



DIPARTIMENTO di IMPRESA E MANAGEMENT

CATTEDRA di DIRITTO BANCARIO

**Le recenti crisi bancarie e l'attivazione
della commissione parlamentare di inchiesta:
lo stato dell'arte**

Relatore

Prof.ssa Mirella Pellegrini

Candidato NICOLA TRIBUZIO

Matricola 190651

Anno Accademico 2017/2018

Indice

Capitolo I

| | |
|---|----|
| Le recenti crisi bancarie..... | 3 |
| 1. Il quadro macroeconomico generale..... | 3 |
| 2. Carife, Banca Marche, CariChieti e Banca Etruria | 8 |
| 2.1 Premessa..... | 8 |
| 2.2 Carife..... | 11 |
| 2.3 Banca Marche..... | 13 |
| 2.4 CariChieti..... | 15 |
| 2.5 Banca Etruria..... | 17 |
| 3. MPS (Monte Paschi Siena) | 19 |
| 4. Le banche venete..... | 22 |

Capitolo II

| | |
|--|----|
| La risposta alle crisi: gli interventi legislativi..... | 25 |
| 1. Premessa..... | 25 |
| 2. Gli interventi di fine 2015: l'attuazione della Direttiva BRRD..... | 27 |
| 3. Il salvataggio del Monte Paschi Siena..... | 29 |
| 4. Gli interventi sulle banche venete..... | 31 |

Capitolo III

| | |
|--|----|
| L'istituzione della Commissione di Inchiesta | 34 |
| 1. Il contesto politico e sociale..... | 34 |
| 2. L'avvio dei lavori: le indagini conoscitive e composizione della commissione..... | 36 |
| 3. Svolgimento delle attività della commissione | 38 |
| 4. Relazioni finali..... | 39 |
| Conclusioni..... | 41 |
| Bibliografia..... | 43 |

CAPITOLO I

LE RECENTI CRISI BANCARIE

1. Il quadro macroeconomico

Per analizzare in maniera adeguata gli accadimenti riguardanti le recenti crisi bancarie italiane è opportuno inquadrare il contesto macroeconomico di riferimento.

I processi di deregolamentazione del sistema bancario e finanziario verificatisi in tutto il mondo hanno favorito, nei primi anni 2000, la creazione di istituti finanziari di dimensioni estremamente rilevanti, risultato di fusioni ed acquisizioni (cd. conglomerati finanziari) autorizzate dalle rispettive autorità competenti.

La deregolamentazione posta in essere ha inoltre consentito una gestione di banche ed istituti finanziari sempre meno prudente poiché i manager, nella ricerca di opportunità di profitto più consistenti, hanno aumentato sensibilmente la gamma dei servizi offerti nonché il grado di *leverage* (o “leva finanziaria”) utilizzata e di conseguenza l’esposizione ai rischi “classici” degli intermediari finanziari quali i rischi di mercato, operativi, e di credito¹.

Come autorevolmente osservato, “...il processo di deregolamentazione, partito nel nome della concorrenza e della difesa del consumatore, ha generato un’evoluzione strutturale dell’industria finanziaria che ha visto aumentare il suo livello monopolistico e nello stesso tempo la sua fragilità.”².

Questi processi appena descritti però, non sembrano essere alla base delle principali cause di dissesto degli istituti italiani. Come evidenziato successivamente agli accadimenti della crisi dei cd. *subprime*, il sistema bancario italiano ha sostanzialmente retto di fronte agli urti derivanti dai crolli dei mercati finanziari globali. Questo perché l’operatività della maggioranza delle banche italiane, anche quelle di dimensioni più elevate, si concentrava essenzialmente sull’esercizio del credito a famiglie e imprese, e dunque poco esposta ai rischi di mercato derivanti dall’esercizio di altre attività finanziarie tipicamente più rischiose, come ad esempio il trading sugli strumenti derivati. L’unica banca, fra quelle recentemente oggetto di crisi, che aveva un’esposizione abbastanza elevata al rischio di mercato in conseguenza dell’operatività sui mercati finanziari era il Monte dei Paschi Siena, che risulta anche essere l’istituto di dimensioni più elevate.

Tornando all’operatività delle banche italiane, possiamo evidenziare come, a partire dagli anni 2000 e in particolare successivamente alla fine della bolla delle cd. dot-com, l’esercizio del credito alle imprese sia aumentato sensibilmente.

Questo aumento della concessione di prestiti ha modificato in maniera rilevante l’esposizione al rischio delle banche italiane poiché l’incremento dell’esercizio del credito non è stato accompagnato da un incremento di egual valore della raccolta mediante depositi o obbligazioni. Questo fenomeno è potuto accadere poiché, considerati i trend favorevoli che si sono verificati sui mercati globali, sono migliorate, insieme con il PIL e dunque il benessere in generale, sia le condizioni della domanda di credito che quelle dell’offerta.

¹ Per approfondimenti sui rischi degli intermediari finanziari, si veda SAUNDERS, CORNETT, ANOLLI, ALEMANNI, *Economia degli Intermediari Finanziari*, Mc-Graw Hill, 2015

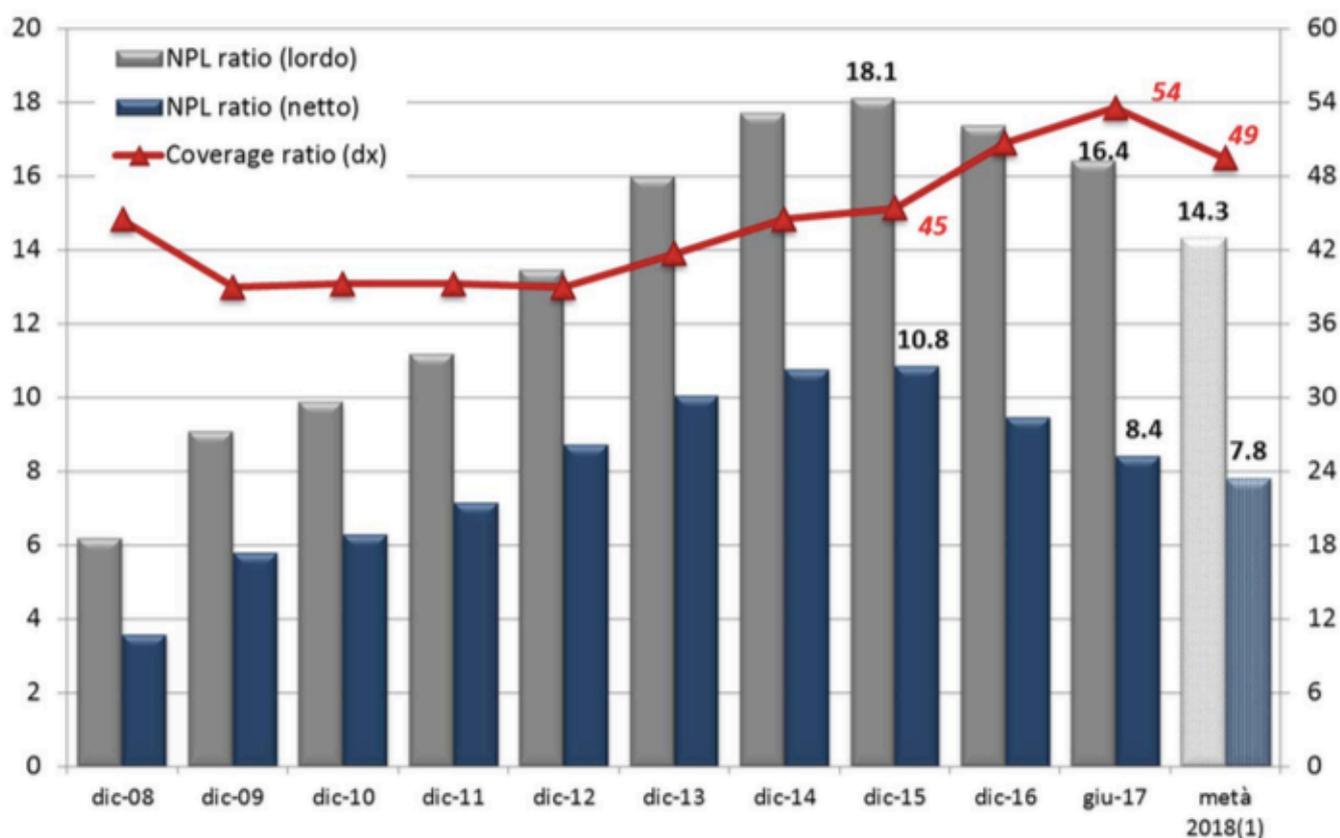
² Cfr. M. ONADO, *Alla ricerca della banca perduta*, Il Mulino, 2017

La situazione appena descritta è agevolmente sintetizzabile con un dato: nei primi anni 2000, la quota di prestiti concessi dalle banche non finanziata da depositi o obbligazioni era circa del 10%, mentre nel 2008 tale percentuale diventa il 21%³. Da un punto di vista macroeconomico quindi, nel periodo in esame si è assistito ad un netto miglioramento di accesso al credito da parte delle imprese italiane.

