

Research Paper - 1/2016

Banche e bail-in. Conoscere la normativa per proteggersi

Andrea Figallo

10 Marzo 2016

A partire dal 1 gennaio 2016 sono entrate in vigore le nuove regole europee sul *bail-in*, facenti parte della direttiva europea BRRD ("*Bank Recovery and Resolution Directive*") che dovranno regolamentare a livello comunitario le possibili crisi bancarie.

L'introduzione di questa normativa risulta come uno dei tasselli nel processo di armonizzazione e maggior controllo del sistema finanziario europeo (Unione Bancaria) iniziato già nel Novembre 2014 con l'introduzione di un Meccanismo di Vigilanza Unico (MVU) che permettesse un maggior controllo sugli istituti finanziari dividendo i compiti di verifica e le responsabilità decisionali tra la BCE e le autorità nazionali competenti (ANC)¹.

Il salvataggio di quattro banche italiane a fine 2015

Prima di procedere nell'analisi della direttiva BRRD occorrono però alcune precisazioni legate agli avvenimenti degli ultimi mesi del 2015 e nello specifico al salvataggio di 4 banche italiane (Banca Marche, Popolare dell'Etruria, CariFerrara e CariChieti). Nonostante le nuove norme siano entrate in vigore solo nel 2016 bisogna ricordare che la svalutazione delle azioni e dei crediti subordinati era già prevista nei casi in cui sia necessaria per evitare il dissesto. Nel 2013 la Commissione europea aveva introdotto nuove linee guida sugli aiuti di Stato nei salvataggi bancari, imponendo il coinvolgimento degli azionisti e dei creditori subordinati in modo tale da porre un freno alle ricche elargizioni di denaro pubblico utilizzate da molti Stati negli anni della crisi del debito. Questa normativa prevedeva il "burden-sharing" (ripartizione dei costi) come elemento necessario per rendere l'aiuto pubblico compatibile con le regole europee. Sono proprio queste regole che sono state applicate dalla Dg Concorrenza della Ue per dare il via libera al decreto di salvataggio dei quattro istituti a fine novembre.

La direttiva europea BRRD ("*Bank Recovery and Resolution Directive*")

La BRRD entrata da poco in vigore risulta come un'evoluzione della precedente normativa andando ad appoggiarsi sul nuovo Meccanismo di Vigilanza Unico ed introducendo nuove norme non solo in tema di *bail-in*.

La direttiva dà alle autorità di risoluzione (definite nel MVU) poteri e strumenti per:

- Pianificare la gestione della crisi
- Intervenire prima della completa manifestazione della crisi
- Gestire al meglio la fase di "risoluzione"

Già durante la normale operatività della banca le autorità di risoluzione dovranno predisporre piani di risoluzione che individuino le strategie ed azioni da intraprendere

¹ Per approfondire il tema dell'MVU si rimanda al paper della BCE "Guida alla Vigilanza Bancaria"

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervision201411.it.pdf?347ff6daae2453e397822da6090129f7>

in caso di crisi. Le autorità potranno, in base alla situazione, intervenire direttamente con poteri assai estesi o imporre decisioni che il direttivo della banca dovrà attuare. Proprio a questo riguardo l'autorità avrà il potere nei casi più gravi di disporre la rimozione dell'intero organo di amministrazione e dell'alta dirigenza e, nei casi più estremi sarà essa stessa a nominare uno o più amministratori temporanei.

Dal punto di vista di investitori e correntisti l'aspetto normativo sicuramente di maggiore interesse risulta la gestione della fase di "risoluzione".

Iniziamo con il chiarire il concetto di risoluzione. Una banca viene sottoposta a risoluzione nel momento in cui vengano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) La banca è in dissesto o a rischio dissesto (ad esempio se a causa di una forte perdita a bilancio l'intermediario abbia ridotto in modo consistente o addirittura azzerato il proprio capitale)
- b) Non si ritiene possibile che misure di natura interna/privata (es. aumento di capitale) o di vigilanza permettano di risolvere la situazione ed evitare il dissesto
- c) La liquidazione della banca non permetterebbe la salvaguardia della stabilità sistemica, di proteggere depositanti e clienti e di assicurare la continuità dei servizi.

