crisi e si va alla ricerca delle responsabilità. In questo lavoro, si tenta di analizzare i fenomeni anche da un'altra prospettiva di indagine, al fine di cogliere “cosa sia andato per il verso giusto”, quali siano stati i fattori critici di successo che hanno consentito di gestire situazioni di crisi anche complesse, minimizzandone i costi.

Al riguardo, le misure adottate in Italia sono state ampie e diversificate:

- la risoluzione, secondo la nuova disciplina dettata dalla BRRD;
- la liquidazione coatta amministrativa, seguita dalla cessione di attività e passività a un'altra banca, con l'intervento di sostegno del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (art. 11.6 della DGSF);
- la liquidazione coatta amministrativa, seguita dalla cessione di attività e pas-

sività a un'altra banca, con l'intervento di sostegno del Governo mediante l'utilizzo di fondi pubblici (la liquidazione ordinata);

- la ricapitalizzazione precauzionale, prevista dalla BRRD;
- l'intervento dello Schema Volontario del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi;
- gli interventi preventivi del FITD ai sensi degli art. 11.3 della DGS.

Nell'ambito di tali interventi, poi, sono state utilizzate altre misure, pubbliche e private, volte a realizzare operazioni di ristrutturazione o di cessione aziendale di particolare complessità (Fondo Atlante, GACS – Garanzia sulla Cartolarizzazione delle Sofferenze, AMCO).

3. Apre lo studio dei casi di crisi la vicenda della Banca Tercas: essa costituisce lo spartiacque tra il prima e il dopo. Il prima, già affrontato in passato e non oggetto di analisi nel presente lavoro, è costituito dalla gestione amministrativa delle crisi, nel quadro di una strategia fortemente improntata all'ampia tutela dei soggetti coinvolti¹; il dopo, è rappresentato dall'applicazione del nuovo quadro normativo europeo, che ha dato luogo alla decisione adottata dalla Commissione europea nei confronti della Banca Tercas in tema di aiuti di Stato, riferiti agli interventi del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi, con effetti negativi sulla gestione delle crisi successive.

Tale vicenda costituisce il punto di partenza per riflessioni di ampia portata sulle regole europee della risoluzione, sul ruolo dei sistemi di garanzia dei depositi nella gestione delle crisi bancarie e sulla disciplina in materia di aiuti di Stato. A tale ultimo riguardo, la prospettiva che si indica in questa sede va al di là degli esiti delle vicende giudiziarie connesse alla vicenda Tercas; esse non sono rilevanti in sé, ma per le loro implicazioni sistematiche. Si sostiene che ai fini della disciplina dell'operatività dei sistemi di garanzia non rileva la natura pubblica o privata dei sistemi medesimi, come la sentenza del Tribunale europeo sulla Tercas sembra affermare, perché gli interventi preventivi e alternativi dei sistemi di garanzia dovrebbero comunque restare fuori dalla disciplina degli aiuti di Stato. Assume rilievo il fatto che, in tali interventi, i DGS (*Deposit Guarantee Schemes*) – indipendentemente dalla loro forma giuridica, pubblica o privata – non utilizzano risorse statali, ma risorse delle banche private, ed effettuano gli interventi medesimi in via facoltativa, perché meno costosi rispetto all'onere derivante dal rimborso dei depositanti. Questo è il fulcro del ragionamento, l'essenza del problema.

Più in generale, l'esperienza italiana pone nell'arena del dibattito teorico e della regolamentazione il tema centrale del rapporto tra intervento pubblico e intervento privato. La nuova filosofia, che la normativa europea ha sancito, del passaggio dal *bail-out* al *bail-in*, sembra troppo semplicistica e riduttiva; essa non può essere assoluta, ma deve essere riguardata alla stregua di un principio generale, da inquadrare nel contesto complessivo in cui va ad applicarsi. Andrebbe-

¹ Boccuzzi (1998).

ro, quindi, ricostruiti, su nuove basi, il ruolo dell'intervento pubblico nelle crisi bancarie, le varie modalità in cui il medesimo si possa dispiegare e, strettamente connesso ad esso, il perimetro di applicazione delle regole sugli aiuti di Stato.

Dall'analisi svolta emerge che la formulazione degli obiettivi della gestione delle crisi in Europa non è chiara e che sussiste incertezza sugli strumenti attivabili, creando problemi per chi è chiamato ad applicarli nei casi concreti.