Ciò che ha portato le banche in crisi però è stato, nella maggior parte dei casi, non tanto questa massiccia immissione di capitale di debito nel sistema economico italiano, quanto la palese perdita di competitività di quest'ultimo nei confronti degli altri paesi maggiormente sviluppati, con la conseguente impossibilità per le imprese di poter ripagare i debiti.

NPL ratio e tasso di copertura

(valori percentuali; medie ponderate)



(1) Il dato atteso per la metà del 2018 è calcolato considerando il dato aggiornato a settembre 2017 per i soli gruppi bancari e tenendo conto della cessione che sarà effettuata da MPS entro la metà del 2018.

Il proseguire degli effetti della globalizzazione sui mercati mondiali e l'ingresso di numerose aziende operanti nel cd. business digitale ha portato a preferire, sia per gli investitori che per i consumatori, le imprese estere, spesso multinazionali, a quelle nazionali. Il tessuto imprenditoriale italiano è costituito per la maggior parte dalla piccola e dalla media impresa. Queste piccole e medie imprese, come visto molto indebitate, non hanno retto la competizione derivante dalla globalizzazione e, come conseguenza, non sono riuscite a ripagare i prestiti che le banche gli

³ Si veda a riguardo "Un sistema finanziario per la crescita", Intervento del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia, F. PANETTA, 2014.

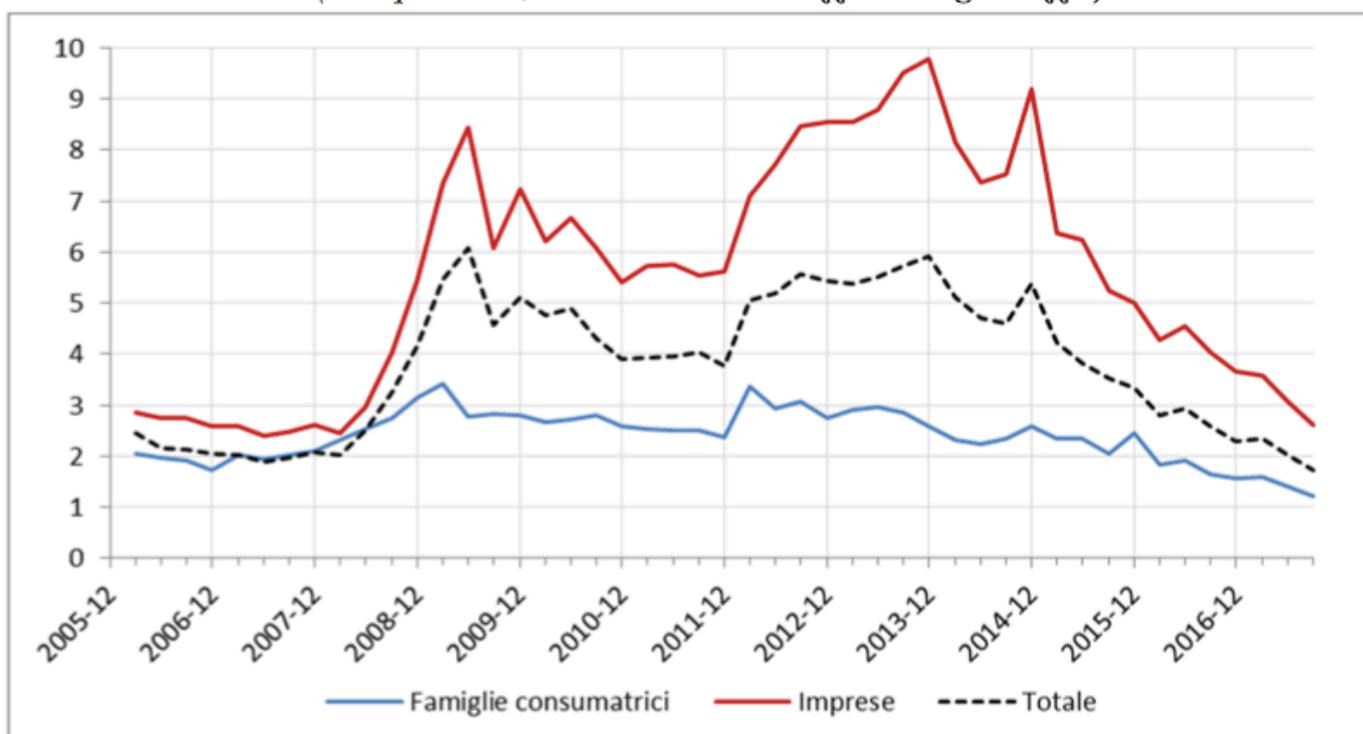
avevano concesso, portando a situazioni di dissesto⁴. Questo fenomeno ha portato, nel corso degli anni immediatamente successivi alla crisi, ad un aumento considerevole dei cd. NPL (*Non Performing Loan*, ovvero prestiti la cui riscossione risulta problematica, le cosiddette “sofferenze bancarie”).

Prevalentemente dunque, sono state le imprese insolventi a far aumentare il fenomeno del deterioramento del credito nel sistema creditizio nazionale, in quanto sensibilmente superiori, per dimensioni, rispetto alle famiglie. Questa sostanziale “dipendenza dalle imprese” per quanto riguarda la domanda di credito spiega il perché non vi sia stato un vero e proprio crollo del mercato immobiliare italiano, come invece registrato negli Stati Uniti, a seguito dello scoppio della crisi *subprime*. Considerato che sono essenzialmente le famiglie ad utilizzare, come garanzia per il rimborso del credito ricevuto, immobili (es. il classico mutuo ipotecario), non sorprende riscontrare l’assenza di crolli netti in questo settore, poiché essenzialmente poco esposto. La figura sottostante sintetizza quanto appena esposto.

A completare il quadro macroeconomico esposto vi sono gli accadimenti legati alla cosiddetta

Tassi di deterioramento del credito

(valori percentuali; dati trimestrali annualizzati e destagionalizzati)



Fonte Centrale dei rischi.

“Crisi del Debito Sovrano”. Nonostante l’Italia (e più in generale i paesi europei) non abbia, come detto, subito un impatto estremamente forte immediatamente dopo lo scoppio della crisi finanziaria, il sistema economico italiano ha subito invece l’urto derivante dalle considerazioni dei mercati riguardanti lo stato di insolvenza dei paesi europei.