Come detto precedentemente la BRRD fornisce alle autorità di risoluzione poteri e strumenti necessari per evitare interruzioni nella prestazione dei servizi essenziali ed a ripristinare la sostenibilità economica della parte sana della banca in modo tale da poter evitare la liquidazione della stessa. In particolare in Italia sarebbe applicata la liquidazione coatta amministrativa disciplinata dal TUB.

Gli strumenti messi a disposizione dalla BRRD sono i seguenti:

- Vendita di parte dell'attività della banca ad un acquirente privato
- Trasferimento temporaneo delle attività e delle passività della banca a un'entità costituita e gestita dalle autorità ("*Bridge bank*") per proseguire le attività principali, in vista di una successiva vendita sul mercato
- Trasferimento delle attività deteriorate a un veicolo definito "*Bad Bank*" che ne gestirà la liquidazione
- Applicare il *bail-in*

Il bail-in: cos'è e come funziona

Il *bail-in* (in italiano salvataggio interno) è lo strumento che permette alle autorità di risoluzione di ridurre il valore delle azioni e di alcuni crediti o la loro conversione in azioni per assorbire le perdite e ricapitalizzare la banca. Gli azionisti ed i creditori non potranno incorrere in perdite maggiori di quelle che sopporterebbero in caso di liquidazione della banca.

Una banca in condizioni di normalità dispone di attività (prestiti chirografari, prestiti ipotecari, scoperti di conto,...) che finanzia tramite capitale e passività (nel grafico sottostante la situazione a sinistra).

Grafico 1

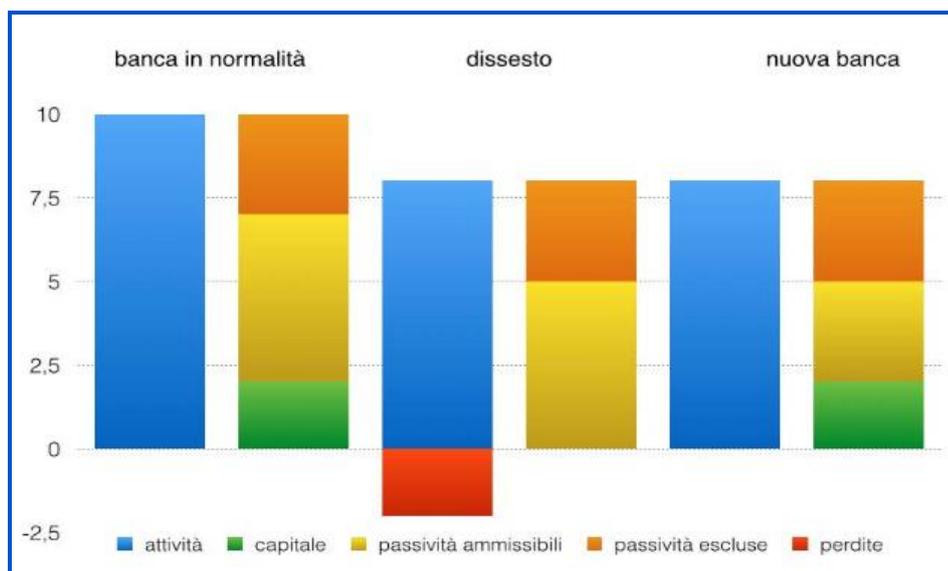


Grafico elaborato da Banca d'Italia

Nel momento in cui la banca incorre in una perdita consistente nelle sue attività, questa va a diminuire il capitale che può portarsi sotto ai livelli richiesti dalla BCE o addirittura azzerarsi (si veda situazione al centro del grafico).

