

*Banche e bail in*

# La bomba a orologeria

&gt;&gt;&gt;&gt; Gianpiero Magnani

A seguito della crisi finanziaria internazionale nel 2012 le istituzioni europee hanno introdotto l'Unione bancaria allo scopo di "spezzare il circolo vizioso fra banche e debito sovrano"<sup>1</sup>. L'Unione bancaria utilizza tre strumenti (o "pilastri") fondamentali, che sono: il meccanismo unico di vigilanza in capo alla Bce, il meccanismo unico di risoluzione, e il sistema unico europeo di garanzia dei depositi, quest'ultimo ancora in fase di attuazione<sup>2</sup>.

Il meccanismo di risoluzione delle crisi bancarie è operativo già dal 2016 come procedura alternativa alla liquidazione coatta amministrativa (che in pratica è il fallimento della banca): la logica sottostante è che gli Stati non potranno più intervenire a sostenere finanziariamente (e al limite a nazionalizzare) la banca o le banche in crisi, se non in casi estremi previsti dalla normativa. Il meccanismo unico di risoluzione prevede invece altre misure, e in particolare lo strumento del salvataggio interno (o *bail in*) che farà ricadere in primis sugli azionisti e sugli obbligazionisti subordinati della banca l'onere del salvataggio<sup>3</sup>, in una progressione che in certe situazioni potrà arrivare anche ad includere le obbligazioni semplici e infine i saldi di conto corrente per la parte eccedente i centomila euro, in quanto fino a tale importo risponde già oggi il Fondo interbancario di garanzia dei depositi<sup>4</sup>.

Non sarà quindi più lo Stato a dover erogare risorse per il salvataggio, ma le crisi verranno risolte internamente alla banca, facendo pagare il conto in primo luogo ad una parte dei propri clienti: non saranno più i contribuenti a rispondere per le crisi bancarie, ma quei risparmiatori che hanno rapporti con la banca in crisi, quasi fossero persone diverse e distinte dai contribuenti. Peraltro mentre l'intervento dei risparmiatori della banca è reale, quello dei contribuenti è virtuale, in quanto lo Stato aumenta sì il proprio debito per salvare le banche, ma può poi recuperare i finanziamenti erogati rimettendo sul mercato la banca una volta che questa sia stata risanata. La logica del *bail in* è però anche quella di permettere alla banca in crisi di poter tornare a svolgere la propria attività,

facendo pagare ai clienti e alle altre banche meno di quanto potrebbero essere chiamati a sopportare in caso di liquidazione della stessa (il suo fallimento). Ma siamo davvero sicuri che la banca potrà tornare a svolgere "normalmente" la propria attività dopo essere stata risanata a spese dei suoi principali clienti? Il rapporto fra questi ultimi e la banca è strettamente fiduciario: se il cliente perde anche solo una parte dei propri risparmi, perché investiti in azioni e obbligazioni subordinate della banca di cui si fidava, che era la "sua" banca, si sentirà ora rapinato, e la abbandonerà come cliente.

Non hanno pagato i contribuenti,  
ma "solo" alcune decine di migliaia di  
risparmiatori che si sono visti svanire,  
in un week end, risparmi per oltre 700 milioni

Ma questo solo nella ipotesi migliore: pensiamo al caso dell'imprenditore che si vede sottratti risparmi personali investiti in obbligazioni subordinate, e che dall'altra parte ha la propria azienda indebitata con quella stessa banca che ora, non avendo più i coefficienti patrimoniali necessari, gli chiede il rientro dagli affidamenti: una situazione che potrebbe portare a conseguenze anche gravi. O l'anziana signora che muore lasciando ai nipoti i propri risparmi investiti in obbligazioni subordinate della banca che sta andando in *bail in*. E' del tutto verosimile che i clienti che si troveranno in una situazione del genere (e non solo loro) attiveranno anche azioni legali per chiedere risar-

1 Le note sintetiche sull'unione bancaria sono in internet all'indirizzo: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_4.2.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.4.html)

2 "Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea", 27 ottobre 2015, in internet: <https://www.radioradicale.it/scheda/457051/commissione-finanze-e-tesoro-del-senato>

3 Banca d'Italia, "Che cosa cambia nella gestione delle crisi bancarie", 8 luglio 2015, in internet: [https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/documenti/QA\\_gestione\\_crisi\\_bancarie.pdf](https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/documenti/QA_gestione_crisi_bancarie.pdf)

