



CONFINDUSTRIA

**DL Salva
Banche e
Fondo di
Solidarietà per i
Risparmiatori**

16 Dicembre 2015

PREMESSA

Il **DL 183/2015**, entrato in vigore il 23 novembre 2015 e che verrà trasfuso nella Legge di Stabilità, ha attivato le procedure di risoluzione delle crisi di Cassa di Risparmio di Ferrara, Banca Marche, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio e CariChieti (circa l'1% del mercato italiano in termini di depositi), che già si trovavano in amministrazione straordinaria.

Tale provvedimento - in linea con la nuova disciplina europea di risoluzione delle crisi bancarie in vigore in Italia da novembre scorso (direttiva 59/2014, BRRD - Bank Recovery and Resolution Directive, recepita con i decreti legislativi 180 e 181 del 16 novembre 2015) - fa seguito ai provvedimenti di Banca d'Italia di avvio dei piani di risoluzione delle crisi delle citate banche, approvati il giorno prima sia dal MEF che dalla Commissione europea.

Prima di giungere a questo provvedimento, la gestione straordinaria delle quattro banche da parte dei commissari - come evidenziato dal Capo del Dipartimento Vigilanza Bancaria e Finanziaria di Banca d'Italia, Carmelo Barbagallo, il 9 dicembre 2015 in audizione presso la Camera dei Deputati - si è protratta a lungo per la difficoltà di trovare una soluzione di mercato data l'indisponibilità delle banche potenziali acquirenti ad assorbire l'ampio ammontare di crediti deteriorati in questione.

Sull'assorbimento dei rischi relativi ai crediti deteriorati, era emersa la possibilità che intervenisse il **Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD)**, che avrebbe potuto consentire il superamento delle crisi senza sacrifici per i creditori delle quattro banche.

Tuttavia, ciò non è stato possibile poiché, nel nuovo quadro comunitario di aiuti al salvataggio delle banche, la Commissione europea ha ritenuto che un intervento del FITD senza misure di condivisione degli oneri anche da parte creditori subordinati sarebbe stato distorsivo della concorrenza.

PROCEDURA DI RISOLUZIONE

La procedura prevista è, in sintesi, la seguente:

- quattro nuove **banche-ponte** sostituiscono le predette quattro banche, operando senza soluzione di continuità. Tali banche-ponte sono state ricapitalizzate dal **Fondo di Risoluzione nazionale** per un ammontare complessivo pari a 1,8 miliardi amministrato dall'Unità di Risoluzione della Banca d'Italia e alimentato dai contributi del sistema bancario¹;
- alle banche-ponte² sono state conferite tutte le attività - a fronte delle quali vi sono depositi, conti correnti e obbligazioni ordinarie - diverse dai prestiti in sofferenza;

¹ L'impegno finanziario immediato del Fondo di Risoluzione per il salvataggio delle quattro banche è pari in totale a circa 3,6 miliardi, così suddiviso: circa 1,7 miliardi a copertura delle perdite delle banche originarie (recuperabili forse in piccola parte); circa 1,8 miliardi per ricapitalizzare le banche buone (recuperabili con la vendita delle stesse); circa 140 milioni per dotare la banca cattiva del capitale minimo necessario a operare. La liquidità necessaria al Fondo per iniziare a operare immediatamente è stata anticipata, a tassi di mercato e con scadenza massima di 18 mesi, da Intesa Sanpaolo, Unicredit e UBI Banca.

² Come a più riprese sostenuto dal MEF, le neonate banche presentano una forza patrimoniale molto superiore a quelle delle banche originarie grazie all'esclusione dall'attivo dei crediti in sofferenza, finiti alla bad-bank. I nuovi istituti creditizi sono stati ricapitalizzati a un livello medio del CET1 del 10% e ciò li rende più robusti e dotati di abbondante

- **i prestiti in sofferenza** sono stati svalutati da 8,5 a 1,5 miliardi e trasferiti a un'unica **bad bank** per essere ceduti a operatori di recupero crediti o gestiti direttamente al fine di realizzare eventuali plusvalenze da trasferire al Fondo di Risoluzione;
- le banche-ponte dovranno essere cedute, con procedure trasparenti e di mercato, in tempi brevi e al miglior offerente per retrocedere il ricavato al Fondo di Risoluzione.

Le perdite accumulate nel tempo dalle quattro banche originarie sono state assorbite, in prima battuta, dalle azioni e dalle **obbligazioni subordinate**³, come previsto dalla direttiva 59/2014 (cosiddetto "bail-in"). La stessa cosa sarebbe accaduta anche in passato, come anche il Ministro Padoan ha sottolineato in occasione dell'intervento sul DL 183 dell'11 dicembre scorso presso la Commissione Bilancio della Camera.