In questo caso l'autorità di risoluzione dispone il *bail-in* che permette la ricostituzione del capitale tramite la conversione di parte delle passività. La procedura di *bail-in* infatti non andrà a colpire tutte le passività in quanto alcune di esse risultano essere non ammissibili.

Le passività escluse che non possono quindi essere né svalutate né convertite in capitale sono (si veda anche Tabella 1):

- I depositi fino ad un massimo di 100.000 euro poiché protetti dal sistema di garanzia dei depositi (nel caso di conto cointestato la normativa del Fondo di Garanzia Depositi prevede che il limite di 100.000 euro sia per depositante e non per deposito)
- I depositi della Pubblica Amministrazione o di alcuni enti Internazionali (BCE, BEI,...)
- Le passività garantite inclusi i *covered bonds*
- Le cartolarizzazioni
- Le passività derivanti dalla detenzione di beni della clientela o in virtù di una relazione fiduciaria (ad es. il contenuto delle cassette di sicurezza o i titoli detenuti negli appositi conti)
- Le passività interbancarie (escluse quelle infragruppo) con durata originaria inferiore a 7 giorni
- Le passività derivanti dalla partecipazione a sistemi di pagamento con una durata originaria inferiore ai 7 giorni
- I debiti verso dipendenti, debiti commerciali e fiscali se privilegiati dalla normativa fallimentare

Tutte le altre passività risultano sottoponibili al *bail-in* a meno che tale procedura non comporti un rischio per la stabilità finanziaria o per la continuità di funzioni essenziali. Queste esenzioni sono soggette a limiti e condizioni e devono essere approvate dalla Commissione Europea. In questo caso le perdite vengono trasferite al Fondo di Risoluzione che può intervenire fino ad un massimo dell'5% del totale passivo a condizione che il *bail-in* sia stato applicato almeno all'8% del passivo stesso.

Tra le passività ammissibili bisogna inoltre attuare una classificazione in quanto la procedura di *bail-in* prevede una gerarchia tra di esse in modo tale che chi investe in strumenti più rischiosi sostenga prima degli altri la perdita o la conversione in azioni. Solo all'esaurimento del valore di una categoria si procederà alla successiva. L'ordine di priorità risulta il seguente:

	Possibilità di Bail-in	Gerarchia
Capitale		
Azioni	✓	1
Debito Subordinato	✓	2
Raccolta Bancaria		
Debito Senior	✓	3
Covered Bonds	✗	✗
Cartolarizzazioni	✗	✗
Cambiali Finanziarie	✓	3
Certificati di Deposito	✓	3
Depositi di Banche Centrali, organizzazioni internazionali (BEI,...)	✗	✗
Depositi della Pubblica Amministrazione	✗	✗
Depositi di altre istituzioni finanziarie		
Con scadenza inferiore ai 7 giorni	✗	✗
Con scadenza superiore ai 7 giorni	✓	3
Operazioni di finanziamento con collaterale (REPOs)	✗	✗
Depositi della Clientela		
Depositi garantiti	✗	✗
Depositi a vista di Privati o PMI	✓	4
Depositi a termine di Privati o PMI	✓	4
Depositi a vista di Corporate	✓	3
Depositi a termine di Corporate	✓	3
Derivati		
Derivati CCP	✓	3
Derivati OTC	✓	3
Passività nei confronti dei dipendenti	✗	✗
Debiti fiscali	✗	✗
Passività relative a funzioni critiche	✗	✗

Tabella 1

Tabella elaborata in base a direttiva BRRD

La normativa ha quindi portato a una formale e sostanziale differenziazione tra le obbligazioni senior della banca ed i suoi depositi facendo venire meno il rapporto di *pari-passu* che vigeva fino a pochi mesi fa tra questi.