In Italia è successo questo. Si sono venute a determinate tensioni tra gli obiettivi della stabilità finanziaria e quelli della concorrenza. Le tensioni, talvolta, hanno riguardato anche gli attori coinvolti nelle decisioni di intervento, le Autorità pubbliche e il settore bancario, quest'ultimo chiamato più volte a sostenere il costo delle crisi, nell'impossibilità di utilizzo dello strumento pubblico, allo scopo di tutelare la fiducia nel settore bancario, che è un bene prezioso. Non è mancata la creatività per dar vita a strumenti innovativi – pure richiamati nel presente lavoro – nel tentativo di recuperare spazi di manovra rispetto a un quadro normativo caratterizzato da rigidità e non in grado di rispondere alle esigenze di un contesto macroeconomico e regolamentare sempre più complesso. Anche tali strumenti hanno avuto un costo rilevante per il settore privato.

In questo quadro, il ruolo del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi è stato cruciale, attraverso interventi che hanno comportato costi elevati a carico delle banche. Anche l'utilizzo del Fondo di risoluzione – gestito dall'Autorità di risoluzione – è risultato oneroso per le banche che lo alimentano. In alcuni casi più rilevanti, aventi possibili implicazioni sistemiche, è stato realizzato anche l'intervento pubblico. La copertura del costo delle crisi attraverso il finanziamento privato ha sollevato interrogativi rilevanti; se ne traggono importanti elementi di riflessione.

4. La seconda parte dello studio è dedicata alla valutazione critica degli eventi di crisi, agli insegnamenti che da essi si possono trarre e alle possibili indicazioni di *policy* che ne possono conseguire. Molteplici sono gli spunti di approfondimento indotti dalle complesse e articolate problematiche venute in rilievo nel corso dell'esperienza italiana e su come è possibile rispondere ad esse.

Si affrontano molti temi controversi.

Si delineano, innanzitutto, percorsi normativi sul come dovrebbero essere gestite le crisi, superando le incongruenze e le incoerenze che discendono dall'attuale disciplina europea, basata su un assetto istituzionale e un sistema di regole non chiari, né credibili e efficaci.

Si esaminano i vari profili di debolezza insiti nei sistemi decisionali e procedurali dell'Unione Bancaria e il dibattito che essi hanno innescato in merito a un nuovo modello istituzionale di gestione delle crisi, prendendo a riferimento il modello della FDIC (*Federal Deposit Insurance Corporation*). Lo studio evidenzia la necessità di rivedere l'impostazione che è alla base dell'Unione Bancaria, secondo una più chiara distribuzione di responsabilità tra Autorità nazionali e Autorità europee, per assicurare univocità di indirizzo, uniforme applicazione delle regole e degli strumenti e maggiore rapidità decisionale. Chiarezza e tempestività degli interventi costituiscono fattori cruciali nella gestione delle crisi.

Si sostiene l'esigenza di un assetto del sistema più semplice e flessibile, che sia in grado di rispondere più compiutamente alle problematiche poste da un sistema finanziario evoluto e complesso, operante in scenari di mercato e regolamentari in continuo cambiamento.

Viene indagato, altresì, lo schema normativo esistente e la troppo semplicistica distinzione tra risoluzione e liquidazione (la prima per le banche sistemiche, la seconda per le banche piccole e medie), in un contesto di crescente complessità, in cui la liquidazione talvolta non può essere applicata alle banche piccole e medie, perché anch'esse sono portatrici di interessi generali che richiedono soluzioni atte a garantire la continuità delle funzioni essenziali attraverso misure di risoluzione "in senso lato".

Ne discendono numerose indicazioni di *policy* per migliorare l'assetto complessivo della gestione delle crisi in Europa. Al riguardo, molte questioni sono state già affrontate in altra sede². Tanti i nuovi temi evidenziati e gli ambiti in cui si propone di intervenire.

Occorre compiere scelte di fondo in merito alle regole di gestione delle crisi, che richiedono soluzioni originali e non un semplice *copy and paste* di esperienze estere, aventi una propria storia e identità. Il modello *one size fits all* non è adeguato alle complessità e peculiarità della situazione europea.

Si afferma, quindi, la necessità di soluzioni originali, tali da valorizzare le migliori esperienze nazionali.

Nell'attuale contesto europeo sembra prevalere un approccio nella gestione delle crisi che va al di là e al di sopra degli approcci nazionali; così è stato al momento dell'introduzione della BRRD, in cui è prevalso un modello teorico, sganciato dagli ordinamenti nazionali; le esperienze nazionali andrebbero invece attentamente considerate, in quanto nelle vicende di crisi vengono a essere coinvolti aspetti che attengono alla tutela del risparmio e alla fiducia nei confronti del settore bancario, che attualmente si muovono ancora secondo una logica nazionale. Almeno fino a quando non si costruirà un coerente e integrato sistema europeo.