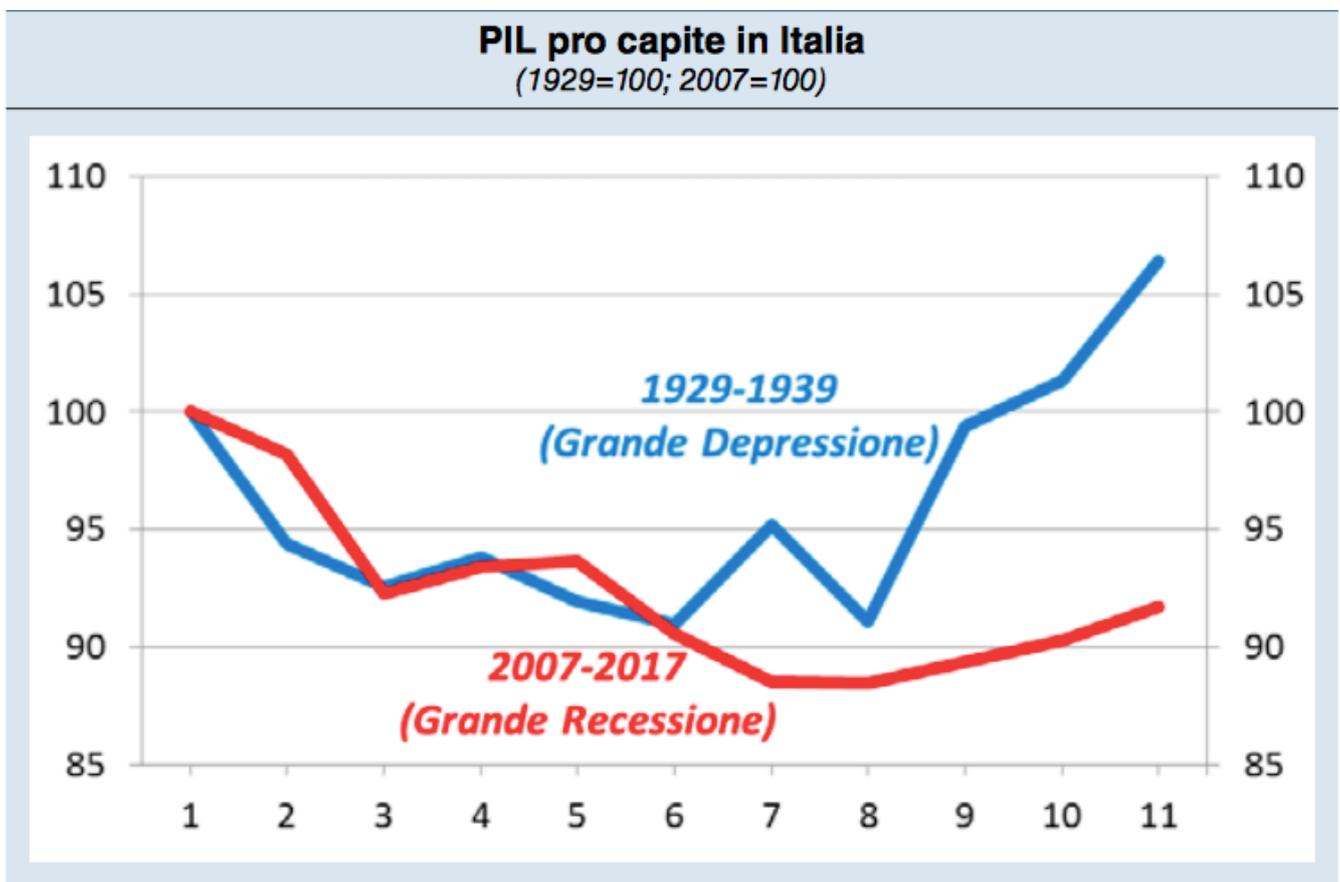
Negli anni immediatamente successivi alla crisi (2010-2011) il rendimento richiesto sui titoli di stato dei paesi italiani è incrementato in maniera considerevole, come evidenziato in figura (pag. 7).

⁴ A riguardo M. SGROI “Le sofferenze bancarie raccontano quelle delle imprese italiane” in *Econopoly*, 4 Marzo 2016

Ciò anche in conseguenza del declassamento che tali paesi hanno subito da parte delle agenzie di rating, le quali, come visto nella crisi del 2008, esercitano una notevole influenza per chi opera sui mercati finanziari⁵.

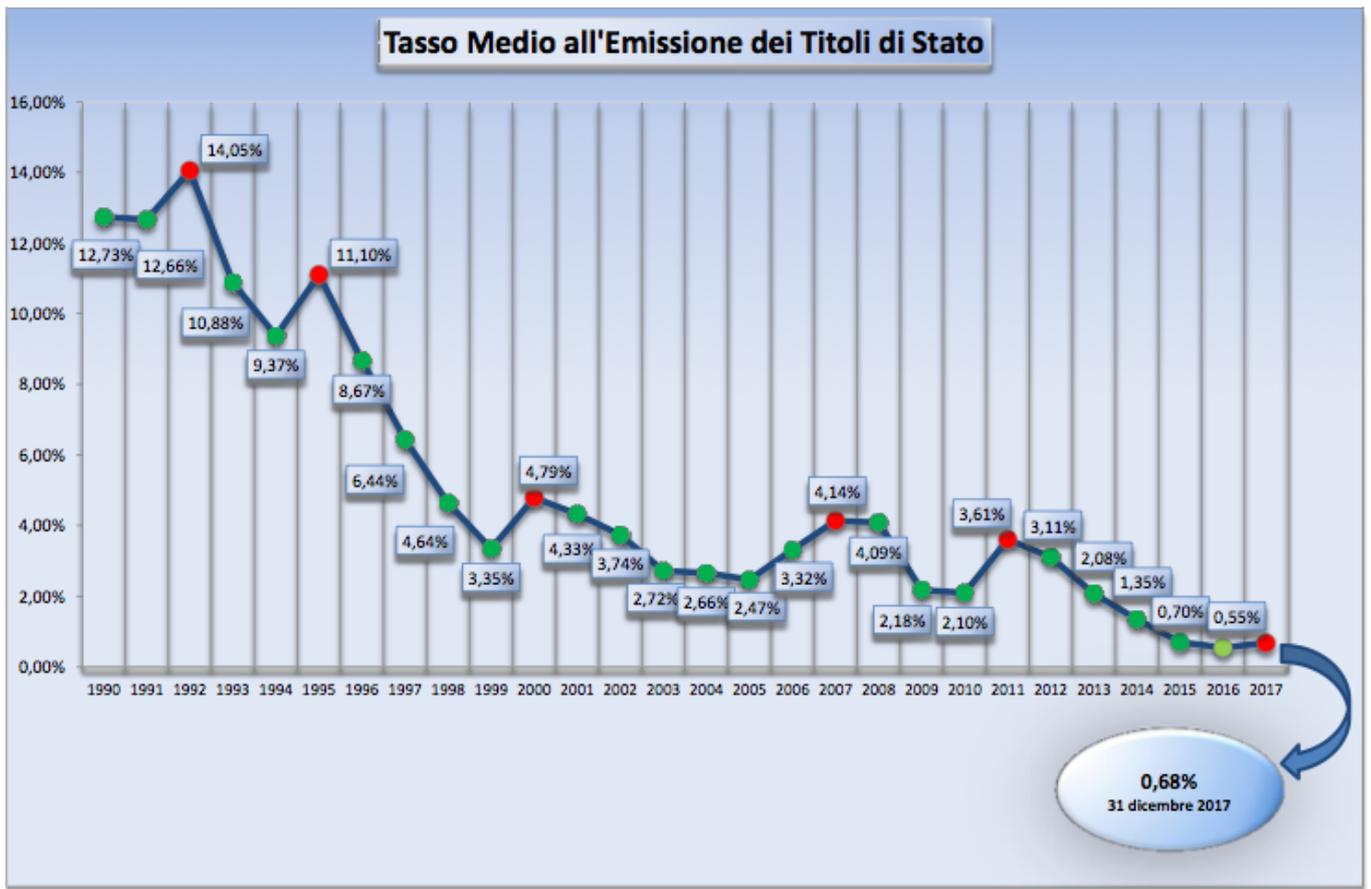
Le instabilità economiche collegate con le pressioni che gli stati europei hanno ricevuto in quegli anni per fronteggiare le tensioni sui mercati mondiali hanno portato essenzialmente ad un “congelamento” delle iniziative economiche e finanziarie nazionali. In Italia, l’inserimento dell’obbligo del pareggio di bilancio nella Costituzione (Legge Costituzionale 1/2012) si sono ridotte le possibilità di iniziative per rilanciare in maniera considerevole l’economia, portando alla creazione di un sistema con molta poca flessibilità. A partire da questi fenomeni poi, in quegli anni si inizia a sviluppare il fenomeno del “credit crunch”, ovvero la stretta alla concessione del credito erogato da parte delle banche, che non fa che peggiorare la situazione di stallo e stagnazione della situazione economica italiana.