Nonostante questa modifica non sia stata apprezzata dagli obbligazionisti che si sono visti "declassare" i loro titoli, risulta una misura fortemente legata agli obiettivi della Direttiva che, volendo evitare un rischio sistemico, va a proteggere i depositi delle società e dei privati, principale fonte di raccolta bancaria e principale metodo di propagazione di una eventuale crisi. Viene quindi creata una netta distinzione tra investitori che comprano titoli senior e depositanti.

In seguito alla procedura di *bail-in* il capitale verrà quindi ricostituito e portato ai livelli richiesti e la nuova banca ("*Bridge Bank*") potrà proseguire a svolgere le attività principali in attesa della sua vendita sul mercato (si veda Grafico1).

Confronto tra BRRD e la normativa sulla risoluzione bancaria negli USA

L'attuale normativa sulla risoluzione bancaria presente negli USA è strutturata con due procedure distinte in base alle attività presenti a bilancio. A luglio 2010 il *Dodd-Frank Act* ha introdotto la nuova normativa che regola le istituzioni finanziarie con più di 50 miliardi di dollari di attività lasciando operativa la precedente regolamentazione, a forte intervento statale, per le istituzioni di più modesta importanza.

Alla *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) viene affidato sia tutta l'attività preventiva stabilita dalla normativa, sia la gestione della crisi bancaria nel momento in cui si deve procedere ad un intervento esterno per assicurare la risoluzione della crisi.

Andando ad effettuare un vero e proprio confronto tra la BRRD e la normativa americana (nello specifico la regolamentazione relativa agli istituti finanziari maggiori) possiamo notare che:

1. Gli obbiettivi come era facile prevedere risultano identici andando a prevenire rischi sistemici e minimizzando l'intervento pubblico nel salvataggio
2. L'attività preventiva e di monitoraggio risulta differente in quanto la BRRD prevede che ogni istituzione finanziaria prepari, in collaborazione con l'autorità di vigilanza, un "*recovery plan*" da attuare al manifestarsi di alcuni primi segni di crisi, mentre la normativa americana lascia totale libertà alla banca sulle decisioni da intraprendere in quella situazione. Per quanto riguarda invece i "*resolution plans*", sono presenti in entrambe le regolamentazioni con la differenza che negli USA è la banca stessa ad elaborarlo mentre in base alla BRRD è l'autorità di vigilanza ad elaborarlo ed con l'eventuale collaborazione dell'istituzione.
3. Gerarchia dell'assorbimento delle perdite:

USA - Titolo 2 Dodd Frank Act	EU - BRRD
1. Passività nei confronti degli azionisti	1. Strumenti facenti parte del CET1
2. Stipendi di dirigenti e direttori	2. Strumenti AT1 e Tier2
3. Debiti subordinati	3. Altro debito subordinato
4. Debiti senior	4. Debito senior
5. Debiti dovuti a contribuzioni al piano benefici dipendenti	5. Depositi non garantiti
6. Salari e commissioni dei dipendenti	6. Depositi garantiti
7. Debiti fiscali	
8. Costi amministrativi	