In proposito, si segnala che - come messo in evidenza nella stessa sede sopra citata dal Ministro dell'Economia - senza questo intervento di salvataggio le conseguenze per il sistema sarebbero state ben più gravi: i piani di risoluzione delle quattro banche in crisi hanno messo al sicuro circa 1 milione di correntisti e obbligazionisti per un controvalore di circa 12 miliardi di euro, oltre ai depositi fino a 100.000 euro già garantiti⁴. **L'alternativa al salvataggio delle banche sarebbe stata la liquidazione di tali istituti bancari che avrebbe comportato la restituzione dei crediti a vista messi a disposizione delle imprese per un valore superiore ai 10 miliardi di euro.**

Per quanto concerne il meccanismo di risoluzione, si ricorda che la direttiva prevede anche la facoltà di disporre - in subordine rispetto ad azioni e alcuni titoli di credito (quali le suddette obbligazioni subordinate) - dei depositi sopra i 100mila euro o la loro conversione in azioni per assorbire le perdite e ricapitalizzare la banca in crisi.

In questo caso, **non è stato quindi attivato il bail-in sui depositi sopra i 100mila euro e non è stato previsto l'utilizzo di risorse pubbliche per finanziare le banche in risoluzione o il Fondo nazionale di Risoluzione.**

In merito al bail-in - che entrerà in vigore nel suo complesso a gennaio 2016 - giova ricordare che nel 2013, quando si discuteva dell'adozione delle nuove regole sul Meccanismo unico di risoluzione in ambito europeo, Confindustria nell'ambito di BusinessEurope ha sottolineato come l'opzione di imporre perdite sui creditori junior dovesse essere valutata attentamente caso per caso, in quanto avrebbe potuto portare a una fuga degli investitori e, quindi, ostacolare ulteriormente i finanziamenti delle banche europee.

liquidità per rafforzare il sostegno finanziario all'economia locale e consentire in tempi rapidi la restituzione alla gestione privata come richiesto dalla normativa comunitaria.

³ Titoli i cui contratti prevedono che il rimborso, in caso di liquidazione, sia subordinato al soddisfacimento delle altre passività della banca; si tratta quindi di strumenti finanziari prossimi alle azioni quanto al rischio potenziale di sopportare perdite in caso di liquidazione e che, pertanto, offrono rendimenti solitamente superiori rispetto a quelli delle obbligazioni ordinarie.

⁴ Il salvataggio delle quattro banche permette la continuità economica e il sostegno del tessuto economico del territorio, con circa 200 mila soggetti tra PMI, commercianti e artigiani che possono continuare a godere di fidi e linee di credito per la loro attività. Dal 23 novembre 2015, infatti, sono già stati erogati o rinnovati crediti per oltre 300 milioni ai predetti soggetti. Complessivamente, sul tessuto socio-economico dei territori in cui operano le quattro banche - afferma il MEF - vengono riversati più di 24 miliardi di euro di raccolta. Inoltre, il MEF ha ribadito che, con il salvataggio previsto, si è conservato il livello occupazionale locale: i 6.000 dipendenti diretti e i 1.000 lavoratori dell'indotto proseguono il loro rapporto di lavoro senza subire impatti negativi dalla crisi degli istituti in questione.

Inoltre, Confindustria ha evidenziato come vi fosse la necessità di un intervento pubblico (in via transitoria, nazionale e una volta completata l'Unione Bancaria, comunitario) qualora dopo il bail-in operato su azioni e obbligazioni fosse necessaria un'ulteriore copertura.

Il DL 183 ha applicato le nuove regole del Meccanismo unico di risoluzione - che insieme alla Supervisione unica è uno dei due pilastri fin qui costruiti dell'Unione bancaria (il terzo pilastro, in corso di definizione è rappresentato dal Meccanismo di tutela unica dei depositi) - che prevede un intervento dello Stato nella risoluzione di crisi bancarie soltanto in circostanze straordinarie per evitare che la crisi di un intermediario abbia gravi ripercussioni sul funzionamento del sistema finanziario nel suo complesso.

Sotto questo profilo, il nuovo meccanismo - che si inserisce in una linea di continuità rispetto agli orientamenti sugli aiuti di Stato al salvataggio delle banche, adottati nel 2013, che prevedono la necessità di coinvolgere gli azionisti e i creditori subordinati prima di un eventuale supporto pubblico - innova rispetto al precedente quadro comunitario, nell'ambito del quale un intervento pubblico a sostegno di istituti in crisi sarebbe stato possibile a prescindere dal coinvolgimento dei privati; di tale sostegno si sono infatti avvalse banche di altri paesi europei prima dell'entrata in funzione delle nuove regole⁵.

