

10/2019

Interventi

**Sostegno privato o sostegno pubblico alle banche in difficoltà:
una prospettiva economica**

Stefano Micossi

Convegno “Banche e aiuti di Stato: quale modello dopo la sentenza Tercas”

Sapienza Università di Roma, 10 luglio 2019

Questa nota si propone di collegare le indicazioni che ricaviamo dalla sentenza *Tercas* sul controllo degli aiuti di Stato con il tema, che non è strettamente giuridico ma di politica economica, dei modelli da seguire per la risoluzione delle crisi bancarie.

L'importanza di Tercas nella prospettiva di politica pubblica

Nella sentenza *Tercas* il Tribunale indica che, se sono rispettate certe condizioni, le risorse dei Fondi interbancari di tutela dei depositi non possono essere considerate aiuto di Stato: quindi, è possibile utilizzarle al di fuori del sistema di controllo previsto dagli articoli 107 e seguenti del TFUE.

Vi sono anche altre sentenze, alcune molto recenti, in cui il Tribunale o la Corte di giustizia hanno negato l'esistenza dell'aiuto di Stato rovesciando una decisione della Commissione europea. *Tercas*, tuttavia, presenta un particolare interesse perché riguarda uno specifico contesto, quello della risoluzione delle crisi bancarie, rispetto al quale la sussistenza o meno dell'aiuto di Stato ha conseguenze importanti sulle regole applicabili.

Essere o non essere aiuto di Stato: cosa cambia

Il sistema europeo di risoluzione delle banche messo in piedi nel 2014 con la direttiva 2014/59/UE (BRRD) e con il regolamento (UE) n. 806/2014 sul *Single Resolution Mechanism* (SRM) prevede che, di norma, se una banca riceve un *extraordinary public support*, ossia un sostegno pubblico assimilabile a un aiuto di Stato, venga considerata *failing or likely to fail*.

A quel punto la scelta è tra applicare le regole nazionali per l'insolvenza delle banche o applicare la procedura di risoluzione prevista dalla normativa europea. Il fattore discriminante è se quest'ultima risulti necessaria, rispetto alla prima opzione, nell'interesse pubblico di evitare conseguenze sistemiche e minimizzare l'impatto sui contribuenti.

Solo a strette condizioni il sostegno pubblico non comporta che la banca venga considerata *failing or likely to fail*, in particolare nel caso della ricapitalizzazione precauzionale di una banca solvente e in ipotesi di sostegno alla liquidità. Inoltre, se la

ricapitalizzazione precauzionale è effettuata con aiuto di Stato, comporta comunque la partecipazione alle perdite di azionisti e debitori subordinati (*burden sharing*).

Se non vi è aiuto di Stato, ma solo un intervento a carico di risorse private, si evitano queste conseguenze: diviene possibile strutturare il sostegno della banca in difficoltà senza *burden sharing* e senza portare la banca beneficiaria ad essere considerata, per il solo fatto della misura di sostegno, *failing or likely to fail*.

È quanto fu fatto, dopo la decisione della Commissione in *Tercas*, istituendo un apposito Fondo volontario aggiuntivo rispetto al Fondo interbancario di garanzia dei depositi (FITD). Alla luce dell'annullamento della decisione della Commissione, si sarebbe potuto all'epoca intervenire legalmente con il FITD.

La direttiva del 2014 sui sistemi nazionali di garanzia dei depositi

Peraltro, la direttiva 2014/49/UE sui sistemi nazionali di garanzia dei depositi (DGS) prevede espressamente che i fondi possano utilizzare le proprie risorse con modalità alternative rispetto all'intervento in garanzia dei depositanti (che in caso di risoluzione si traduce nell'obbligo di contribuire per l'ammontare corrispondente a quello che in caso di *bail-in* avrebbe dovuto essere a carico dei depositi protetti).

In particolare, la direttiva prevede che i fondi possono utilizzare modalità alternative di intervento, quali il sostegno finanziario volto a prevenire la crisi della banca, quando queste modalità alternative risultano per loro meno onerose rispetto allo scenario dell'intervento a garanzia dei depositi dopo che la banca sia andata in crisi.