Negli anni in esame infatti, in molti paesi europei si è assistito a crescite del PIL molto modeste, tranne qualche rara eccezione.



Fonte: Banca d'Italia.

⁵ Cfr. A. TROISI *Attività e regolamentazione delle agenzie di rating* in F. CAPRIGLIONE, *Manuale di Diritto Bancario e Finanziario*, CEDAM 2015. Cfr. anche *Relazione di minoranza a firma dell'on. Brunetta, del Sen. Tosato, dell'On. Meloni, del Sen. Augello, dell'On. Zanetti e della Sen. Bellot*, Commissione di Inchiesta sul sistema bancario e finanziario, p. 226 ss.



Fonte: Dipartimento del Tesoro.

2. Carife, Banca Marche, CariChieti e Banca Etruria

2.1 Premessa

Gli eventi descritti nel paragrafo precedente hanno comportato la comparsa di situazioni di crisi in numerosi intermediari finanziari europei negli anni immediatamente successivi allo scoppio della crisi “subprime”.

Questi istituti finanziari europei, collegati direttamente od indirettamente agli intermediari statunitensi che hanno scatenato la crisi, sono stati destinatari di salvataggi pubblici utilizzati mediante l’accesso a risorse ingenti da parte dei rispettivi Stati⁶.

A titolo esemplificativo, si pensi alla Ikb, una banca pubblica tedesca che, nonostante avesse nella sua *mission* aziendale la concessione del credito all’industria aveva acquistato titoli ad alto rischio emessi dalle banche statunitensi. Tale banca, dopo aver registrato forti perdite che compromettevano l’operatività aziendale, fu destinataria di un salvataggio pubblico orchestrato dal governo tedesco d’accordo con l’autorità di vigilanza. Un altro caso che merita di essere citato riguarda la banca britannica Northern Rock, che nel 2007 subì un crollo di fiducia così forte da provocare la corsa agli sportelli da parte dei risparmiatori. Per porre rimedio alla situazione critica, il governo britannico intervenne attraverso una massiccia immissione di capitale pubblico nella banca.

Oltre ai due esempi citati, in quell’epoca numerosi altri governi europei come quelli di Francia, Belgio, Olanda, Grecia, Irlanda, Spagna e Portogallo dovettero intervenire per evitare situazioni di grave dissesto che avrebbero certamente compromesso la stabilità dei relativi sistemi economici e finanziari. Il costo sopportato dai bilanci pubblici di questi paesi è stato molto elevato, stimato in numerosi miliardi di euro. Uno studio della Commissione europea ha stimato in circa 400 miliardi il totale dell’immissione di capitali in quattro paesi (Regno Unito, Germania, Irlanda e Spagna)⁷.

Il sistema finanziario italiano invece, sembrava aver retto l’urto proveniente dalle turbolenze sui mercati finanziari (a causa della poca esposizione al rischio di mercato). All’epoca degli accadimenti descritti fin qui infatti, l’unico istituto bancario con problemi dichiarati dalle autorità italiane era il Monte dei Paschi di Siena, che aveva già ricevuto aiuti pubblici (cd. “Tremonti e Monti Bond”⁸).

⁶ Per approfondimenti sugli interventi legislativi attuati da parte delle autorità di tutto il mondo si rimanda all’ampia letteratura in materia. Cfr., fra gli altri, F. CAPRIGLIONE, *La crisi finanziaria del 2009: il caso italiano (rimedi e prospettive)* in *Manuale di Diritto Bancario e Finanziario*, CEDAM, 2015. Cfr. anche E. DE SIMONE, *Storia Economica*, Franco Angeli Editore, p. 250 ss. Vi sono stati inoltre dedicati numerosi articoli da parte della stampa finanziaria, come ad esempio V. DA ROLD, *Il vero conto del salvataggio delle banche americane*, *IlSole24Ore*, Dicembre 2011 reperibile online sul sito del *IlSole24Ore* al link <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-12-02/vero-conto-salvataggio-banche-133752.shtml?uuid=Aa0uEeQE>

⁷ Cfr. M. ONADO, *Alla ricerca della banca perduta*, cit.

⁸ I cd. “Monti e Tremonti bond” sono obbligazioni sottoscritte dallo Stato studiate per migliorare la capitalizzazione delle banche italiane.

I titoli “Tremonti Bond” (dal nome del ministro dell’economia in carica Giulio Tremonti) sono stati sottoscritti dal Ministero dell’Economia e delle Finanze italiano a partire dal febbraio del 2009 fino al 31 dicembre 2009, (articolo 12 del decreto legge 185/2008, convertito dalla legge 2/2009). Con la legge 135/2012 e la legge 228/2012 sono stati varati poi i cosiddetti *Monti bond*, dal nome del Presidente del Consiglio dei Ministri Mario Monti, tecnicamente denominati *Nuovi Strumenti Finanziari* al fine di procedere al rafforzamento patrimoniale di Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. Su specifica

L'acuirsi della crisi del Debito Sovrano e il perdurare della profonda crisi economica però, hanno portato al verificarsi di situazioni di dissesto anche in Italia. La perdita di competitività delle imprese italiane accennata nel precedente paragrafo ha comportato una vera e propria esplosione del rischio di credito nel sistema bancario italiano, generando situazioni di crisi bancarie anche molto gravi.

Le prime situazioni di crisi a cui si fa riferimento, sono quelle riguardanti 4 banche: Carife (Cassa di Risparmio di Ferrara), Banca Marche, CariChieti (Cassa di Risparmio di Chieti) e Banca Etruria (Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio). Dinanzi alla comparsa di tali crisi bancarie, le autorità governative sono intervenute, in un contesto normativo europeo mutato, adottando strumenti di risoluzioni delle crisi bancarie diverse rispetto al passato, con imposizioni di sacrifici per azionisti e sottoscrittori di obbligazioni subordinate e generando di conseguenza un'elevata attenzione mediatica.

Il motivo di tale attenzione risiede nei provvedimenti legislativi che le autorità competenti hanno attuato all'epoca per fronteggiare l'avanzare di tali crisi bancarie. Con il decreto legge n. 180 del 16/11/2015 infatti, veniva recepita nell'ordinamento italiano la Direttiva 2014/59/UE (la *Bank Recovery and Resolution Directive* o *BRRD*) che definisce ruoli, poteri e modalità di intervento delle autorità per quanto riguarda la risoluzione delle banche in crisi.

Queste quattro banche, tutte destinatarie delle disposizioni del decreto legge appena sopra citato, avevano caratteristiche comuni.

Innanzitutto, tali istituti erano simili per le dimensioni. La *mission* originaria delle 4 banche era infatti quella di erogare credito prevalentemente nei territori di insediamento, così come ad esempio previsto dai vecchi statuti delle Casse di Risparmio, con l'ovvia conseguenza, in linea di principio, di rimanere modesti per quanto riguarda le dimensioni.

Sono proprio le dimensioni delle quattro banche a determinare quale autorità di vigilanza debba effettuare le attività ispettive per salvaguardare la stabilità del sistema bancario. In virtù delle riforme poste in atto in sede europea infatti (SSM, Single Supervisory Mechanism), vi è stata una redistribuzione dei poteri delle autorità di vigilanza nazionali ed estere.

Alla BCE (Banca Centrale Europea) sono stati attribuiti i poteri per esercitare l'attività di vigilanza sugli istituti cd. "rilevanti" ("of significant relevance"), ovvero le cui dimensioni potrebbero determinare una seria minaccia per la stabilità del sistema in caso di dissesto. Alla Banca d'Italia invece, sono stati attribuiti i poteri per esercitare l'attività di vigilanza di tutti gli altri istituti sul territorio nazionale ("less significant"), anche se l'autorità nazionale partecipa cooperando alle attività di vigilanza e supervisione della BCE appena citate⁹.

richiesta dell'istituto stesso, il MEF sottoscrisse NSF per un totale di 3,92 miliardi di euro di cui 2,00 computabili nel patrimonio di vigilanza (Core Tier 1) e 1,92 al fine dell'integrale sostituzione dei Tremonti Bond di cui sopra.

