

LA SOLUZIONE DELLA CRISI DELLE BANCHE VENETE

Il provvedimento in esame introduce disposizioni urgenti per la **gestione della crisi di Banca Popolare di Vicenza S.p.A. e di Veneto Banca S.p.A.** in grado di assicurare:

- la **massima tutela dei risparmiatori**, correntisti e obbligazionisti ordinari;
- la **continuità del sostegno del credito alle famiglie e alle imprese** del territorio, essendo stata garantita la piena continuità dei rapporti in essere;
- **misure di ristoro per gli investitori titolari di obbligazioni subordinate**, che saranno risarciti;
- la **tutela dell'occupazione**, nessun licenziamento e gestione solo volontaria degli esuberanti;
- la **continuità operativa degli uffici e degli sportelli delle banche**, che sono rimasti regolarmente aperti e pienamente funzionanti.

La **crisi** dei due istituti è stata causata dalle **carenze patrimoniali** dovute agli **elevati livelli di crediti deteriorati** – un problema diffuso in Europa per il protrarsi degli effetti della crisi economica – e dalle **difficoltà** dei loro **modelli di business**, su cui la riforma (decreto-legge n. 3/2015)¹ che ha disposto la trasformazione delle banche popolari ha, finalmente, posto rimedio.

Il dialogo fra il Governo e le autorità europee è stato molto intenso nel corso del 2017, con l'obiettivo di individuare la migliore soluzione per salvaguardare integralmente i risparmiatori. Ma, anche a causa dell'assenza di investitori privati disponibili a mettere a disposizione risorse, non è stato possibile attuare la ricapitalizzazione precauzionale. Il **23 giugno 2017** la **Banca Centrale Europea** ha dichiarato le due banche venete in **condizione di dissesto**, consentendo l'applicazione delle **procedure di insolvenza nazionali**.

Con il **decreto legge n. 99 del 25 giugno 2017**, il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta della Banca d'Italia, ha quindi sottoposto le due banche a **liquidazione coatta amministrativa**. Il Governo ha però adottato una **speciale procedura d'insolvenza finalizzata a garantire una gestione ordinata della crisi delle due banche**.

Tali misure consistono anzitutto nella cessione di parte delle attività e passività delle due banche, ivi compreso il personale, a un acquirente, di fatto individuato in **Intesa Sanpaolo**. Gli asset delle due banche sono stati dunque affidati al più solido operatore nazionale, selezionato con una procedura – anche a parere della Commissione europea – aperta, equa e trasparente e che ha assicurato la vendita secondo la migliore offerta ricevuta. A **Società per la gestione di attività S.p.a (SGA)**, il cui capitale è interamente posseduto dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), saranno ceduti i **crediti deteriorati** delle due banche; SGA si occuperà di massimizzarne il valore di recupero e i proventi di tale gestione saranno destinati interamente alle banche in liquidazione e dunque disponibili per soddisfare i creditori.

¹ Vedi dossier Ufficio documentazione e Studi Gruppo PD Camera nn. [73](#) e [73bis](#).

Le misure prevedono l'impiego di **risorse pubbliche** con iniezioni di liquidità pari a 4,8 miliardi di euro e garanzie fino ad un massimo di 12 miliardi di euro. L'operazione è conforme alla normativa europea e compatibile con le norme sugli aiuti di Stato.

L'intervento consentirà di rimuovere **18 miliardi di crediti deteriorati** dal sistema bancario italiano, sostenendo così il suo consolidamento già intrapreso grazie alle numerose riforme approvate nel corso degli ultimi due anni.

È stato evitato il "**bail in**", che avrebbe comportato un **danno irreversibile per la nostra economia** in termini di licenziamenti, sportelli chiusi, circa 100.000 piccole e medie imprese e duecentomila famiglie costrette a restituire per intero e subito i prestiti (per circa 26 miliardi, e ne sarebbero con tutta probabilità derivate diffuse insolvenze); non sarebbero inoltre stati garantiti i depositi di importo superiore ai 100.000 euro e le obbligazioni ordinarie, che avrebbero concorso alla copertura delle perdite delle due banche.