Il tema centrale è quello del nuovo regime della risoluzione bancaria, procedura applicabile in alternativa alla liquidazione coatta amministrativa, quando la banca è in dissesto o a rischio di dissesto. L'elemento essenziale per l'applicazione della risoluzione è rappresentato dall'esistenza di un "pubblico interesse", nozione il cui contenuto non è definito in termini chiari dalla normativa, con conseguenze applicative rilevanti, soprattutto nella scelta tra risoluzione e liquidazione della banca insolvente. Infatti, a parità di presupposti oggettivi (*failing or likely to fail*), l'esistenza di un interesse pubblico porta all'applicazione della procedura di risoluzione per le banche grandi, mentre per le banche piccole e medie – le più numerose – non resta che la liquidazione. Tale approccio, che esclude l'esistenza di un pubblico interesse anche per le banche piccole e la connessa esigenza di continuità delle funzioni essenziali, non sembra funzionare.

² Boccuzzi (2018).

Strettamente connesso al precedente è il tema del *bail-in*, che nell'intento del legislatore avrebbe dovuto costituire il perno centrale della riforma e che invece finora non è mai stato applicato. E a veduta, per la problematicità dello strumento e le connesse difficoltà applicative, che ha colto impreparati gli operatori e, probabilmente, le stesse Autorità. La credibilità e la praticabilità del *bail-in* è oggetto di discussione. Il principio della partecipazione degli azionisti e dei creditori alla copertura delle perdite derivanti dall'insolvenza, pur rigoroso e giustificabile sul piano teorico, non può essere assoluto, potendo il medesimo avere effetti destabilizzanti in determinate situazioni.

In tale prospettiva di revisione del modello, si esaminano i termini del dibattito in corso sull'esigenza di armonizzazione dei modelli e delle regole di insolvenza nazionali, attualmente molto diversi tra loro, che si applicano nella risoluzione e nella liquidazione, con possibili effetti distorsivi, soprattutto nella gestione delle crisi dei gruppi *cross-border*.

Si indaga, altresì, il sistema di finanziamento della risoluzione, con particolare riferimento al principio della condivisione degli oneri (*burden sharing*) tra azionisti e creditori, e ai Fondi di risoluzione e di garanzia dei depositi per assicurare il *solvency funding*. Si mettono in rilievo, altresì, le problematiche che attengono al *liquidity funding*, venute ampiamente in rilievo nell'esperienza italiana. Si evidenzia l'assenza di strumenti adeguati di sostegno alla liquidità nella gestione delle crisi, nelle fasi sia di pre-risoluzione sia di post-risoluzione, includendo in tale categoria anche gli interventi preventivi posti in essere dal FITD.

Nel complesso la regolamentazione si è focalizzata principalmente sugli strumenti di *solvency funding* trascurando, nei fatti, il *liquidity funding*. Uno specifico focus è dedicato, in particolare, al ruolo dei sistemi di garanzia dei depositi e, in particolare, del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi: un ruolo di fondamentale importanza, come si rileva dalla sua storia trentennale e dal contributo determinante offerto alla stabilità finanziaria e alla tutela dei depositanti. Tuttavia, vi sono incertezze in merito ai delicati meccanismi di funzionamento dei sistemi di garanzia dei depositi, con particolare riferimento alla loro struttura legale, al mandato istituzionale, alle tipologie di intervento che i medesimi possono effettuare e alle condizioni cui esse sono sottoposte.

In tale quadro, si affrontano alcuni dei temi più delicati sul tavolo nel dibattito attuale: il *least cost* nell'applicazione degli interventi preventivi e alternativi rispetto al rimborso dei depositanti, che dipende anche dalle opzioni seguite nei vari ordinamenti in merito alla *super-depositor preference* accordata ai DGs ai fini della loro partecipazione ai riparti di liquidazione a seguito del rimborso dei depositanti; l'esigenza di accrescere la credibilità dei sistemi di garanzia in materia di *funding*, attraverso la previsione di *backstop* pubblici o di un sistema unico di garanzia dei depositi a livello europeo.

Le esperienze applicative in Italia hanno posto in evidenza il delicato tema dell'interazione tra la stabilità finanziaria e la tutela della concorrenza, con riferimento alle regole sugli aiuti di Stato applicabili ai sistemi di garanzia dei depositi. È proprio da tale interazione che, come detto, sono derivati significativi – o, meglio, ingiustificati – vincoli alla piena operatività dei sistemi di garanzia dei

depositi attraverso interventi preventivi e alternativi: un *unicum* nel panorama internazionale.