I due controfattuali al centro di un'architettura saggia

Il sistema europeo di prevenzione e gestione delle crisi bancarie risulta così incentrato sulla valutazione di scenari controfattuali: i fondi di tutela dei depositi possono utilizzare le loro risorse prevenendo la crisi se questo è per loro meno costoso dello scenario controfattuale dell'intervento in garanzia nell'ambito di una crisi; la procedura europea di risoluzione viene avviata se risulta nell'interesse pubblico rispetto allo scenario dell'applicazione delle regole nazionali per l'insolvenza delle banche.

Visto così, nei suoi elementi portanti, il sistema ci appare nell'insieme piuttosto saggio.

Limitare i salvataggi pubblici per evitare il moral hazard

Non dobbiamo dimenticare che la crisi ha fatto emergere non solo in Europa, ma a livello internazionale, la presenza di diffusi fenomeni di *moral hazard* nel settore bancario, che si è tradotto in un'eccessiva assunzione di rischi nell'aspettativa che, se le cose fossero andate male, la banca comunque sarebbe stata salvata.

La revisione delle regole europee sui requisiti di capitale, sulla governance, sulla supervisione e sulla risoluzione delle banche attua orientamenti concordati a livello internazionale nel Financial Stability Board, subito dopo la crisi del 2008-2009, volti a riallineare gli incentivi dei manager delle banche in modo da eliminare il *moral hazard* e il trasferimento sistematico del costo delle crisi bancarie sui contribuenti.

Al tempo stesso, il sistema vuole garantire che, laddove nonostante tutto una banca si trovi in situazione critica, vi siano gli strumenti per assicurare il mantenimento delle sue funzioni fondamentali ed evitare conseguenze sistemiche sulla stabilità del settore.

La previsione del *bail-in* nella BRRD e del *burden sharing* come preconditione dell'erogazione degli aiuti di Stato hanno come principale obiettivo proprio quello di correggere incentivi distorti, assicurando che siano in primis i soggetti che investono nelle banche a premiare chi gestisce in modo più efficiente, perché sono questi soggetti che poi subirebbero le perdite nel caso in cui la banca si trovi in difficoltà.

Bail-in e *burden sharing*, quindi, costituiscono un presidio per incentivare comportamenti virtuosi dei manager nella gestione e nell'allocazione delle risorse, superando l'inefficienza del modello basato sul salvataggio a carico dei contribuenti. In questo senso, i due istituti svolgono una funzione altamente desiderabile.

La scelta di non prevedere un adeguato regime transitorio per l'applicazione della BRRD è stata però un grave errore: il *bail-in* serve a correggere gli incentivi, in una prospettiva *ex ante*, quindi avrebbe dovuto applicarsi solo alle nuove emissioni; invece, si sono mutate in corso d'opera le caratteristiche di rischio dei titoli già allocati ai risparmiatori. Inoltre, non si è dato il tempo alle banche di costituire una massa adeguata di passività assoggettabili a *burden sharing* o *bail-in*.

In Italia questa scelta ha avuto conseguenze particolarmente critiche in relazione alla grande quantità di subordinati che erano stati collocati in passato nei portafogli delle famiglie. Non a caso, nel *Banking Package* approvato dal Consiglio e dal Parlamento europeo lo scorso aprile vi sono regole volte a prevenire tali condotte, imponendo una specifica informazione agli investitori sulle caratteristiche di rischio dei titoli anche

nell'ipotesi di *bail-in* o insolvenza. È anche previsto che il verificarsi di collocamenti distorti di titoli in danno a risparmiatori ignari venga considerato un sintomo di inadeguatezza della *resolvability* della banca, con conseguente richiesta di adeguati aggiustamenti.

I salvataggi privati possono distorcere gli incentivi?

Da un'attenta lettura della sentenza *Tercas* è chiaro che il coinvolgimento di soggetti privati nel salvataggio dei propri concorrenti in difficoltà è libero, e non assoggettato al controllo degli aiuti di Stato, solo laddove non si tratti di una decisione imposta, direttamente o indirettamente, dalle autorità pubbliche.

Nel caso *Tercas* l'errore compiuto dalla Commissione è stato quello di *presumere* che la decisione di un soggetto privato fosse in realtà imputabile al settore pubblico, mentre una tale circostanza va dimostrata puntualmente, sulla base di indicatori che mancavano nella decisione della Commissione.