Il provvedimento in esame, oltre a **tutelare tutti i risparmiatori**, prevede che gli **obbligazionisti subordinati** siano **ristorati per l'80 per cento** a carico del **Fondo di solidarietà** istituito dalla legge di stabilità per il 2016 in occasione della messa in risoluzione delle "quattro banche"; il ristoro sarà integrale, come si è appreso nel corso della conferenza stampa del Presidente del Consiglio dei ministri del 25 giugno 2017 e confermato successivamente dalle dichiarazioni del Ministro dell'economia e delle finanze Pier Carlo Padoan, con il restante **20 per cento a carico di Intesa Sanpaolo**.

Come notato dal relatore Giovanni Sanga (PD), il decreto «è indispensabile per salvare i risparmi di 2 milioni di famiglie, il lavoro di circa 200.000 imprese, con l'occupazione di circa 3 milioni di persone, nonché con l'occupazione diretta del personale delle banche».

Nel corso dell'esame in sede referente è stato, infine, rifiuto nel provvedimento in esame il contenuto del decreto-legge n. 89/2017. Detto provvedimento ha modificato la disciplina dell'intervento statale nelle procedure di risanamento e ricapitalizzazione degli istituti bancari recata dal decreto-legge 237/2016², intervenendo in particolare sulla normativa che concerne il riparto degli oneri di risanamento delle banche tra azionisti e creditori subordinati (c.d. burden sharing).

Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai [lavori parlamentari](#) del disegno di legge del Governo "Conversione in legge del decreto-legge 25 giugno 2017, n. 99, recante disposizioni urgenti per la liquidazione coatta amministrativa di Banca Popolare di Vicenza S.p.A. e di Veneto Banca S.p.A." AC 4565 – relatore Giovanni Sanga (PD) – e ai relativi [dossier](#) del Servizio studi della Camera dei deputati.

LA CRISI DELLE BANCHE VENETE

Nel corso del 2017 la situazione finanziaria di **Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca**, già precaria nonostante il superamento degli stress test e l'intervento da **3,5 miliardi di euro** effettuato nel 2016 da parte del sistema bancario attraverso il **Fondo Atlante** (fondo alternativo di investimento privato, nato proprio nel 2016 sotto impulso del Governo Renzi per intervenire nelle crisi bancarie) si è **ulteriormente deteriorata**.

² Vedi dossier Ufficio documentazione e Studi Gruppo PD Camera n. [189](#).

La **Banca Centrale Europea** ha dunque richiesto ad entrambe le banche di presentare dei **programmi di ricapitalizzazione** per assicurare il rispetto dei requisiti patrimoniali: i piani industriali sottoposti **non** sono stati tuttavia ritenuti **credibili** dalla stessa BCE.

In particolare, nel corso del mese di **maggio 2017**, il dialogo fra il Governo e le autorità europee si è intensificato, con il dichiarato obiettivo di concordare in tempi celeri una soluzione volta, nel rispetto delle regole, alla stabilità delle due banche e a salvaguardare integralmente i risparmiatori. Esclusa categoricamente dall'Esecutivo qualunque ipotesi di ricorso al ***bail-in***³, uno **schema di ricapitalizzazione precauzionale**⁴ per i due istituti veneti ha costituito per settimane la soluzione auspicata da tutti i soggetti interessati: non è stata però soddisfatta dal mercato la condizione posta dalla divisione Antitrust dell'Unione europea – 1,25 miliardi di euro addizionali di capitali privati – per poter utilizzare risorse pubbliche già rese disponibili dal Governo e procedere in tal senso.