Infine, un ultimo elemento di riflessione è rappresentato dai tempi e dalle modalità del ritorno sul mercato di banche che sono state nazionalizzate o cedute a una *bridge bank* nell'ambito della risoluzione, oppure acquisite dai sistemi di garanzia dei depositi nell'ambito degli interventi preventivi. Queste operazioni di sostegno esterno sono incentrate essenzialmente sulla ristrutturazione e ricapitalizzazione delle banche in crisi e hanno un denominatore comune: la temporaneità, nel senso che l'acquisizione è destinata a durare per il tempo strettamente necessario a ristrutturare la banca e a ricondurla sui binari della normalità, in vista della successiva cessione sul mercato.

Sul punto, è necessario operare una distinzione tra banche acquisite dallo Stato e banche acquisite dai Dgs o dalle *bridge banks* rispettivamente nell'ambito degli interventi preventivi o della risoluzione. Nella riallocazione sul mercato di banche nazionalizzate sono necessarie regole di flessibilità, perché occorre avere a disposizione il tempo necessario per la ristrutturazione della banca, allo scopo di recuperare nella misura massima possibile l'investimento effettuato. Lo Stato deve potersi comportare come un qualunque investitore privato e, in questa prospettiva, deve essere possibile anche il mantenimento della partecipazione in via definitiva, se esso rientra tra gli obiettivi strategici dello Stato. Vi sono tanti sistemi bancari, anche europei, in cui operano banche stabilmente in mano pubblica.

Ecco perché l'intervento pubblico nelle crisi bancarie deve essere preservato, come strumento attivabile in casi straordinari, di ultima istanza, come contemplato dalla stessa BRRD, la quale prevede che lo Stato può intervenire attraverso l'acquisizione in via temporanea della proprietà pubblica, la nazionalizzazione della banca insolvente e, in taluni casi, la ricapitalizzazione precauzionale di banche solvibili. Ma le previsioni normative e gli approcci applicativi spesso rendono difficile il concreto ricorso all'intervento pubblico.

Vi sono, altresì, alcuni profili di incompletezza del quadro normativo, ampiamente discussi nel dibattito europeo, tra cui quello della mancata attuazione del terzo pilastro dell'Unione Bancaria, il sistema unico di assicurazione dei depositi (EDIS – *European Deposit Insurance Scheme*). Il tema è delicato e, ancorché caratterizzato da una non chiara direzione di marcia, è indicato come prioritario nell'agenda politica, insieme alla riforma dell'ESM (*European Stability Mechanism*).

Di conseguenza, il settore bancario europeo è tuttora caratterizzato da frammentazione e da diversa distribuzione dei rischi tra i Paesi³, aggravate dall'assenza di un *backstop* pubblico, perché comunque il mercato fa affidamento sulla garanzia implicita dello Stato per assicurare la capacità dei sistemi di garanzia dei depositi di rimborsare i depositanti fino all'ammontare protetto.

³ Boccuzzi, De Lisa (2016).

Sull'intervento pubblico nelle crisi bancarie occorre un chiarimento di fondo, tenuto conto della portata e dei limiti dell'intervento privato, che non può assolutamente farsi carico di tutte le situazioni di insolvenza bancaria.

Per certo, non si può pensare che l'intervento pubblico possa essere apprestato al momento in cui l'evento di crisi si verifica, considerati i tempi necessari per il perfezionamento e l'applicazione di un intervento legislativo e il relativo consenso politico. I tempi della politica non sono compatibili con l'urgenza di provvedere alla soluzione della crisi. Servono, quindi, uno strumentario prestabilito e una procedura strutturata di attivazione, per evitare che si proceda senza una chiara visione d'insieme, rinviando ogni decisione al momento in cui si verifica una situazione di emergenza. Ma nell'emergenza il tempo a disposizione è breve. Il rischio di comportamenti "opportunistici", improntati alla ricerca della soluzione più praticabile, non della migliore soluzione, è elevato.

Occorre avviare un complesso lavoro cui prendano parte gli attori chiave, l'accademia, i *practitioners*, le migliori esperienze nazionali della regolamentazione e della risoluzione bancaria, per mettere a fattore comune le migliori prassi e, soprattutto, le migliori idee. Occorre affrontare i problemi dell'insolvenza bancaria in modo aperto, senza posizioni aprioristiche di carattere nazionale, per ampliare lo strumentario e il ventaglio delle soluzioni applicabili e, soprattutto, per ridurre i vincoli non necessari, allo scopo di dar vita a un nuovo quadro normativo adeguato alla complessità del presente e, soprattutto, del futuro.