FONDO DI SOLIDARIETÀ PER I RISPARMIATORI

Il MEF ha evidenziato che i risparmiatori coinvolti dall'azzeramento delle obbligazioni subordinate sono circa 10.500 (pari all'1% dei clienti complessivi delle quattro banche) per un controvalore di 340 milioni di euro. Poiché il valore complessivo delle obbligazioni subordinate emesse è pari a 768 milioni di euro, il MEF ha tuttavia evidenziato che la parte eccedente è stata ceduta a investitori istituzionali, che potrebbero averla immessa sul mercato secondario.

Al fine di introdurre un meccanismo di ristoro per i risparmiatori detentori di obbligazioni subordinate, il Governo ha presentato un **emendamento alla Legge di Stabilità che istituisce il Fondo di solidarietà** per erogare prestazioni agli investitori che detenessero, al 22 novembre 2015, strumenti finanziari subordinati delle quattro banche salvate. Il Fondo erogherà prestazioni solo a persone fisiche, imprenditori individuali e agricoli, coltivatori diretti. **Sono escluse, dunque, le persone giuridiche.**

Il Fondo di solidarietà sarà dotato di 100 milioni provenienti dal Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi, che gestirà il Fondo stesso.

Le modalità di gestione del Fondo e i criteri, le procedure e le condizioni per quantificare e concedere le prestazioni saranno definite con successivi decreti del MEF, sentito il Ministero della Giustizia.

⁵ Come affermato da Padoan, la crisi finanziaria partita nel 2008 ha contratto il prodotto nazionale di 10 punti percentuali. Sette anni dopo il sistema bancario italiano è rimasto in piedi e si è rinforzato in molti suoi punti senza utilizzare nemmeno un euro dei 1.100 miliardi spesi da altri Stati in Europa per salvare le banche. Infatti, come evidenziato da Banca d'Italia, gli aiuti di Stato concessi alle banche ammontavano a 238 miliardi di euro in Germania (8,2 per cento del PIL), 52 miliardi in Spagna (5,0 per cento), 42 miliardi in Irlanda (22,6 per cento), 40 miliardi in Grecia (22,2 per cento), 36 miliardi nei Paesi Bassi (5,5 per cento), 28 miliardi in Austria (8,4 per cento), 19 miliardi sia in Portogallo (11,0 per cento) sia in Belgio (4,6 per cento). A quella stessa data era di circa 1 miliardo il sostegno pubblico in Italia, oggi integralmente restituito (Dati Eurostat).

La procedura potrà essere, in tutto o in parte, di natura arbitrale. In questo caso, con DPCM, sentito il MEF, saranno nominati gli arbitri tra persone di comprovata professionalità, onorabilità, indipendenza, ovvero saranno definite le modalità per la loro individuazione e per il funzionamento del Collegio arbitrale.

In caso di procedura arbitrale le prestazioni saranno subordinate all'accertamento della violazione degli obblighi di diligenza, correttezza e trasparenza previsti dal TUF.

Per tutto quanto non coperto dal Fondo di solidarietà, rimane fermo, come specificato anche dall'emendamento, il diritto al risarcimento del danno.

Inoltre, il Governo ha presentato un secondo emendamento alla Legge di Stabilità, che autorizza il MEF a stipulare con il Comitato Unico di Risoluzione (presso la UE) accordi per consentire allo Stato di dare finanziamenti al Fondo di Risoluzione nazionale in caso di dotazione insufficiente. A tal fine, viene creato un apposito fondo presso il MEF, dotato di 2,5 miliardi.

L'emendamento del Governo distingue, dunque, le posizioni di chi ha scelto consapevolmente di assumersi dei rischi, da quelle di chi è stato tratto in inganno da una delle quattro banche.

Con riferimento alla verifica dei casi in cui è venuto meno il rispetto delle norme del TUF, si ricorda che le stesse contengono precise tutele della clientela retail, volte in particolare a garantire che nella prestazione dei servizi e delle attività di investimento le banche e gli altri soggetti abilitati adottino comportamenti improntati a diligenza, correttezza e trasparenza⁶.

MISURE FISCALI

Le descritte misure sono, inoltre, corredate da alcuni interventi di natura fiscale. Nel dettaglio, l'emendamento presentato dal Governo detta, in primo luogo, disposizioni concernenti il trattamento fiscale delle imposte differite attive (DTA) per gli istituti in risoluzione; a partire dal 23 novembre 2015, la trasformazione in credito di imposta delle DTA, iscritte nella situazione contabile di riferimento dell'ente sottoposto a risoluzione, decorre dalla data di avvio della risoluzione ed opera sulla base dei dati della medesima situazione contabile.