⁹ La c.d. "significatività" delle banche vigilate, è indicata nell'art. 6 del Regolamento n. 1024/13, sulla base dai seguenti criteri: a) il valore totale delle attività supera i 30 miliardi di euro b) il rapporto tra le attività totali e il PIL dello Stato membro superi il 20% (a meno che il valore sia inferiore a 5 miliardi di euro) c) l'autorità nazionale competente ritiene che l'ente creditizio abbia un'importanza significativa per l'economia nazionale d) l'istituto ha ricevuto assistenza finanziaria dal FESF o dal MES e) l'istituto ha attività/passività transfrontaliere considerate dalla BCE parte significativa del totale f) in ogni caso, i tre enti creditizi più significativi di ciascun Stato membro. Cfr P. ROSSI - *La tutela delle banche vigilate nel MVU, tra nodi irrisolti e prime criticità applicative* in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia n. 1 del 2018*, p. 86

Le banche “meno rilevanti” dunque , come le quattro banche in esame, erano di piena competenza delle autorità nazionali, seppur obbligate ad operare nell’ambito di un quadro operativo implementato dalla BCE.

Altra caratteristica comune alle quattro banche è stata la scarsa qualità del top management. In tutti e 4 i casi analizzati infatti la vigilanza (in questo caso Banca d’Italia) aveva sottolineato più volte le pesanti debolezze presenti nella governance aziendale, che hanno poi innescato di conseguenza quelle a livello operativo, organizzativo e nei processi di erogazione del credito.

Ultima caratteristica comune a tutte le banche citate è il tentativo di attuare strategie di crescita ed espansione per incrementare le dimensioni degli istituti. Il problema alla base di queste strategie però, come ha evidenziato nel tempo l’attività di Banca d’Italia¹⁰, risiedeva nella mancanza di coperture adeguate all’aumento degli impieghi, come ad esempio un adeguato aumento della raccolta fra il pubblico.

Detto ciò, analizziamo più nel dettaglio la situazione delle quattro banche finite in dissesto.

¹⁰ Cfr. C. BARBAGALLO *Cassa di Risparmio di Ferrara, Banca delle Marche, Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti e Banca Popolare dell’Etruria e del Lazio*, Audizione del Capo del Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria alla Commissione Parlamentare di Inchiesta sul sistema bancario e finanziario, Dicembre 2017.

2.2 Cassa di Risparmio di Ferrara

La Cassa di Risparmio di Ferrara S.p.a. nota anche come CARIFE, era un ente creditizio con sede principale nella città di Ferrara.

Fino all'inizio degli anni 2000 l'operatività di questa banca è stata contraddistinta da una forte presenza sul territorio con livelli di rischio abbastanza contenuti, concedendo il credito prevalentemente a famiglie ed alle piccole e medie imprese locali.

A partire da primi anni 2000 però, il management societario decide di implementare una strategia di sviluppo. Per accelerare la crescita, la Cassa di Risparmio effettua l'acquisizione di piccole banche locali in Emilia Romagna e Veneto oltre ad insediamenti a Roma, Milano e Napoli, Viene inoltre acquisita una società di leasing, la "Commercio e Finanza S.p.a." e di conseguenza nasce così il Gruppo CARIFE. Nel 2003 il Gruppo fonda la "Credito Veronese S.p.a.", un progetto sviluppato anche con altri partner che CARIFE finanzia per il 45%, e incorpora al suo interno la Banca di Treviso. Fra il 2004 e il 2005 il gruppo effettua operazioni importanti per aumentare le società nel portafoglio come Finproget s.p.a. e due banche (Banca Modenese e Banca Farnese, in quest'ultima viene acquistata una partecipazione di controllo promuovendo un'offerta sul 51% del capitale). Ancora nel 2006 Carife promuove il progetto Carife SIM, una società di consulenza finanziaria qualificata per la gestione del risparmio e per fornire servizi per la gestione di grandi patrimoni mobiliari.

L'andamento della redditività della banca è stato essenzialmente positivo fino al 2008. Solo a partire dal bilancio del 2009 infatti, si registra la prima perdita (69 milioni di euro circa).

Proprio in quel periodo la Banca d'Italia, avendo constatato tramite verifiche ispettive la situazione di difficoltà della banca, effettua dei primi interventi sollecitando l'immissione di nuovo capitale per far fronte alle perdite subite e quelle future. A seguito di ciò, fra la fine del 2008 e la prima metà del 2009 la Cassa di Risparmio di Ferrara e due banche controllate effettuano tre aumenti di capitale per un importo complessivo di circa 110 milioni di euro.

La situazione della banca però, non migliora, considerate le condizioni macroeconomiche avverse unite al ruolo preponderante esercitato dalla Fondazione Carife, che fino al 2011 aveva una partecipazione nel capitale della banca del 67%. Tale Fondazione, secondo Banca d'Italia, avrebbe indirizzato le modalità di svolgimento dell'aumento di capitale per preservare la partecipazione di controllo e limitato l'autofinanziamento della banca elargendo dividendi sostanziosi.

L'evolversi dei fatti ha portato, nel 2012, all'avvio di una nuova "ispezione generale" sulla Cassa di Risparmio di Ferrara da parte della Banca d'Italia. L'esito di tale ispezione, conclusasi nel febbraio del 2013 è, secondo l'autorità italiana, estremamente negativo. Secondo il rapporto ispettivo, il divario fra le perdite aziendali e quelle stimate dagli ispettori è di quasi 200 milioni. La redditività risultava compromessa, la liquidità debole e governata male.

Sono state inoltre rilevate irregolarità per quanto riguarda la violazione di norme e regolamenti, come ad esempio un concentramento del credito verso un singolo soggetto, con la conseguente rilevante esposizione dell'istituto, oppure ancora una quantità di crediti anomali pari al 34 per cento, contro una media del sistema dell'epoca pari al 13 per cento circa.

Alla conclusione dell'ispezione, e cioè nel 2013, la percentuale dei crediti deteriorati sul totale dei prestiti erogati era quintuplicata con un valore pari al 29%, contro solamente il 5,9% del 2007.

I componenti della governance della banca si difendono accusando la Banca d'Italia di applicare

criteri troppo stringenti per la valutazione delle rettifiche sui crediti con conseguenti riflessi negativi sui risultati di bilancio.

L'insieme delle rilevazioni effettuate dall'ispezione della Banca d'Italia porta, nel maggio 2013, dopo aver constatato l'impossibilità di ulteriori rafforzamenti patrimoniali, alla disposizione dell'amministrazione straordinaria della banca. Sia il provvedimento che il rapporto ispettivo vengono trasmessi alle Procure di Milano e di Ferrara.

Qualità del credito: FERRARA (*)
(dicembre 2012; migliaia di euro e valori percentuali)

| | Prestiti | NPLs | NPL ratio | Composizione percentuale deteriorati | Composizione percentuale prestiti |
|------------------|------------------|------------------|------------|--------------------------------------|-----------------------------------|
| totale | 4.072.723 | 1.336.742 | 33% | 100% | 100% |
| FAM.CONSUMATRICI | 1.010.585 | 124.488 | 12% | 9% | 25% |
| IMPRESE | 2.704.274 | 1.037.023 | 38% | 78% | 66% |
| SOC.FINANZIARIE | 178.381 | 71.196 | 40% | 5% | 4% |
| ALTRO | 179.483 | 104.036 | 58% | 8% | 4% |

| | | | | | |
|-----------------------|------------------|------------------|------------|-------------|-------------|
| totale Imprese | 2.704.274 | 1.037.023 | 38% | 100% | 100% |
| MANIFATTURA | 661.140 | 262.560 | 40% | 25% | 24% |
| COSTRUZIONI | 825.473 | 389.481 | 47% | 38% | 31% |
| SERVIZI | 983.639 | 350.102 | 36% | 34% | 36% |
| ALTRO | 234.023 | 34.880 | 15% | 3% | 9% |

| | | | | | |
|---------------|------------------|------------------|------------|-------------|-------------|
| totale | 4.072.723 | 1.336.742 | 33% | 100% | 100% |
| NORD OVEST | 364.028 | 176.318 | 48% | 13% | 9% |
| NORD EST | 3.117.282 | 757.633 | 24% | 57% | 77% |
| CENTRO | 376.184 | 193.679 | 51% | 14% | 9% |
| SUD | 100.885 | 100.249 | 99% | 7% | 2% |
| ISOLE | 9.396 | 6.732 | 72% | 1% | 0% |
| ESTERO | 104.948 | 102.132 | 97% | 8% | 3% |

Fonte: Segnalazioni di Vigilanza non consolidate.

