

Luglio 2017

La liquidazione delle banche venete

Antonio Pezzuto, ex Dirigente della Banca d'Italia

Il settore bancario italiano ha sperimentato negli ultimi anni difficoltà particolarmente gravi, riconducibili alla caduta dell'attività produttiva, a carenze negli assetti organizzativi, a comportamenti fraudolenti del management e a incaute politiche di allocazione del credito. Tale situazione ha indotto le autorità nazionali (MEF e Banca d'Italia) ad avviare un vasto e articolato processo di ristrutturazione del settore, culminato con la riforma del credito cooperativo al fine di favorirne il rafforzamento patrimoniale, con l'obiettivo di promuoverne il consolidamento e migliorarne l'efficienza e la capacità di resilienza a eventuali shock esterni. In questo contesto si colloca l'iniziativa volta al salvataggio della Banca Popolare di Vicenza (BPVI) e di Veneto Banca (VB), che segue l'intervento di ristrutturazione di Banca Monte dei Paschi di Siena e la risoluzione di quattro banche regionali avvenuta nel novembre del 2015.

Con il decreto legge n. 99 del 25 giugno scorso il MEF, su proposta della Banca d'Italia, ha posto BPVI e VB in liquidazione coatta amministrativa. Poiché la liquidazione "atomistica", ossia la vendita nel tempo dei singoli cespiti aziendali, determinerebbe gravi pregiudizi per l'economia¹, si è ritenuto opportuno individuare una soluzione che consenta di gestire la crisi delle due banche con strumenti aggiuntivi rispetto a quelli previsti dal Testo unico bancario. Infatti, in assenza di interventi pubblici di sostegno, l'assoggettamento delle banche a liquidazione potrebbe comportare una distruzione del valore delle aziende bancarie coinvolte e imporrebbe un'improvvisa cessazione dei rapporti di credito esistenti, con conseguenti gravi ripercussioni sul tessuto produttivo e sociale.

Il decreto prevede le seguenti misure: i) cessione del compendio aziendale delle due banche² a Intesa Sanpaolo, intermediario selezionato sulla base di una procedura aperta,

¹ La liquidazione "atomistica" avrebbe comportato il rientro immediato dei prestiti erogati alla clientela e il congelamento dei depositi (esclusi quelli di importo inferiore a 100 mila euro) e di altri passività, che vengono rimborsati dal FITD, con ripercussioni negative sui livelli occupazionali e produttivi.

² Nel dettaglio, sono acquisiti da Intesa attivi per un valore provvisorio di 45,9 miliardi di euro, composti principalmente da crediti v/banche per 3,8 miliardi, crediti in bonis v/clientela per 8,8 miliardi e, per la parte residua, da poste di varia natura. Banca Intesa ha inoltre acquisito passività per complessivi 51,3

concorrenziale e non discriminatoria, che è subentrata nei rapporti delle banche cedenti con la clientela senza soluzione di continuità; ii) iniezione di liquidità pari a circa 4,8 miliardi di euro³ e concessione di garanzie statali, per un importo massimo di circa 12 miliardi, sul finanziamento della massa fallimentare da parte di Banca Intesa, al fine di garantire la continuità del sostegno creditizio al territorio, nonché per la gestione dei processi di ristrutturazione delle banche in liquidazione.

Non hanno formato oggetto di cessione i crediti deteriorati delle due banche, il cui valore lordo ammonta a 17,5 miliardi (9,6 miliardi al netto delle rettifiche già operate). Tali crediti saranno successivamente trasferiti alla Società di Gestione delle Attività - SGA, interamente controllata dal MEF, che provvederebbe alle relative attività di gestione e recupero⁴.