Tabella 2

Tabella elaborata in base al Titolo 2 Dodd Frank Act ed a direttiva BRRD

4. "Point of Entry": Molto spesso le istituzioni finanziarie vigilate hanno strutture societarie molto ramificate ed in certi casi complesse soprattutto le grandi banche d'investimento americane (Goldman Sachs, JP Morgan, Morgan Stanley...) questo ha portato a due decisioni differenti da parte delle autorità di vigilanza. Negli USA è stato deciso che in caso di risoluzione di un'istituzione finanziaria gli interventi saranno diretti totalmente nei confronti della società holding e per questo è stato definito un sistema a "*Single-Point-of-Entry*", la BRRD al contrario lascia libera scelta alle autorità di vigilanza su come intervenire permettendo anche il "*Multiple-Point-of-Entry*".
5. Finanziamento dei fondi di risoluzione: Negli USA l'*Orderly Liquidation Fund* viene finanziato solo successivamente in quanto al momento del presentarsi di una crisi il fondo emette delle obbligazioni nei confronti del Tesoro che poi ripagherà con la cessione delle attività dell'istituzione e, se non fosse sufficiente, con contributi da parte di tutte le istituzioni finanziarie americane. Il Fondo di Risoluzione europeo al contrario viene finanziato ex-ante tramite contribuzioni annuali da parte delle istituzioni finanziarie vigilate fino a raggiungere l'1% dei depositi garantiti e, nel caso in cui la dotazione del fondo non sia sufficiente a risolvere una crisi bancaria, possono essere richiesti ulteriori contributi alle altre istituzioni finanziarie non colpite e successivamente il fondo può richiedere prestiti ad altri fondi stabiliti a livello europeo o locale (ad esempio il Fondo di Garanzia Depositi).
6. Utilizzo dei fondi di risoluzione: L'OLF non può essere utilizzato per coprire perdite o ricapitalizzare un'istituzione finanziaria come il Fondo di Risoluzione

ma può solo finanziare tramite un prestito la “*Bridge Bank*” per poi essere ripagata. Il suo utilizzo risulta però più semplice e meno regolato in quanto la FDIC potrà decidere liberamente quando utilizzarlo mentre il Fondo di Risoluzione, come già spiegato, può intervenire solamente dopo che sia stato effettuato il *bail-in* di almeno l’8% delle passività. Per quanto riguarda il limite di utilizzo per l’OLF risulta pari al 10% delle attività consolidate nella “*Bridge Bank*” mentre per il Fondo di Risoluzione risulta pari al 5% delle passività dell’istituzione in crisi.

Conclusioni

Dalla crisi del 2008 ad oggi la regolamentazione del sistema finanziario americano ed europeo riguardante la gestione delle crisi bancarie è cambiata strutturalmente portando ad un sistema più vigilato e maggiori strumenti di intervento per prevenire una crisi.

Questa nuova struttura normativa risulta però molto articolata e permane una forte incertezza sui procedimenti di risoluzione che saranno effettivamente attuati dall’autorità di vigilanza nel momento in cui si presentasse una crisi. Come risaputo l’incertezza ha sempre un forte peso sul mercato, andando ad aumentare i costi di *funding* sul mercato delle banche (si vedano i forti movimenti di mercato sui titoli obbligazionari ed azionari bancari), ma anche causando forti timori nei depositanti di banche poco capitalizzate che, preoccupati di perdere i loro risparmi o di non avere più accesso alle risorse finanziarie della propria azienda, tenderanno a concentrare le loro attività ed il loro patrimonio nelle realtà maggiormente capitalizzate.

Risulta inoltre dubbia l’efficacia che questa normativa possa avere nel caso di crisi globali in quanto le risorse finanziarie a disposizione potrebbero non essere sufficienti se non grazie ad un intervento statale.

Da un punto di vista globale sicuramente ci sono ancora due punti importanti che dovranno essere affrontati:

- L’interconnessione tra i diversi sistemi di risoluzione: ormai la maggior parte delle grandi banche mondiali opera in diversi continenti in cui le regolamentazioni sono diverse (si prenda ad esempio una diversa gerarchia negli strumenti su cui effettuare *bail-in*). Sarà quindi necessario uno stretto dialogo tra le autorità in modo tale da stabilire quali procedure verranno intraprese in questi casi e formare eventuali autorità di vigilanza comuni che possano interagire tra loro per garantire la maggiore stabilità possibile
- La mancanza di regolamentazione in altre aree geografiche: in aree come quella asiatica o dell’America del centro-sud non risultano ancora attive regolamentazioni relative alle crisi bancarie lasciando una forte incognita sul mercato sulle realtà operative su quei mercati. In un mercato finanziario come quello odierno sempre più interconnesso, un’inefficace gestione di una crisi in quelle aree, può portare forti problematiche anche nei nostri mercati.