Ritengo che anche in questo caso l'architettura del sistema europeo sia corretta. Un conto, infatti, è che sussista dal punto di vista del soggetto privato (singola banca o insieme di banche, come nel caso del Fondo) la convenienza a intervenire in via preventiva, invece che aspettare di intervenire a valle di una procedura di risoluzione o di insolvenza. Ben diverso è, in una prospettiva di politica pubblica, lo scenario in cui il privato (le banche ben gestite) venisse sistematicamente obbligato dalle autorità pubbliche a salvare le banche decotte.

Un tale scenario, dal punto di vista degli incentivi, sarebbe profondamente distorsivo, non meno di quello del salvataggio *ex-post* a carico dei contribuenti. Anzi, la distorsione della concorrenza sarebbe ancora maggiore, in quanto il sostegno verrebbe imposto a carico dei concorrenti della banca in difficoltà.

Quindi, da un lato è corretto che, come indica il Tribunale in *Tercas*, laddove le scelte sono riconducibili ai privati non si applichi la disciplina degli aiuti di Stato; dall'altro è giusto prevedere l'applicazione della disciplina degli aiuti di Stato laddove gli interventi di salvataggio a carico del Fondo vengano imposti dalle autorità pubbliche e, quindi, siano loro imputabili. Ne segue che, in tal caso, di norma si applicherebbe il *burden sharing* laddove si tratti di ricapitalizzazione precauzionale di una banca ancora solvibile ai sensi dell'art. 32 della BRRD, oppure si dovrebbe considerare la banca

failing or likely to fail, aprendo la strada alla procedura nazionale di insolvenza o alla risoluzione.

Evitare a tutti i costi lo scenario della risoluzione o liquidazione?

Un aspetto che, nel dibattito sui singoli episodi di crisi bancaria, viene spesso dimenticato è che la nuova architettura europea è disegnata appositamente per escludere conseguenze sistemiche, tutelando al tempo stesso sia i depositanti sia i contribuenti.

Quando una banca risulta *failing or likely to fail* e non vi sono ragionevoli soluzioni privatistiche o sul piano della vigilanza (incluso l'esercizio dei poteri di *early intervention*), spetta al Single Resolution Board (SRB) e, nel caso delle banche minori non vigilate dal Single Supervisory Mechanism (SSM), all'autorità nazionale di risoluzione decidere se l'interesse pubblico richieda la procedura di risoluzione (con i connessi poteri), o sia sufficiente ricorrere alle procedure nazionali di insolvenza. Lo scenario della liquidazione disordinata è escluso per definizione. Se occorre utilizzare il Single Resolution Fund (SRF), la competenza è in ogni caso del SRB, anche per le banche minori.

Gli spazi di intervento per il sostegno privato

Quindi, in sostanza, un corretto sistema di incentivi richiede stretti limiti non solo al salvataggio delle banche a carico dei contribuenti, ma anche ai salvataggi a carico delle altre banche, salvo il caso in cui questo sia una scelta privatistica, nell'interesse della singola banca o del Fondo.

Ciò comporta che, nella valutazione da parte del Fondo se intervenire con modalità preventive rispetto alla garanzia dei depositi, venga analizzato adeguatamente lo scenario controfattuale: ovvero che cosa succederebbe al Fondo stesso in assenza di un suo intervento preventivo.

Se guardiamo all'esperienza storica, dalla messa in opera del nuovo quadro europeo vi sono stati due casi di risoluzione: quello delle quattro banche italiane (in cui ancora non era applicabile il *bail-in* e vi è stato il *burden sharing* fino al debito subordinato) e quello del Banco Popular Español in cui il *bail-in* c'è stato, ma fermandosi anche in quel caso al debito subordinato. Vi sono stati, inoltre, due casi in cui, in presenza di banche in

crisi, non si ravvisò l'interesse pubblico ad attivare la risoluzione e sono state applicate le procedure nazionali di insolvenza: quello della banca lituana ABLV e quello delle due banche venete, al quale è stata applicata la procedura nazionale di liquidazione coatta amministrativa. Il MPS invece era solvente, rendendo applicabile la ricapitalizzazione precauzionale.