La Commissione europea ha ritenuto che le misure di sostegno siano conformi alla normativa europea sugli aiuti di Stato alle banche, in particolare alla Comunicazione sul settore bancario del 30 luglio 2013, in quanto gli attuali azionisti e detentori di obbligazioni subordinate hanno pienamente contribuito ai costi del risanamento, riducendo così l'onere dell'intervento pubblico. Ad avviso della Commissione, sia le garanzie sia gli apporti di capitale sono coperti da crediti di rango più elevato (*senior*) vantati dallo Stato italiano sulle attività comprese nella massa fallimentare, di tal che il costo netto per lo Stato italiano sarà di gran lunga inferiore all'importo nominale dei provvedimenti previsti (cfr. Comunicato stampa del 25.6.2017).

L'approvazione del decreto legge è stata preceduta dalla decisione della BCE di considerare, ai sensi dell'art. 18, paragrafo 1, lettera a), del Regolamento UE/806/2014, le due banche venete "in dissesto o a rischio di dissesto" (*failing or likely to fail*), in seguito alla loro ripetuta violazione dei requisiti patrimoniali di vigilanza. E' appena il caso di rammentare che, in base alla disciplina comunitaria, una banca che versa in condizione di dissesto viene sottoposta a liquidazione secondo le ordinarie procedure di insolvenza previste dal diritto fallimentare nazionale, salvo il caso in cui il Comitato di risoluzione unico (*Single Resolution Board - SRB*) ritenga che vi sia un interesse pubblico a sottoporre l'intermediario a risoluzione, in quanto la liquidazione ordinaria

miliardi, composte principalmente da debiti v/banche per 9,3 miliardi, debiti v/clientela per 25,8 miliardi e titoli in circolazione per 11,8 miliardi. Lo sbilancio, pari a 5,4 miliardi, rappresenta un credito della banca acquirente nei confronti della liquidazione (Cfr. Banca d'Italia, Memoria per la VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati, luglio 2017).

³Di questi, 3,5 miliardi a copertura del fabbisogno di capitale generatosi in capo a Banca Intesa in seguito all'acquisizione della "parte buona" delle attività delle due banche e 1,3 miliardi volti a sostenere le misure di ristrutturazione aziendale che la banca acquirente dovrà attivare per rispettare gli impegni assunti nell'ambito della disciplina europea sugli aiuti di Stato. Banca Intesa si è altresì impegnata a gestire gli esuberi delle banche (oltre 4.000 dipendenti) conseguenti all'operazione.

⁴Dalla gestione dei suddetti crediti lo Stato potrebbe recuperare 9,6 miliardi (di cui 4,2 miliardi a valere sulle sofferenze e 5,4 miliardi a valere sulle inadempienze probabili), ipotizzando tassi di recupero (46,9%) analoghi a quelli osservati nel periodo 2006-2015 (Cfr. Relazione tecnica allegata al decreto legge).

“potrebbe compromettere la stabilità finanziaria, interrompere la prestazione di funzioni essenziali e pregiudicare la tutela dei depositanti” (cfr. Considerando n. 45 della Direttiva 2014/59/UE sul risanamento e la risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento). Nel caso di specie il SRB, nel confermare la valutazione della BCE, ha stabilito che l'intervento di risoluzione non era nell'interesse pubblico, poiché l'operatività delle banche non era sufficientemente estesa, bensì concentrata solo in alcune aree del territorio nazionale.

Quali sono gli impatti dell'operazione su azionisti e obbligazionisti? Si premette che, in aderenza alla *Banking Communication* del 2013, mentre i possessori di azioni e di obbligazioni subordinate contribuiscono all'assorbimento delle perdite (*burden sharing*), i detentori di obbligazioni ordinarie (*senior*) non devono concorrere al risanamento e i depositanti rimangono pienamente tutelati. Ne consegue che gli obbligazionisti ordinari e i depositanti delle due banche non subiscono alcuna perdita poiché i relativi rapporti contrattuali sono stati trasferiti a Banca Intesa. Pertanto, gli obbligazionisti ordinari riceveranno il pagamento degli interessi e il rimborso del capitale, mentre i depositanti potranno continuare a utilizzare i propri conti correnti. Le azioni e le obbligazioni subordinate non vengono invece trasferite, ma rimangono nella liquidazione. I diritti dei titolari di obbligazioni subordinate potranno, tuttavia, essere soddisfatti nell'ipotesi in cui lo Stato recuperi integralmente l'esborso erogato per cassa a supporto dell'intervento e siano stati soddisfatti gli altri creditori.