4 <https://www.ftd.it/>

cimenti e la restituzione del “maltolto”: migliaia di cause legali che non faranno mancare lavoro agli avvocati e che trascineranno contenziosi civili per anni. Al di là dei tempi di risposta della giustizia italiana, basti vedere quello che è accaduto in una situazione simile con la nota vicenda dei bond argentini, che ha coinvolto in Italia 450.000 risparmiatori che avevano investito in titoli dell’Argentina per un valore nominale di circa 14,5 miliardi di dollari<sup>5</sup>: risparmiatori per i quali la Tfa ha avviato una causa internazionale presso la Banca Mondiale che è iniziata nel 2002 e che non si è ancora conclusa<sup>6</sup>.

La vicenda dei bond argentini è significativa, rispetto *al bail in*, anche in un altro senso. Finora chi investiva in Italia in titoli bancari si sentiva al sicuro: non ci sono stati fallimenti significativi e recenti di banche italiane di dimensioni medie o grandi; la storia ci riporta al caso del Banco Ambrosiano nel 1982, e prima di allora bisogna arrivare al periodo della Grande Depressione, che nel nostro paese portò alla nascita dell’Iri nel 1933 e alla nazionalizzazione delle banche allora in crisi, intervento che oggi sarebbe impossibile attuare, perché, come ha osservato Ignazio Visco, “lo impedirebbero non solo le nuove regole europee sugli aiuti di Stato, ma anche, in Italia, la situazione delle finanze pubbliche”<sup>7</sup>.

Investire in titoli di Stato e titoli bancari, per un risparmiatore italiano, voleva dire investire senza rischio: gli Stati non possono fallire, le banche neppure. Poi è arrivato il default dell’Argentina nel 2001, e dal 2007 la crisi finanziaria internazionale che negli Stati Uniti ha portato in sei anni al fallimento di oltre quattrocentocinquanta banche: un numero impressionante che è impensabile per noi italiani (anche perché in Italia le banche di dimensioni medie e grandi sono numericamente poche).

Finché nel 2009 Kenneth Rogoff ci ha spiegato che le crisi dei debiti sovrani e i fallimenti bancari, come pure le crisi valutarie e l’iperinflazione, sono eventi tutt’altro che rari nella storia dell’economia, arrivando a identificare “almeno 250 episodi di default del debito estero sovrano nel periodo 1800-2009 e almeno 68 casi di default sul debito pubblico domestico”<sup>8</sup>.

In Italia il *bail in* potrebbe rivelarsi allora una bomba ad orologeria, che ha già cominciato a fare i primi danni a causa di crisi bancarie che erano già in atto da tempo e che coinvolgevano alcuni istituti di credito di medie dimensioni<sup>9</sup>, crisi che sono state risolte con un Consiglio dei ministri straordinario - tenutosi di sorpresa di domenica pomeriggio e a mercati finanziari chiusi - che ha scongiurato l’eventualità per l’Italia di sperimentare da subito, già nel 2016, il *bail in* per alcuni istituti di credito: un primato che non serve ad un paese che ha già il non invidiabile record del quarto debito pubblico del mondo



senza essere la quarta potenza economica mondiale. Ma il salvataggio di domenica 22 novembre 2015 non è stato a costo zero. Non hanno pagato i contribuenti, come si è detto più volte: ma “solo” alcune decine di migliaia di risparmiatori che si sono visti svanire, in un week end, risparmi per oltre 700 milioni di euro (non solo azioni, ma anche obbligazioni “subordinate”, sottoscritte in anni non sospetti e senza la sufficiente consapevolezza di quello che si andava ad acquistare). Ma come sarà possibile scongiurare eventuali nuove crisi bancarie future con un’economia che fatica ad uscire dalla recessione? La vigilanza esterna non ha impedito il verificarsi di situazioni critiche in alcune banche, perché il management risponde troppo spesso a logiche di breve e brevissimo periodo, orientate a massimizzare i risultati del bilancio d’esercizio in corso e non a dare strategie di lungo periodo: e quando queste strategie sono state impostate, in alcuni casi si sono rivelate veri e propri *azzardi economici*.