Per tale motivo, il 23 giugno 2017 la Banca Centrale Europea ha dichiarato le due banche venete in **condizione di dissesto** (*failing or likely to fail*), consentendo tuttavia, tenuto conto delle loro specificità e nel rispetto delle regole europee, l'applicazione delle **procedure di insolvenza nazionali** a specifiche condizioni, tra le quali il pieno contributo ai costi di risanamento (regime di *burden sharing*) da parte dei possessori di azioni e di obbligazioni subordinate.

In un così delicato contesto e nella convinzione che la messa in liquidazione delle due banche potesse avere un forte impatto sull'economia reale delle regioni in cui esse sono maggiormente operative, il Governo ha ritenuto opportuno impiegare risorse pubbliche per rendere meno onerosa, in senso ampio, tale procedura: a tal fine, il **24 giugno 2017** l'Italia ha notificato alla **Commissione Europea** un **piano di aiuti pubblici, approvato** il giorno successivo in sede europea, le cui misure sono contenute nel provvedimento in esame.

LA LIQUIDAZIONE COATTA AMMINISTRATIVA

Il decreto disciplina l'avvio e lo svolgimento della **liquidazione coatta amministrativa** di **Banca Popolare di Vicenza S.p.A.** e di **Veneto Banca S.p.A.**, nonché le modalità e le condizioni delle misure a sostegno delle stesse, in conformità alla disciplina europea in materia di aiuti di Stato.

In particolare il provvedimento consente al Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta della Banca d'Italia, di:

1. sottoporre le due banche a liquidazione coatta amministrativa, disponendo altresì la continuazione dell'esercizio dell'impresa;
2. prevedere la **cessione dell'azienda bancaria** o di rami di essa ad un acquirente;
3. adottare **misure di sostegno pubblico** per la predetta cessione.

³ A seguito dell'approvazione della direttiva 2014/59/UE (*"Bank Recovery and Resolution Directive"*, BRRD), dal 1° gennaio 2016 è entrato in vigore il *bail-in* per la gestione delle crisi bancarie: prima del coinvolgimento del Fondo di Risoluzione (o più in generale dei fondi pubblici) tale regime di condivisione delle perdite prevede la riduzione del valore nominale non solo delle azioni e delle obbligazioni subordinate – come nel caso del *burden sharing*, che ha trovato applicazione nel novembre 2015 per le "quattro banche" - ma anche dei titoli di debito più senior, quali le obbligazioni ordinarie e i depositi di importo superiore ai 100.000 euro, rispettando l'ordine della gerarchia concorsuale.

⁴ L'intervento pubblico realizzato ai sensi del DL 237/2016 (convertito dalla Legge 17 febbraio 2017, n. 15) ha consentito di fare efficacemente fronte alla delicata situazione finanziaria del Monte dei Paschi di Siena, attraverso la soluzione del rafforzamento patrimoniale precauzionale; le risorse pubbliche complessivamente stanziati ammontano a circa 6,6 miliardi, ma è stato possibile approvare tale procedura anche grazie al contributo di soggetti diversi dallo Stato, per un onere aggiuntivo pari a circa 2,2 miliardi.

Il provvedimento consente ai commissari liquidatori nominati dalla Banca d'Italia di **cedere l'azienda delle banche venete poste in liquidazione**, o parti di essa, **a un soggetto selezionato sulla base di una procedura aperta, concorrenziale, non discriminatoria di selezione dell'offerta di acquisto più conveniente**. Tale soggetto è stato in particolare individuato in **Intesa Sanpaolo**, come annunciato dalla banca in un comunicato stampa del 26 giugno.

Il **cessionario risponde solo dei debiti ricompresi nel perimetro della cessione**; questi non è obbligato solidalmente con il cedente, nel caso di cessione dell'azienda nella cui attività è stato commesso un reato, al pagamento della sanzione pecuniaria prevista dalla legge.