(*) I dati sono stati depurati di un prestito infragruppo di entità rilevante.

2.3 Banca delle Marche

La Banca delle Marche S.p.a., o più brevemente Banca Marche, era un istituto di credito italiano con forte radicamento regionale, con oltre l'80% per cento delle filiali concentrate nelle Marche.

Fondata nel 1994 ad Ancona, la banca è il risultato della fusione tra "Cassa di Risparmio di Pesaro" e "Banca Carima" (fino al 1992 Cassa di Risparmio della Provincia di Macerata), fondate rispettivamente nel 1841 e nel 1846.

Nella metà degli anni 2000 il gruppo era composto dalla capogruppo, da una piccola banca, da una società di leasing e da due SGR (Società di Gestione del Risparmio).

Il controllo del gruppo era saldamente nelle mani di tre Fondazioni bancarie: Fondazione Carima, Fondazione Pesaro e Fondazione Carisji, che insieme controllavano circa il 52% del capitale. Così come già descritto per quanto riguarda il Gruppo CARIFE, anche qui il ruolo delle fondazioni come azionisti si è rivelato determinante per le sorti della banca.

Sull'onda dei trend finanziari favorevoli il management della società decide, nei primi anni del 2000, di avviare un piano di espansione del credito in zone diverse da quelle di tradizionale insediamento. Banca d'Italia, in seguito ad un'ispezione del 2006, critica tale scelta giudicando questa strategia eccessivamente rischiosa per le dimensioni della banca. Vengono infatti erogate sanzioni a 21 esponenti aziendali.

Fra il 2007 ed il 2008 pervengono offerte di acquisizione per il gruppo bancario da parte di banche di medio-grandi dimensioni. Gli azionisti impiegano molto tempo a discutere sulla decisione da assumere, ed emergono all'attenzione degli organismi di vigilanza le prime discordanze fra le varie fondazioni che controllano la banca, divise sul futuro del gruppo. Stando a quanto riferito dall'autorità di vigilanza, alcune delle fondazioni erano favorevoli ad una aggregazione soltanto mantenendo inalterata l'autonomia nelle attività della banca. Questo disaccordo persistente non permette di trovare un'intesa fra gli azionisti e le proposte di acquisizione vengono meno, lasciando inalterata la configurazione del controllo del capitale.

Nonostante negli anni immediatamente successivi vengano rilevate criticità riguardanti sia la banca (squilibrio nella situazione di liquidità e scarso presidio dei rischi di mercato) sia la società di leasing (posizioni ad alto rischio, prestiti deteriorati e controlli antiriciclaggio inadeguati), il totale dei crediti deteriorati risultava ancora in linea con la media del sistema (9,3 contro un 9,9 per cento) e il patrimonio di vigilanza consolidato superava i requisiti minimi per circa 400 milioni.

Il crescente squilibrio fra l'espansione degli impieghi e andamento della raccolta ha però portato la banca a decidere, nel luglio 2011, di effettuare un aumento di capitale, perfezionatosi poi nel 2012 per 180 milioni di euro con un prezzo pari a € 0,85 ad azione.

Considerate però le numerose svalutazioni sul portafoglio creditizio effettuate in quel periodo, l'istituto marchigiano non ha beneficiato a pieno degli effetti dell'aumento di capitale.

Il 9 gennaio 2012 una lettera inviata dalla Banca d'Italia, indirizzata al presidente del consiglio di amministrazione del gruppo e firmata dal governatore Visco, evidenzia le irregolarità nella gestione rilevata dall'autorità di vigilanza nelle precedenti ispezioni suggerendo cambiamenti nell'alto management aziendale, ridefinizione dei controlli interni e miglioramento dei processi operativi. Sempre nel documento inviato al presidente del consiglio di amministrazione del gruppo, viene infine citato un possibile commissariamento della banca qualora tali prescrizioni richieste dalla Banca d'Italia non vengano rispettate in tempi brevi.

Nell'estate del 2012 il direttore generale rassegna le dimissioni, mentre in ottobre dello stesso anno Banca Marche è protagonista di un crollo in Borsa a seguito delle notizie pubblicate sulla stampa della potenziale situazione di dissesto della banca.

Nel 2013 l'attività di vigilanza si intensifica ed a seguito del progressivo deterioramento sia dell'equilibrio economico che di quello patrimoniale, Banca d'Italia illustra alla banca la necessità di realizzare un rafforzamento patrimoniale per una cifra pari ad almeno 300 milioni di euro. Nonostante la situazione di palese necessità di reperimento di nuovi fondi, la ricerca di investitori interessati non produce risultati poiché le Fondazioni confermano la loro indisponibilità a sostenere le misure di ricapitalizzazione necessarie.

Di conseguenza, ad agosto 2013 la banca subisce il provvedimento di gestione provvisoria per motivi di urgenza (ai sensi dell'art. 76 del Testo Unico Bancario allora in vigore) a cui fa seguito, nell'ottobre seguente, il provvedimento di amministrazione straordinaria.

Qualità del credito: MARCHE
(dicembre 2012; migliaia di euro e valori percentuali)

| | Prestiti | NPLs | NPL ratio | Composizione percentuale deteriorati | Composizione percentuale prestiti |
|------------------|-------------------|------------------|------------|--------------------------------------|-----------------------------------|
| totale | 18.294.723 | 3.722.894 | 20% | 100% | 100% |
| FAM.CONSUMATRICI | 4.849.864 | 489.672 | 10% | 13% | 27% |
| IMPRESE | 10.578.602 | 3.203.082 | 30% | 86% | 58% |
| SOC.FINANZIARIE | 2.512.837 | 22.601 | 1% | 1% | 14% |
| ALTRO | 353.421 | 7.539 | 2% | 0% | 2% |

| | | | | | |
|-----------------------|-------------------|------------------|------------|-------------|-------------|
| totale Imprese | 10.578.602 | 3.203.082 | 30% | 100% | 100% |
| MANIFATTURA | 1.901.265 | 488.806 | 26% | 15% | 18% |
| COSTRUZIONI | 4.890.476 | 1.949.532 | 40% | 61% | 46% |
| SERVIZI | 2.972.890 | 645.799 | 22% | 20% | 28% |
| ALTRO | 813.971 | 118.944 | 15% | 4% | 8% |

| | | | | | |
|---------------|-------------------|------------------|------------|-------------|-------------|
| totale | 18.294.723 | 3.722.894 | 20% | 100% | 100% |
| NORD OVEST | 268.466 | 101.426 | 38% | 3% | 1% |
| NORD EST | 1.744.342 | 473.239 | 27% | 13% | 10% |
| CENTRO | 15.132.350 | 2.760.165 | 18% | 74% | 83% |
| SUD | 1.088.916 | 359.828 | 33% | 10% | 6% |
| ISOLE | 48.203 | 25.711 | 53% | 1% | 0% |
| ESTERO | 12.446 | 2.524 | 20% | 0% | 0% |

Fonte: Segnalazioni di Vigilanza non consolidate.

2.4 Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti

La Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti è stato il principale istituto nell'omonima provincia abruzzese.