Per Andrea Baranes<sup>10</sup> occorre ripristinare il “contratto sociale” fra banche e clienti, che è stato compromesso dalla finanza ipertrofica della recente crisi finanziaria, e che il meccanismo unico di risoluzione, col *bail in*, potrebbe compromettere ulteriormente e gravemente: anche perché i grandi risparmiatori saranno i primi a scappare dalle banche in crisi, e chi finirà per pagare il conto saranno i ceti medi, i piccoli e medi azionisti e i piccoli e medi obbligazionisti, che – semplicemente – si fidano della “loro” banca. Come scriveva

5 Audizione del Dr. Nicola Stock, Presidente Tfa, presso la Commissione Finanze Camera dei Deputati del Parlamento Italiano, 12 gennaio 2005: <http://www.tfargentina.it/download/audizioneStock120105.pdf>

6 <http://www.tfargentina.it/chisiamo.php>

7 I. VISCO, *Le imprese e il ruolo dell’azione pubblica, oggi*, Accademia Nazionale dei Lincei, 23 marzo 2015.

In internet: <https://www.bancaditalia.it/publicazioni/interventi-governatore/integov2015/Visco-23032015.pdf>

8 C.M. REINHART, K.S. ROGOFF, *Questa volta è diverso*, Il Mulino, 2010, pag.62.

9 *Il Sole 24 Ore*, 28 ottobre 2015. Sulla crisi di banche locali si veda anche R. FORNI, *La responsabilità sociale della banca locale per l’economia di un territorio: La progress-case history di Fondazione e Carife S.p.a.*, Streetlib 2015.

10 A. BARANES, *Finanza per indignati*, Ponte alle Grazie, 2012, pag.63.

Kindleberger, “la gente può sperimentare la dissonanza conoscitiva, definibile come la capacità di filtrare, falsificare, manipolare o elaborare altrimenti le informazioni per conciliarle con convinzioni radicate e fortemente interiorizzate. Gli individui in possesso delle stesse informazioni, si ritiene, possono avere convinzioni diverse e giungere a conclusioni differenti; possono respingere o tenere in scarso credito gli esempi a sostegno di opinioni contrarie”<sup>11</sup>.

Una prima risposta preventiva al verificarsi di future crisi finanziarie potrebbe essere quella di contenere e controllare l’operato dei manager e dei banchieri, orientandoli verso strategie di lungo periodo e limitandone l’azzardo economico attraverso un controllo interno aggiuntivo alla vigilanza esterna, che potrebbe consistere nella responsabilizzazione dei lavoratori del credito (che hanno tutto l’interesse a salvaguardare i posti di lavoro e la loro stessa credibilità) attraverso il loro coinvolgimento nella gestione delle banche. E’ il meccanismo ben conosciuto della *Mitbestimmung*, sperimentata da decenni e con successo nelle più grandi imprese tedesche, ma anche in altri paesi del Nord Europa: che potrebbe essere ulteriormente rafforzata prevedendo un limite alla rieleggibilità dei consiglieri scelti dai lavoratori (per esempio non facendo superare i due mandati ad ogni consigliere eletto, una rotazione che è indispensabile per prevenire pericolose connivenze).

I banchieri inamovibili possono essere incentivati all’azzardo economico e finanziario più di quelli che sanno per certo che il loro mandato è a termine

Enrico Grazzini definisce la cogestione sul modello tedesco in questi termini: “Il principale obiettivo dei consiglieri che rappresentano il lavoro è ovviamente di difendere i livelli occupazionali e le esigenze dei lavoratori; ma obiettivi non secondari sono anche quelli di prevenire gli abusi dei manager, la corruzione e la cattiva amministrazione, e di enfatizzare le strategie di sviluppo di lungo termine rispetto a quelle di breve periodo”<sup>12</sup>.