Sono **esclusi dal perimetro della cessione**, tra l'altro, **i crediti deteriorati** (sofferenze, inadempienze probabili ed esposizioni scadute) e ulteriori attività e passività delle banche in liquidazione, come specificate nel **contratto di cessione**. Sono altresì **esclusi i diritti degli azionisti, gli strumenti di capitale** (computabili e non nei fondi propri) e **le passività subordinate**, che restano in capo alle banche liquidate. L'acquisto delle suddette attività e passività prevede il pagamento del corrispettivo simbolico di 1 euro da parte del cessionario ed è **stato da questi condizionato all'attivazione di talune misure di intervento pubblico**.

Se la cessione comprende **titoli assistiti da garanzia dello Stato** su passività di nuova emissione, il corrispettivo della garanzia è riconsiderato per tener conto della rischiosità del soggetto garantito. Il cessionario può altresì rinunciare, in tutto o in parte, alla garanzia dello Stato per i titoli da esso acquistati; in questo caso, la garanzia si estingue e, in relazione alla rinuncia, non è dovuto alcun corrispettivo.

Per **assicurare la continuità dell'esercizio dell'impresa**, sono previste **misure speciali** – anche in deroga alle disposizioni civilistiche – per garantire l'immediata efficacia della cessione nei confronti dei terzi.

Sono previste **regole specifiche per i beni culturali**, come definiti ai sensi del relativo codice. In particolare, ai fini dell'esercizio della prelazione di acquisto da parte del Ministero dei beni e delle attività culturali o degli enti territoriali autorizzati *ex lege*, la denuncia di trasferimento è effettuata dal cessionario entro trenta giorni dalla conclusione del contratto di cessione.

Il decreto-legge stabilisce infine che, se la concentrazione che deriva dalla cessione non è disciplinata dal regolamento comunitario sulle concentrazioni tra imprese, essa si intende autorizzata anche in deroga alle procedure stabilite dalla legislazione nazionale *antitrust*, per rilevanti interessi generali dell'economia nazionale.

L'INTERVENTO DELLO STATO

Il decreto-legge autorizza il Ministero dell'economia e delle finanze ad **effettuare specifici interventi pubblici** a sostegno dell'operazione di liquidazione delle banche venete. Più in dettaglio si tratta dei seguenti interventi:

1. **concessione della garanzia dello Stato a copertura dello "sbilancio di cessione"**, ossia la differenza tra passività e attività cedute;
2. **erogazione di un supporto finanziario per ricostituire i fondi propri del cessionario**, per un ammontare idoneo a fronteggiare l'assorbimento patrimoniale derivante dalle attività ponderate per il rischio acquisito;
3. **concessione della garanzia dello Stato sull'adempimento di obblighi delle due**

banche in liquidazione, in relazione a impegni, dichiarazioni e garanzie da esse assunti;

4. erogazione al cessionario di fondi a sostegno di misure di ristrutturazione aziendale.

Il cessionario anticipa al commissario liquidatore le spese necessarie per il funzionamento della procedura di liquidazione coatta amministrativa; è previsto uno specifico ordine per il pagamento dei crediti concessi dal cessionario degli *asset* e per l'escussione delle garanzie statali. Si prevede poi lo svolgimento di una **due diligence** sul compendio ceduto, con possibilità di retrocedere al cedente alcuni beni ed *asset* aziendali, a specifiche condizioni di legge oppure secondo quanto appositamente previsto dal contratto di cessione, con l'obiettivo di far fronte a svalutazioni impreviste.

LA CESSIONE DEI CREDITI DETERIORATI

Il decreto-legge disciplina la cessione alla **Società per la gestione di attività S.p.A., di proprietà del MEF, da parte dei commissari liquidatori, dei crediti deteriorati e di altri attivi non ceduti o retrocessi**. Il corrispettivo della cessione è rappresentato da un credito della liquidazione nei confronti della società, pari al valore di iscrizione contabile dei beni e dei rapporti giuridici ceduti nel bilancio della SGA S.p.A. A quest'ultima è attribuita l'amministrazione degli stessi.