Dagli anni 2000, considerate le condizioni economiche e finanziarie del sistema favorevoli, la banca aveva realizzato un piano di espansione al di fuori del territorio di origine, riducendo di molto l'incidenza dei volumi di attività in quella provincia. Questo piano di espansione, stando all'autorità di vigilanza, aveva esposto l'intermediario a rischi creditizi e di liquidità non adeguatamente presidiati.

Per quanto riguarda la composizione del gruppo bancario, nella seconda metà del 2000, era composto dalla capogruppo, da una banca e da due società minori. Il controllo della capogruppo appartiene all'omonima Fondazione, mentre il restante 20% è controllato dal gruppo Intesa.

L'autorità di vigilanza inizia a porre in luce le prime anomalie durante l'ispezione del 2009. È a seguito del rapporto ispettivo infatti, che emergono le esposizioni ai rischi accennati in precedenza. Nel rapporto ispettivo inoltre, vengono riscontrate carenze nell'organizzazione, nei controlli e nel processo di erogazione credito. Quest'ultimo fatto viene confermato dalla cattiva qualità degli impieghi.

L'istituto di Chieti infatti, già nel 2009 aveva una percentuale di crediti deteriorati superiore a quella della media del sistema.

Le criticità evidenziate dalla Banca d'Italia però non portano, stando all'autorità di vigilanza, a cambiamenti nel modo di operare della banca. Ad esempio, nel 2010 era stato suggerito un cambio al vertice (sostituzione del Direttore Generale) che la banca non ha effettuato confermando anzi, in un primo momento, la fiducia al direttore generale all'epoca in carica. Solo mesi dopo l'esponente in questione si è dimesso da tutte le cariche ricoperte nelle società del gruppo.

Nel 2012, a seguito di un'ispezione generale effettuata dalla Banca d'Italia, viene rilevata una prima situazione tendenzialmente negativa dello stato economico e patrimoniale dell'istituto. Anche in questo caso però, i suggerimenti e le direttive dell'autorità di vigilanza non vengono recepiti, rendendo le riposte della banca a tali rilievi scarse ed inefficaci.

Considerata l'assenza di provvedimenti volti a modificare i processi operativi ed organizzativi dell'istituto, la Banca d'Italia provvede ad avviare all'inizio del 2014 una nuova ispezione generale.

Quest'ultima ispezione evidenzia una situazione di crisi. La dotazione patrimoniale non consente di rispettare i requisiti entrati da poco in vigore e la redditività è risultata essenzialmente compromessa.

I crediti deteriorati passano dal 19 al 32 per cento degli impieghi totali. Inoltre, l'ispezione rileva poi anche gravi irregolarità nella collaborazione con gli organi di vigilanza fra cui rilevanti informazioni alla Vigilanza omesse o inesatte, incongrua giustificazione della decisione di non avviare l'azione di responsabilità nei confronti dell'ex Direttore Generale, scarso rigore nell'espletamento degli obblighi antiriciclaggio.

Nel rapporto ispettivo viene segnalato un episodio emblematico per rappresentare la situazione. Un dipendente, già beneficiario di compensi sproporzionati (140.000 euro nel 2011) rispetto alle sue mansioni (era un autista), si era dimesso nel 2013, per poi essere reinserito in banca in deroga al blocco delle assunzioni e risultava ricevere ulteriori bonifici ingiustificati.

Considerata la situazione gravemente compromessa dell'istituto, nel settembre 2014 viene disposta l'amministrazione straordinaria della banca.

Qualità del credito: CHIETI
(dicembre 2013; migliaia di euro e valori percentuali)

| | Prestiti | NPLs | NPL ratio | Composizione percentuale deteriorati | Composizione percentuale prestiti |
|------------------|------------------|----------------|------------|--------------------------------------|-----------------------------------|
| totale | 2.326.154 | 671.012 | 29% | 100% | 100% |
| FAM.CONSUMATRICI | 709.324 | 139.605 | 20% | 21% | 30% |
| IMPRESE | 1.553.893 | 527.776 | 34% | 79% | 67% |
| SOC.FINANZIARIE | 32.425 | 1.889 | 6% | 0% | 1% |
| ALTRO | 30.513 | 1.743 | 6% | 0% | 1% |

| | | | | | |
|-----------------------|------------------|----------------|------------|-------------|-------------|
| totale Imprese | 1.553.893 | 527.776 | 34% | 100% | 100% |
| MANIFATTURA | 333.629 | 114.750 | 34% | 22% | 21% |
| COSTRUZIONI | 530.399 | 223.043 | 42% | 42% | 34% |
| SERVIZI | 539.164 | 147.046 | 27% | 28% | 35% |
| ALTRO | 150.701 | 42.936 | 28% | 8% | 10% |

| | | | | | |
|---------------|------------------|----------------|------------|-------------|-------------|
| totale | 2.326.154 | 671.012 | 29% | 100% | 100% |
| NORD OVEST | 106.410 | 48.266 | 45% | 7% | 5% |
| NORD EST | 28.895 | 10.289 | 36% | 2% | 1% |
| CENTRO | 285.887 | 95.168 | 33% | 14% | 12% |
| SUD | 1.868.811 | 506.107 | 27% | 75% | 80% |
| ISOLE | 35.473 | 11.182 | 32% | 2% | 2% |
| ESTERO | 677 | 0 | 0% | 0% | 0% |

Fonte: Segnalazioni di Vigilanza non consolidate.

2.5 Banca Etruria

Banca Popolare dell'Etruria è stato un ente creditizio con sede ad Arezzo con operatività prevalentemente regionale. Fondata nel 1882, nella seconda metà del XX secolo intraprende una serie di fusioni ed acquisizioni espandendo il proprio raggio di attività a tutto il centro Italia.

Quotata in Borsa a partire dal 1998, negli anni immediatamente precedenti la crisi il gruppo era composto da una capogruppo, una banca operante nell'ambito del private banking (la Federico Del Vecchio, acquisita nel 2006) e alcune società specializzate in altre attività. Al di fuori del gruppo controllava inoltre, due compagnie assicurative di dimensioni modeste.

In linea con la tendenza degli istituti bancari in quegli anni, il piano industriale della banca prevedeva ancora espansioni nel biennio 2008-2009. Stando ai rapporti ispettivi di Banca d'Italia, queste strategie espansive non erano economicamente sostenibili in quanto, come evidenziato successivamente a un'ispezione del 2007, la banca presentava tensioni di liquidità, carenze nel processo di erogazione del credito e mal governo delle società controllate.

A fronte di queste segnalazioni, Banca Etruria effettuò, nel 2008, un aumento di capitale per 160 milioni.

Nonostante ciò, considerato anche l'inizio del peggioramento delle condizioni economiche del sistema, a partire dalla seconda metà del 2008 la situazione di liquidità della banca inizia ad evidenziare tensioni.

In seguito alla conclusione dell'ispezione generale del 2010 sul gruppo vengono evidenziate le nuove esposizioni ai rischi intrapresi dalla banca. I dati ispettivi riportano crediti deteriorati per il 13,9 per cento del totale, contro i 9,1 per cento del sistema.

Per tutto il 2011 la situazione del gruppo aretino peggiora; l'incidenza delle posizioni deteriorate raggiunge il 20,6 per cento a fine anno. La Vigilanza invita la banca ad effettuare operazioni urgenti per riequilibrare la posizione di liquidità del gruppo, ma poiché non soddisfatta delle risposte fornite dal management dispone il blocco della crescita degli impieghi oltre all'astensione da qualsiasi iniziativa di crescita ed alla dismissione di attivi, come le partecipazioni di controllo.

Con il protrarsi della situazione di dissesto delle situazioni economiche e patrimoniali della banca l'istituto aretino provvede, nel 2013, a realizzare un aumento di capitale per 100 milioni assieme ad un'emissione di due prestiti subordinati per la cifra complessiva di 110 milioni. Le corrette svalutazioni sul portafoglio creditizio richieste dalla Vigilanza però, comportano enormi perdite per il bilancio del gruppo, rendendo la situazione di instabilità della banca sostanzialmente immutata.

Nonostante, a quanto riporta Banca d'Italia, non siano ricorsi i presupposti di legge per un commissariamento all'epoca dei fatti, l'autorità di vigilanza impone alla banca la ricerca di un partner di adeguato standing in grado di apportare le necessarie dotazioni patrimoniali.