Il decreto ha previsto, tuttavia, un meccanismo di ristoro per gli investitori diversi da quelli professionali che abbiano sottoscritto o acquistato obbligazioni subordinate prima del 12.6.2014⁵ e ne hanno conservato la titolarità fino all'avvio della procedura di liquidazione. Questi soggetti potranno, entro il 30.9.2017, presentare istanza al Fondo di Solidarietà di cui all'art. 9 del D.L. 59/2011, al fine di ottenere il rimborso delle obbligazioni subordinate possedute. È prevista l'erogazione di un indennizzo forfettario pari all'80% del corrispettivo pagato per l'acquisto delle obbligazioni, purché ricorra almeno una delle seguenti condizioni: i) patrimonio mobiliare inferiore a 100 mila euro; reddito imponibile inferiore a 35 mila euro⁶.

Da ultimo, si soggiunge che, con provvedimento del 10 luglio scorso, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha ritenuto che l'operazione di acquisizione, da parte di Banca Intesa, del controllo delle due banche venete non determini, ai sensi dell'art. 6, comma 1, della legge 287/90, la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante nei mercati, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza.

⁵ Data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Direttiva 2014/59/UE sul risanamento e la risoluzione delle banche (*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD).

⁶ Castiglioni M., I diritti degli azionisti e degli obbligazionisti nel caso di dissesto o procedure di liquidazione di banche e società. Il caso della liquidazione coatta amministrativa di Veneto Banca e Banca popolare di Vicenza, in *MAGISTRA BANCA e FINANZA*, 14.7.2017.

Nel prosieguo del lavoro si cercherà di spiegare le ragioni tecniche alla base della decisione presa dalle autorità italiane, d'intesa con le istituzioni europee, di disporre la liquidazione delle due banche venete, dopo l'abbandono dell'ipotesi della ricapitalizzazione pubblica precauzionale a causa dell'accertata condizione di dissesto e per la mancanza di risorse private sufficienti a coprire perdite future.

In una nota tecnica trasmessa dalla Banca d'Italia, in data 15.4.2016, alla Commissione d'inchiesta del Consiglio Regionale del Veneto, si legge che le predette banche sono state entrambe interessate da due problematiche, legate alla loro natura di banche popolari non quotate: la modalità di determinazione del prezzo delle azioni e i finanziamenti concessi dalle banche alla clientela per la sottoscrizione delle azioni dalla banca medesima.

Riguardo al prezzo delle azioni, il codice civile, all'art. 2528, attribuisce la responsabilità di fissare il prezzo all'organo assembleare, su proposta degli amministratori. Al riguardo, la Banca d'Italia ha più volte richiamato le due banche a dotarsi di idonee procedure e criteri obiettivi per attribuire un prezzo alle loro azioni.

Con riferimento alla raccolta di capitali con contestuale emissione di azioni a fronte di finanziamenti erogati dalle stesse banche emittenti ai sottoscrittori delle azioni (c.d. "azioni finanziate"), la normativa di vigilanza prevede che le azioni acquistate grazie a un finanziamento della banca emittente non possono essere computate nel patrimonio di vigilanza. Alla base di questo divieto vi è la considerazione che il patrimonio esplica la funzione di ammortizzatore di eventuali perdite, ragion per cui esso deve essere costituito da risorse vere.

Nel caso della Banca Popolare di Vicenza⁷, già nel 2013 sono stati effettuati diversi interventi di vigilanza per richiamare la banca a una scrupolosa osservanza della normativa allora vigente in materia di riacquisto di azioni proprie⁸. Dal 2014, in seguito all'entrata in vigore del Regolamento UE 575/2013, che ha subordinato i riacquisti di azioni proprie all'autorizzazione preventiva dell'Organo di vigilanza, indipendentemente dal loro ammontare in termini di incidenza sul capitale, l'azione di vigilanza nei confronti della banca vicentina è divenuta più insistente.