MISURE DI RISTORO A FAVORE DEGLI INVESTITORI

Il decreto disciplina **le misure di ristoro a favore degli investitori** che, al momento dell'avvio della liquidazione coatta amministrativa, detenevano strumenti finanziari di debito subordinato emessi dalle banche poste in liquidazione col presente provvedimento, sottoscritti o acquistati entro la data del 12 giugno 2014 nell'ambito di un rapporto negoziale diretto con le medesime banche emittenti. Per i creditori subordinati delle banche che siano investitori al dettaglio sono previsti i medesimi meccanismi di ristoro già garantiti per i piccoli risparmiatori coinvolti nella messa in risoluzione delle 4 banche a fine novembre 2015 e, come in quel caso, il presente decreto dispone che possano accedere alle prestazioni del **Fondo di solidarietà con erogazione diretta**, istituito dalla legge di stabilità per il 2016 e alimentato dal Fondo interbancario di tutela dei depositi, **per l'80 per cento**; come già ricordato, anche se non espressamente previsto nel decreto, **Intesa Sanpaolo** concorrerà al rimborso per il **restante 20 per cento**.

MODIFICA DELLA DISCIPLINA DEL BURDEN SHARING

Nel corso dell'esame in sede referente è stato rifiuto nel provvedimento in esame il **contenuto del decreto-legge 89/2017⁵**, conseguentemente abrogato.

Detto provvedimento ha modificato la **disciplina dell'intervento statale nelle procedure di risanamento e ricapitalizzazione degli istituti bancari** recata dal DL 237/2016, intervenendo in particolare sulla normativa che concerne **il riparto degli oneri di risanamento delle banche tra azionisti e creditori subordinati (cd. burden sharing)**.

Si ricorda che il decreto-legge 237/2016 autorizza il MEF a sottoscrivere o acquistare azioni di banche italiane che presentano l'esigenza di rafforzamento del patrimonio. Tale

⁵ [AC 4554](#) Conversione in legge del decreto-legge 16 giugno 2017, n. 89, recante interventi urgenti per assicurare la parità di trattamento dei creditori nel contesto di una ricapitalizzazione precauzionale nel settore creditizio.

decreto, pur disponendo una procedura di compensazione orientata alla massima tutela dei risparmiatori, non prevede una norma che cristallizzi a una certa data la situazione delle passività suscettibili di *burden sharing*: in considerazione dell'assenza di un termine temporale per la durata delle negoziazioni con le istituzioni dell'Unione europea competenti a valutare la conformità della misura di intervento pubblico, la mancanza di una norma di tal genere può rivelarsi pregiudizievole per la parità di trattamento dei creditori, qualora nel corso della procedura di autorizzazione della misura pubblica alcune delle passività coinvolte vengano a scadenza.

Dunque il decreto-legge 89/2017 prevede, in particolare, che, ove la banca abbia presentato o formalmente comunicato l'intenzione di presentare richiesta di intervento dello Stato, **sia prorogato di sei mesi il termine di scadenza delle passività oggetto delle predette misure di *burden sharing***, se tale termine di scadenza ricade nei sei mesi successivi alla presentazione dell'istanza o della formale comunicazione dell'intenzione di presentarla. Nelle more della procedura di autorizzazione alla ricapitalizzazione precauzionale, tale norma di *freezing* consente di preservare la situazione patrimoniale dell'istituto, senza che il rimborso delle passività subordinate in scadenza alteri il quadro finanziario sottoposto a valutazione ai fini dell'approvazione della procedura di rafforzamento.

La norma in esame interviene inoltre sulle misure di ricapitalizzazione degli istituti bancari da parte del MEF, effettuata mediante l'acquisto di azioni o altri strumenti rappresentativi del capitale: **in particolare, si allunga da 60 a 120 giorni il periodo concesso per il completamento**, da parte del MEF, delle operazioni di acquisto delle azioni delle banche interessate al risanamento, ove tali azioni derivino dalle predette misure di *burden sharing*, al fine di consentire un'adeguata valutazione da parte degli investitori coinvolti.