Nella valutazione dei vari scenari in una crisi bancaria, il costo diretto che il Fondo può trovarsi a sopportare è quello dell'eventuale intervento a garanzia dei depositanti della banca in difficoltà, o del coinvolgimento per un ammontare corrispondente ai depositi protetti nel caso di *bail-in*. Può anche doversi tener conto del possibile costo che deriverebbe al Fondo da una propagazione della crisi bancaria; tuttavia, dato che il sistema della BRRD è specificamente indirizzato a evitare questo scenario, occorrerebbe poter sostenere in modo puntuale che il rischio di propagazione della crisi è più di una mera, remota eventualità.

Le questioni aperte

La Commissione ha pubblicato recentemente il primo rapporto di valutazione della BRRD e del regolamento sul SRM.

L'architettura attuale ha mostrato di potere essere applicata con notevole flessibilità, caso per caso, ma non è stata ancora sperimentata nello scenario della crisi di un grande gruppo transfrontaliero. E' evidente che restano ancora vari problemi che devono essere affrontati per completare il sistema europeo per la gestione delle crisi bancarie.

Una prima esigenza è quella di una ulteriore messa a punto dell'attribuzione delle competenze tra le autorità di vigilanza, di risoluzione e di controllo degli aiuti di Stato, in modo da snellire i processi decisionali, eliminando incertezze e duplicazioni.

Una seconda esigenza è quella di assicurare che vi siano adeguate risorse a sostegno degli scenari di risoluzione, anche laddove venissero coinvolti grandi gruppi transfrontalieri. Per le maggiori banche, il *Banking Package* concordato dal Consiglio e dal Parlamento europeo in aprile punta soprattutto sui requisiti relativi alle risorse proprie: l'implementazione in Europa del TLAC per le banche di rilevanza sistemica globale (GSIIs), in attuazione dello standard stabilito dal FSB, e il rafforzamento degli analoghi cuscinetti di capitale richiesti a livello europeo (il MREL), esteso a tutte le banche *top-tier*.

Le risorse del SRF da utilizzare, dopo il coinvolgimento dei risparmiatori, a sostegno di una ordinata risoluzione sono limitate (a regime l'1% dei depositi garantiti). L'eurogruppo ha deciso finalmente sulla creazione di un *common backstop* attraverso l'*European Stability Mechanism*, la cui natura tuttavia non sarebbe quella di un *fiscal backstop*: si parla piuttosto di una linea di credito che dovrebbe essere operativa dal 2024, per un ammontare limitato, che anche in questo caso alla fine dovrebbe essere rimborsata dal sistema bancario.

Come strumenti di sostegno pubblico di emergenza per evitare la propagazione della crisi, restano i "*government stabilization tools*" previsti dalla BRRD (artt. 56-58) come soluzione residuale, che mantengono però natura nazionale e non europea.

Il sistema di stabilizzazione sarebbe naturalmente più solido se si introducesse un sistema *cross border* di assicurazione dei depositi: al momento, tuttavia, non sussistono le condizioni politiche per avanzare.

Come suggerisce la Commissione nel primo rapporto di valutazione della BRRD e del regolamento sul Single Resolution Mechanism (SRM), è importante anche procedere sulla strada dell'armonizzazione dei sistemi nazionali di insolvenza nel settore finanziario. Questi infatti costituiscono il *benchmark* per valutare se la risoluzione sia nell'interesse pubblico, ma sono molto diversi tra loro. Un piccolo progresso è stato fatto solo nell'armonizzazione del ranking delle pretese dei creditori nelle ipotesi di insolvenza, prima nella BRRD e poi con la revisione della direttiva compiuta nel 2017.

La liquidazione coatta amministrativa italiana funziona bene, ma non tutti gli Stati dispongono di procedure analoghe. Questo può porre problemi nel caso in cui si debba valutare lo scenario della risoluzione rispetto alla crisi di un gruppo bancario presente in più paesi. La stessa Commissione sta considerando l'opzione di proporre l'introduzione di procedure amministrative nazionali di liquidazione armonizzate.

Quindi, da un lato, vi sono chiari principi da seguire nelle politiche di sostegno pubblico e privato alle banche, per evitare la distorsione degli incentivi salvaguardando al tempo stesso la stabilità del sistema, dall'altro c'è un cantiere aperto di misure su cui occorre ancora lavorare per rafforzare il quadro istituzionale a livello europeo.