L'ispezione condotta nel 2015, oltre a far emergere i riacquisti di azioni proprie effettuati dalla BPVI senza la necessaria autorizzazione, ha posto in luce un'altra grave irregolarità: l'omessa deduzione per un ammontare cospicuo dal patrimonio di vigilanza del capitale raccolto a fronte di finanziamenti erogati dalla stessa BPVI ai sottoscrittori delle sue azioni senza informarne la Vigilanza. Tale omissione ha avuto un consistente

⁷ BPVI è una banca commerciale di modeste dimensioni, con oltre 5.300 dipendenti, che opera soprattutto nelle regioni nord-est del territorio nazionale. A fine 2016, disponeva di 502 sportelli bancari e deteneva una quota di mercato di circa l'1% in termini sia di depositi sia di prestiti.

⁸ La Circolare n. 263 del 2006, 11° aggiornamento del 31.1.2012, stabiliva che l'acquisto o il rimborso da parte della banca di azioni proprie per un importo complessivo superiore al 5% del capitale era soggetto alla preventiva autorizzazione della Banca d'Italia.

impatto patrimoniale negativo (circa 1 miliardo di euro), registrato dalla banca nella relazione semestrale al 30 giugno e nel bilancio 2015. Sulla situazione patrimoniale ha inoltre inciso il marcato deterioramento del comparto del credito, che ha portato alla contabilizzazione di ingenti rettifiche di valore nel bilancio 2015 (1,3 miliardi).

Sulla scorta delle risultanze ispettive, la BPVI è stata sollecitata ad adottare immediati interventi correttivi, che si sono sostanziati, tra l'altro, nella ricostituzione dei margini patrimoniali regolamentari, nella predisposizione di un nuovo piano industriale, nel rinnovo dell'alta dirigenza, nell'allontanamento degli esponenti maggiormente coinvolti nelle criticità emerse in sede ispettiva e nella sostituzione dei responsabili delle funzioni di controllo interno. In attuazione del nuovo programma di riassetto, la banca ha poi deliberato un piano di rafforzamento patrimoniale o di modifica della *governance* che comprende la trasformazione in S.p.A., un aumento di capitale da 1,5 miliardi di euro, sottoscritto interamente dalla società Quaestio SGR e la quotazione in borsa delle azioni tramite un'operazione *Initial Public Offering* (IPO).

Nel 2016 la situazione aziendale complessiva è peggiorata ulteriormente sotto i consueti profili tecnici⁹, con conseguente grave pregiudizio per la sopravvivenza della banca. Conseguentemente, il nuovo Consiglio di amministrazione della BPVI è giunto alla determinazione di: i) addivenire a un'operazione di aggregazione con Veneto Banca; ii) richiedere la garanzia dello Stato su nuove emissioni obbligazionarie; iii) accedere alla ricapitalizzazione precauzionale di cui al decreto legge 237/2016 per colmare le carenze patrimoniali.

I primi forti segnali di degrado della situazione tecnica di Veneto Banca¹⁰ emersero in occasione degli accertamenti ispettivi condotti nel 2013, nel corso dei quali venne alla luce il fenomeno delle "azioni finanziate". In relazione a ciò, la Banca d'Italia richiese a VB un radicale cambiamento negli assetti di *governance* e l'attivazione di idonee misure correttive tese, tra l'altro, al rafforzamento dei mezzi propri. Nel contempo, l'Autorità di controllo richiese di pervenire, nel più breve tempo possibile, a un'operazione di aggregazione con altro organismo bancario di adeguato *standing*, nonché di procedere al ricambio integrale degli organi societari.

Poiché le iniziative assunte dalla banca non apparivano idonee ad assicurare il deciso mutamento della *governance* richiesto dall'Organo di vigilanza, nel 2015 BV fu

⁹ Il bilancio 2016 ha evidenziato una perdita d'esercizio di 1,9 miliardi, massicci deflussi di fondi, bassi indici di efficienza e di produttività, elevata incidenza dei crediti deteriorati sul totale erogato, carenze di capitale regolamentare.