Non si tratta soltanto di democrazia economica, o di partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende: si tratta di ricostituire quel “contratto sociale” fra banche e clienti cui accennava Baranes, e di far diventare “normale” l’attività bancaria, come osservava Luciano Gallino: “Bisogna rendere nuovamente noiosa l’attività bancaria. I tempi in cui i banchieri erano definiti da altri ‘padroni dell’universo’, o dicevano di se stessi che stavano facendo ‘il lavoro di Dio’, erano interessanti, ma hanno por-

tato a una recessione paragonabile soltanto a quella del 1929”<sup>13</sup>. L’applicazione del modello di cogestione tedesca a tutto il sistema del credito italiano può essere una prima risposta preventiva perché il meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie e il *bail in* non vengano mai più utilizzati nel nostro paese, e potrebbe essere un primo passo per estendere quel modello ad altri settori dell’economia italiana. Il ricambio periodico ai vertici delle banche, che preveda la non rieleggibilità dopo un certo numero di anni, potrebbe essere un’ulteriore garanzia per la stabilità del sistema: perché i padri padroni della finanza, i banchieri inamovibili, possono essere incentivati all’azzardo economico e finanziario più di quelli che sanno per certo che il loro mandato è a termine, e che saranno valutati e giudicati da chi verrà dopo di loro.

Più in generale, però, resta da chiedersi se il meccanismo del *bail in* sia davvero la soluzione giusta. E’ vero che non devono pagare gli Stati (“cioè i contribuenti”, un’equazione che peraltro non è sempre vera): ma non è neppure giusto che a pagare siano i risparmiatori, che oltre tutto sono anch’essi contribuenti (e spesso buoni contribuenti). Tra l’altro la situazione potrebbe complicarsi ulteriormente quando la crisi dovesse investire banche locali, radicate nei loro territori di appartenenza, in un contesto economico di recessione, determinando un pericoloso circolo vizioso che potrebbe vedere la compresenza di imprese in crisi insieme a banche in crisi. E che dire della richiesta di maggiore capitalizzazione delle banche da parte delle autorità monetarie, che da un lato chiedono maggiori capitali di rischio e dall’altro avvertono che saranno proprio i detentori del capitale di rischio i primi a pagare?

Chi dovrebbe allora intervenire per risolvere le crisi bancarie? Kindleberger era categorico in proposito: il salvataggio delle banche in crisi non è un compito né degli Stati né dei clienti delle banche, è un compito che spetta alla Banca centrale, che storicamente è nata proprio per prevenire le crisi bancarie e più in generale le crisi finanziarie, ivi comprese le crisi dei debiti pubblici: “Il mercato ha bisogno di uno stabilizzatore. E’ una sciagura che le banche debbano chiedere aiuto al Tesoro anche per le fluttuazioni stagionali. Qualcuno deve assumersi la responsabilità”<sup>14</sup>.

11 C.P. KINDLEBERGER, *Storia delle crisi finanziarie*, Feltrinelli, 1991, pag.252.

12 E. GRAZZINI, *Manifesto per la democrazia economica*, Castelvecchi, 2014, pag.121. Un’analisi dell’istituto giuridico della *Mitbestimmung* tedesca è stata fatta da L. SCIMMI, *Socialismo e Mitbestimmung*, in *Mondoperaio* 7-8/2010, ora riproposto nel Quaderno 3/2015 di *Mondoperaio*, *Il lavoro nel XXI secolo*, pagg.233 e seguenti.

13 L. GALLINO, *Il colpo di Stato di banche e governi*, Einaudi, 2013, pag.317.

14 KINDLEBERGER, cit., pag.194.

È questo il ruolo del “prestatore di ultima istanza”, e cioè della banca centrale. Scriveva ancora Kindleberger: “C’è qualcosa da dire riguardo l’affermazione che ogni prestito di ultima istanza costituisca un bene pubblico. Il bene pubblico è sempre soggetto ad animati dibattiti, e i *free riders* non vogliono pagare la loro parte. Ma a livello interno esistono una banca centrale e un governo che si assume la responsabilità finale”<sup>15</sup>. L’idea stessa di “fondo interbancario di garanzia” non avrebbe senso in un contesto in cui è la banca centrale ad intervenire, prestando quanto e quando è necessario, e nel contempo rimuovendo e sanzionando i manager che si sono resi responsabili del dissesto.