Corollario di questa previsione è l'introduzione, a decorrere dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2016, di una addizionale IRES del 3,5% a carico di istituti di credito, società di gestione comune di fondi mobiliari, capogruppo di gruppi bancari, SIM, intermediari finanziari, istituti di moneta elettronica, istituti di pagamento, società finanziarie e Banca d'Italia. Considerando che dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2016 l'aliquota IRES ordinaria sarà applicabile nella misura del 24%, in luogo di quella del 27,5% vigente, l'emendamento in

⁶ L'articolo 21, comma 1 del TUF prevede che nella prestazione dei servizi e delle attività di investimento e accessori i soggetti abilitati debbano: a) comportarsi con diligenza, correttezza e trasparenza, per servire al meglio l'interesse dei clienti e per l'integrità dei mercati; b) acquisire le informazioni necessarie dai clienti e operare in modo che essi siano sempre adeguatamente informati; c) utilizzare comunicazioni pubblicitarie e promozionali corrette, chiare e non fuorvianti; d) disporre di risorse e procedure, anche di controllo interno, idonee ad assicurare l'efficiente svolgimento dei servizi e delle attività.

questione ha l'effetto, per i soggetti indicati, di annullare tale riduzione IRES, mantenendo l'imposizione al livello attuale. Contestualmente, si dispone la piena deducibilità (ai fini IRES e IRAP) degli interessi passivi degli enti creditizi e finanziari. La misura mira a sterilizzare le perdite che deriverebbero per il sistema bancario dall'abbattimento dell'aliquota IRES al 24%; infatti, il taglio dell'aliquota IRES ridurrebbe la possibilità per le banche di recuperare i crediti iscritti in bilancio come imposte differite attive. Va, tuttavia, rilevato che un intervento sulla tassazione IRES di carattere non generale ma limitato ad alcuni settori potrebbe essere sottoposto a censure da parte della Corte Costituzionale (analogamente a quanto avvenuto con la sentenza Corte Cost. n. 10 del 2015 che ha giudicato illegittima l'addizionale IRES per i soggetti operanti nel settore petrolifero ed energetico).

L'emendamento dispone, altresì, la irrilevanza ai fini IRES e IRAP delle variazioni dello stato patrimoniale derivante dalla procedura di risanamento; infine, si prevede la deducibilità integrale, ai fini IRES e IRAP, dei contributi versati – anche su base volontaria – al sistema di garanzia dei depositanti, di cui all'art. 96, D.Lgs. n. 385/1993.

DIBATTITO

È ora aperto un dibattito sulle misure da introdurre al fine di prevenire l'insorgere, in futuro, di simili casi e tutelare al meglio i risparmiatori.

Al riguardo, si è espressa in particolare **Banca d'Italia**, ribadendo la necessità, già in passato sottolineata dalla stessa Autorità, di introdurre **il divieto di collocamento degli strumenti più rischiosi presso i piccoli risparmiatori, limitandolo agli investitori specializzati**.

Inoltre, Banca d'Italia ha sottolineato l'importanza dello strumento dei fondi di garanzia dei depositanti quale fonte ulteriore di sostegno nelle crisi bancarie, che "oltre a tenere indenni da perdite i depositanti in caso di risoluzione o liquidazione della banca, possono e dovrebbero avere un ruolo determinante nel prevenire le crisi".

Ha, inoltre, ribadito la necessità che le banche assicurino il massimo impegno per rafforzare la tutela dei risparmiatori in relazione alle nuove norme per la gestione delle crisi bancarie e per applicare gli obblighi di diligenza, trasparenza e correttezza collegati ai servizi di investimento e alle offerte al pubblico di sottoscrizione e di vendita in modo da non collocare gli strumenti più rischiosi presso clienti non in grado di comprenderne l'effettivo rischio.

In direzione analoga vanno le raccomandazioni della Consob. In particolare, **in una comunicazione di dicembre 2014 a cui le banche e altri intermediari finanziari erano tenuti ad adeguarsi entro fine giugno 2015, la Consob sconsiglia di offrire alla clientela retail prodotti finanziari complessi**. Tale comunicazione richiama, inoltre, le banche e gli altri intermediari a prevenire conflitti di interesse nella distribuzione dei prodotti e sollecita tali soggetti a eliminare incentivi al personale che possano accentuare i conflitti di interesse del venditore.