5. Il libro si articola in 11 capitoli, di cui i primi 6 compongono la prima parte e i restanti 5 la seconda.

Nella prima parte, dopo un breve inquadramento della lunga crisi economica e finanziaria in Italia, che fa da sfondo alle crisi bancarie (cap. 1), si procede alla disamina approfondita dei vari casi di crisi. In particolare: Banca Tercas (cap. 2); la risoluzione delle "quattro banche" (cap. 3); la liquidazione ordinata e la ricapitalizzazione precauzionale (cap. 4); gli interventi dello Schema Volontario del FITD (cap. 5); infine, gli interventi preventivi e alternativi del FITD (cap. 6).

La seconda parte è dedicata agli insegnamenti tratti e alle questioni ancora aperte. In dettaglio, si affrontano i temi più delicati discussi nell'attuale dibattito, relativi al miglioramento dell'assetto istituzionale e delle regole di gestione delle crisi (cap. 7), all'armonizzazione delle regole dell'insolvenza in Europa (cap. 8), al *funding* della risoluzione (cap. 9), all'intervento pubblico (cap. 10) e, *the last but not the least*, al ruolo dei sistemi di garanzia dei depositi nella gestione delle crisi (cap. 11), avuto riguardo anche alle prospettive di modifica del quadro normativo in connessione all'introduzione del sistema unico europeo di garanzia dei depositi.

Le crisi bancarie in Italia (2014-2020)

In Italia il tema delle crisi bancarie è oggi al centro dell'attenzione, non solo a seguito del ciclo di crisi verificatesi negli anni 2014-2020, ma anche per la riforma bancaria realizzata in Europa nel 2014 con le direttive sul risanamento e la risoluzione delle banche e sui sistemi di garanzia dei depositi, nonché con la realizzazione del *Single Resolution Mechanism* e del *Single Resolution Fund* nel quadro dell'Unione Bancaria.

Le crisi bancarie italiane sono state gestite applicando il nuovo *framework* normativo europeo; in questo senso esse costituiscono un test significativo per valutarne l'efficacia e la coerenza. Da qui l'esigenza di fare un primo bilancio di tali situazioni di crisi, dell'applicazione delle nuove norme e di esprimere una prima valutazione sul loro funzionamento. È questo lo scopo del presente volume, che si articola in due parti logicamente concatenate.

Nella prima parte, dopo un breve inquadramento della lunga crisi economica e finanziaria in Italia che fa da sfondo alle crisi bancarie, si procede alla disamina approfondita dei vari casi di crisi, seguendo una metodologia di classificazione per tipologia di soluzioni e di strumenti adottati: dalle vicende della Banca Tercas, che fa da spartiacque tra il vecchio e il nuovo sistema, alla risoluzione delle "quattro banche"; dalla liquidazione ordinata e dalla ricapitalizzazione precauzionale, agli interventi dello Schema Volontario del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi e agli interventi preventivi e alternativi dello stesso Fondo.

La seconda parte è dedicata agli insegnamenti tratti e alle questioni ancora aperte. In dettaglio, si affrontano i temi più delicati dell'attuale dibattito, relativi al miglioramento dell'assetto istituzionale e delle regole di gestione delle crisi, all'armonizzazione delle regole dell'insolvenza in Europa, al *funding* della risoluzione, all'intervento pubblico e, infine, al ruolo dei sistemi di garanzia dei depositi.

Si delinea un quadro articolato e complesso da cui emergono diverse aree di miglioramento della normativa e possibili indicazioni di *policy*, finalizzate ad avere un *framework* adeguato, chiaro e tempestivo, che risponda compiutamente alle esigenze di un sistema finanziario sempre più evoluto, con scenari di mercato e regolamentari in continuo cambiamento.

• Collana Banca e Mercati •

La Collana è dedicata principalmente a due filoni: la gestione delle istituzioni finanziarie e il funzionamento dei mercati mobiliari.

Di questi temi affronta essenzialmente i contenuti applicativi, senza rinunciare al rigore dell'indagine e del metodo, proponendo contributi di immediata utilità pratica per la professione bancaria e finanziaria.

La Collana è articolata in 5 serie tematiche:

978-88-449-1240-6

€ 30,00 200009731



MANUALI



SAGGI



STRUMENTI



MATERIALI



OSSERVATORI