“Le banche centrali nacquero per imporre un controllo all’instabilità del credito”

Tuttavia anche il *bail in* (come il Fiscal Compact) è figlio delle contraddizioni dell’Europa: abbiamo una banca centrale ma non un governo centrale; i singoli governi non possono intervenire sulla banca centrale e quindi le soluzioni alle crisi bancarie vanno risolte in altro modo, internamente ad ogni paese, facendo pagare chi in quel momento ha investito propri risparmi nella banca sbagliata. Che il modo di gestire le crisi bancarie inventato col meccanismo unico di risoluzione sia quello giusto oppure no sarà la storia a dimostrarlo: ma le prime avvisaglie non sono certo positive. Con questa normativa i governi si sono letteralmente legati le mani. Jon Elster utilizzò il termine *controriformismo* per definire un’azione politica che faccia fare un passo indietro nella convinzione di poter fare dei passi avanti successivamente. L’utilizzo di quelle che Elster chiamava *strategie indirette* si contrappone al riformismo, che al contrario è assimilabile alla “meccanica sociale a spizzico” di Karl Popper: il riformismo, osservava Elster, “può essere visto come il rifiuto delle strategie indirette”<sup>16</sup>.

Una visione, quella del controriformismo, che ha portato l’Europa ad inventare il “fondo di risoluzione” per le crisi bancarie dopo aver creato il “fondo salva Stati” per le crisi dei debiti pubblici, nella convinzione che i contribuenti non debbano pagare il conto: ma chi, alla fine di quella che si configura come una vera e propria catena di Sant’Antonio, finisce col finanziare questi fondi? Dimenticando peraltro le lezioni della storia, e cioè che per affrontare le crisi delle banche e dei debiti pubblici sono state create apposta le banche centrali. L’Inghilterra fu il paese precursore, come osservava Galbraith: “A partire dal 1825 circa, la Banca d’Inghilterra accettò la sua responsabilità di ‘mutuante di ultima istanza’”<sup>17</sup>.

Sul ruolo delle banche centrali e sulla loro funzione risolutiva delle crisi finanziarie (crisi bancarie ma anche crisi dei debiti pubblici) Kindleberger è chiarissimo: “Le banche centrali nacquero per imporre un controllo all’instabilità del credito. Il passaggio dalle banche private alle banche centrali, preposte alla creazione di moneta, è un’acquisizione notevole. Con il 1825 ci si accorda sulla divisione del lavoro: i banchieri privati londinesi e delle province finanziavano il boom, la Banca d’Inghilterra finanziava le crisi”<sup>18</sup>. Se il meccanismo si è inceppato, nel corso della storia, è perché la politica – e le banche centrali – non hanno svolto il loro ruolo, come accadde con la Grande Depressione del ’29.

In Italia questo ruolo dal dopoguerra è stato svolto egregiamente, visto che l’unica grande crisi bancaria che la nostra storia recente ricordi fu quella del Banco Ambrosiano, nel 1982; eppure, nonostante il ruolo indiscutibile svolto nei decenni passati dalla Banca d’Italia e dalle autorità di governo, anche in Italia, prima ancora del “fondo di risoluzione” odierno, era stato inventato il “fondo interbancario di tutela dei depositi”, che in caso di crisi di uno o più istituti di credito avrebbe dovuto far pagare il conto pro quota alle altre banche, quelle sane; ed ora, dopo aver inventato il meccanismo unico di risoluzione ed averlo già applicato parzialmente, si studia il “fondo di solidarietà” per cercare di aiutare ex post quei risparmiatori che non erano speculatori e che si trovano colpiti dal primo parziale *bail in*, loro malgrado.

Ma non è con la proliferazione dei fondi e con le loro sigle magiche quanto misteriose (Srm, Fidt, l’Esm che ha sostituito l’Efsf) che si risolvono i problemi: forse è tempo di metter mano alle riforme sbagliate, rimettendo l’orologio al punto di partenza e ricominciando daccapo. Occorre fare un passo indietro oggi per poter fare due passi avanti domani, direbbe Elster: ma non con il *controriformismo* che lega mani e piedi, bensì col ritorno ad un sano e coerente riformismo in campo economico e finanziario, magari tornando a leggere Kindleberger, una lettura che forse è mancata agli esperti che hanno inventato il grande mondo dei fondi di salvataggio europei. Il *bail in*, come il Fiscal Compact, va rivisto: prima ci si occupa seriamente di queste due controriforme, e meglio sarà per la stabilità futura dell’Unione.

15 KINDLEBERGER, cit., pag.248.

16 J. ELSTER, *Ulisse e le sirene. Indagini sulla razionalità e l’irrazionalità*, Il Mulino, 1983, pag.49.

17 J.K. GALBRAITH, *La moneta. Da dove viene e dove va*, Mondadori, 1976, pag.56.

18 KINDLEBERGER, cit., pagg.86-87.