¹⁰ Veneto Banca è una banca commerciale di modeste dimensioni presente nelle regioni settentrionali e centrali del territorio italiano attraverso la rete delle proprie filiali; nelle regioni meridionali opera tramite la controllata Banca Apulia. All'estero, opera in Romania attraverso la propria succursale di Bucarest, nonché in Moldavia con la controllata Eximbank, in Croazia con Veneto Banca d.d., in Albania attraverso Veneto Banka Sh.A, in Irlanda per il tramite di Veneto Ireland Financial Services Ltd. e in Svizzera con Bim Intermobiliare di Investimenti e Gestioni. A fine 2016, disponeva di circa 400 sportelli bancari e deteneva una quota di mercato in Italia di circa l'1% in termini sia di depositi sia di prestiti.

sottoposta a un nuovo sopralluogo ispettivo che mise in luce, tra l'altro, la reiterazione della prassi delle "azioni finanziate" senza deduzione dal patrimonio di vigilanza. L'inosservanza di tale regola ha comportato un impatto patrimoniale negativo (circa 300 milioni), registrato dalla banca nella relazione trimestrale al 30 settembre e nel bilancio 2015.

Sulla posizione patrimoniale ha inciso inoltre, come nel caso di BPVI, anche lo scadimento qualitativo del portafoglio creditizio che ha determinato la contabilizzazione di oltre 700 milioni di rettifiche di valore su crediti. Conseguentemente, l'Autorità di vigilanza ha richiesto a VB di intraprendere una serie di iniziative volte a: i) ricostituire i margini patrimoniali regolamentari; ii) dare attuazione al piano strategico; iii) individuare misure atte a fronteggiare eventuali esigenze impreviste di liquidità; iv) rafforzare la struttura e i presidi organizzativi. Su sollecitazione dell'Organo di vigilanza, la banca ha inoltre proceduto alla sostituzione del capo dell'esecutivo e di alcuni alti dirigenti, alla nomina di un nuovo Presidente e di un nuovo Vice Presidente, alla definizione di un piano di rafforzamento patrimoniale¹¹, all'avvio di un ampio e articolato progetto di riforma del governo societario, propedeutico alla trasformazione in S.p.A. e alla quotazione in borsa.

Per la combinazione di molteplici fattori negativi (perdurare dell'incertezza sull'evoluzione del contesto macroeconomico, contabilizzazione nella categoria dei "non performing loans" di numerose posizioni giudicate a rischio di rientro in sede ispettiva, con conseguente rilevazione di significative rettifiche di valore su crediti, maggiori accantonamenti al fondo rischi e oneri, a fronte di controversie insorte con azionisti, ecc.), l'esercizio 2016 si è chiuso con una perdita di 1,5 miliardi, quasi il doppio di quella del 2015. Tale risultato ha indotto il Consiglio di amministrazione della VB ad adottare una serie di iniziative che si sono concretizzate, tra l'altro, nell'emissione di passività garantite dallo Stato, al fine di irrobustire la posizione di liquidità; nella richiesta di accedere alla ricapitalizzazione precauzionale per la copertura del fabbisogno di capitale complessivo (3,1 miliardi) emerso in occasione dello *stress test* di luglio 2016; nella predisposizione, in collaborazione con BPVI, del piano industriale 2017-2021, il quale prevede la fusione delle due banche e un ulteriore intervento di rafforzamento patrimoniale da realizzarsi nel corso del 2017.

¹¹ In data 30.6.2017 si è perfezionata l'operazione di aumento di capitale di 1 miliardo, con l'ingresso nella compagine, in qualità di azionista di controllo, della società Quaestio SGR. Come precisato nell'ultima Relazione sulla gestione, l'aumento di capitale ha contribuito a colmare il deficit patrimoniale rispetto ai livelli minimi regolamentari.