Gli advisor incaricati di ricercare tali partner però, riscontrano difficoltà a trovare investitori istituzionali interessati. Delle 28 controparti contattate soltanto due soggetti (due gruppi bancari italiani) si rivelano interessati e procedono alla consueta due diligence. Nel corso di quest'ultima, uno dei due gruppi si dichiara non interessato e cessa le trattative. Rimane così soltanto un potenziale partner, ovvero Banca Popolare di Vicenza. Quest'ultima, sulle richieste avanzate da Banca Etruria, si dichiara favorevole ad un'acquisizione di una parte della banca aretina (sportelli e filiali al di fuori del territorio toscano) a patto che vi fosse stabilito un obbligo giuridicamente

rilevante per far confluire la banca nel gruppo vicentino. I vertici di Banca Etruria rifiutano, e le trattative si interrompono nell'agosto del 2014.

Proprio il 2014 risulta essere un anno decisivo per le sorti della banca toscana. Una nuova ispezione generale effettuata dall'autorità di vigilanza fa emergere una situazione estremamente critica con gravi deficienze patrimoniali ed anomalie nel presidio dei conflitti di interesse riguardanti alcuni esponenti aziendali. I crediti deteriorati risultavano essere pari al 42,4 per cento degli impieghi, mentre la perdita consolidata veniva stimata in circa 500 milioni di euro.

Viene inoltre documentato formalmente dall'autorità di vigilanza il fatto che non sia stata analizzata correttamente l'unica offerta giuridicamente vincolante ricevuta, in virtù del rifiuto, da parte del management della società, di perdere l'autonomia a fronte di un rafforzamento patrimoniale che sembrava tuttavia più che necessario. Vista la situazione di dissesto, la banca viene sottoposta al procedimento di amministrazione straordinaria nel febbraio 2015.

Qualità del credito: ETRURIA
(dicembre 2013; migliaia di euro e valori percentuali)

| | Prestiti | NPLs | NPL ratio | Composizione percentuale deteriorati | Composizione percentuale prestiti |
|------------------|------------------|------------------|------------|--------------------------------------|-----------------------------------|
| totale | 8.293.647 | 2.743.659 | 33% | 100% | 100% |
| FAM.CONSUMATRICI | 1.545.775 | 266.010 | 17% | 10% | 19% |
| IMPRESE | 5.328.845 | 2.418.956 | 45% | 88% | 64% |
| SOC.FINANZIARIE | 1.076.546 | 28.890 | 3% | 1% | 13% |
| ALTRO | 342.481 | 29.803 | 9% | 1% | 4% |

| | | | | | |
|-----------------------|------------------|------------------|------------|-------------|-------------|
| totale Imprese | 5.328.845 | 2.418.956 | 45% | 100% | 100% |
| MANIFATTURA | 1.252.907 | 639.455 | 51% | 26% | 24% |
| COSTRUZIONI | 1.928.974 | 1.036.334 | 54% | 43% | 36% |
| SERVIZI | 1.616.964 | 654.364 | 40% | 27% | 30% |
| ALTRO | 529.999 | 88.803 | 17% | 4% | 10% |

| | | | | | |
|---------------|------------------|------------------|------------|-------------|-------------|
| totale | 8.293.647 | 2.743.659 | 33% | 100% | 100% |
| NORD OVEST | 623.725 | 255.330 | 41% | 9% | 8% |
| NORD EST | 417.263 | 215.871 | 52% | 8% | 5% |
| CENTRO | 6.921.419 | 2.096.754 | 30% | 76% | 83% |
| SUD | 255.848 | 138.754 | 54% | 5% | 3% |
| ISOLE | 33.267 | 13.095 | 39% | 0% | 0% |
| ESTERO | 42.126 | 23.856 | 57% | 1% | 1% |

Fonte: Segnalazioni di Vigilanza non consolidate.

3. Monte Paschi Siena

Banca Monte dei Paschi di Siena è uno degli istituti bancari italiani di maggiori dimensioni. Fondato nel lontano 1442, risulta essere il più longevo fra quelli ancora in attività, con numerose filiali in tutto il territorio italiano.

Dopo la quotazione in Borsa avvenuta in maniera trionfale nel 1999, il gruppo MPS inizia una serie di acquisizioni con l'obiettivo di espandere il volume di attività.

Ma la recente storia del Monte Paschi Siena, e quindi le cause del suo dissesto, iniziano nel 2007. A novembre di quell'anno infatti, il consiglio di amministrazione delibera l'acquisizione del gruppo Antonveneta per circa 9 miliardi, di cui ben 6 a titolo di avviamento. L'operazione è autorizzata, ai sensi delle leggi all'epoca vigenti, dalla Banca d'Italia, seppur con raccomandazioni riguardanti la necessità di un rafforzamento patrimoniale.

L'iniziativa in esame promossa dai vertici di MPS si inseriva in un contesto economico nazionale favorevole, che aveva visto la realizzazione, nei mesi precedenti, di operazione di aggregazione quali Unicredit-Capitalia o Intesa - Imi/S.Paolo. Per il management della società senese tale operazione ha valenza strategica poiché l'acquisizione di Antonveneta consentirebbe una maggiore copertura geografica nelle zone dell'Italia settentrionale.

Tale operazione poi, si rivelerà essenzialmente fallimentare e molto dispendiosa per le finanze del gruppo.

La situazione di MPS inizia a farsi problematica a partire dal 2008, quando cominciano a manifestarsi i primi effetti della crisi, specialmente per gli intermediari che operano attivamente sui mercati finanziari.

Ispezioni effettuate dall'autorità di vigilanza fanno emergere prime irregolarità nel comparto dei mutui all'edilizia residenziale (numerose deroghe ai criteri di concessione del credito) e ritardi nell'individuazione dei clienti insolventi, con i relativi ritardi nell'intraprendere iniziative al riguardo.

Sono però le due operazioni repo strutturati su titoli di Stato effettuati con Deutsche Bank e Nomura per un valore complessivo di circa 5 miliardi di euro ad essere connotate da irregolarità più gravi; si tratta delle operazioni "Santorini" e "Alexandria", più volte citate dalla stampa finanziaria.

Avendo investito in leva sui titoli di stato italiani, all'acuirsi della crisi del Debito sovrano le difficoltà di MPS aumentano. Nel 2010 dunque, viene dichiarata la necessità di un rafforzamento patrimoniale da parte dell'autorità di vigilanza.

Questo rafforzamento avviene attraverso un aumento di capitale deliberato per circa 3 miliardi di euro. Di questi, 2 miliardi vengono sottoscritti per cassa dalla Fondazione.

Nel 2011 però, con l'esplosione della crisi del debito sovrano, la situazione di MPS peggiora bruscamente. Le disponibilità liquide del gruppo risultano esigue per fare fronte ai rischi derivanti dall'attività bancaria e l'autorità di vigilanza ammonisce i vertici dell'azienda di valutare operazioni di contenimento dei processi di erogazione del credito per ripristinare la situazione.

Vista l'incapacità di trovare soluzioni in tempi brevi, la Banca d'Italia interviene prestando a MPS titoli per circa 6 miliardi che la banca utilizzerà per finanziarsi sul mercato.

In quegli anni il titolo in Borsa ha visto calare costantemente la sua valutazione perdendo oltre l'80%. A Piazza Affari MPS passa da circa 90 euro ad azione nel maggio 2007 a circa 14 euro ad azione nello stesso periodo del 2011.

Il 2012, con una crisi del Debito Sovrano che non accenna a diminuire, la situazione di MPS continua a preoccupare. In virtù delle difficoltà che riscontrano le imprese nazionali, all'epoca viene richiesto dall'autorità di vigilanza di porre in atto iniziative volte a ripristinare una adeguata posizione di liquidità, considerate le condizioni economiche avverse che porteranno certamente ad una diminuzione dei flussi di cassa attesi per quell'anno.

Nonostante l'avvenuta sostituzione del top management viste le pressioni esercitate dalla Banca d'Italia nel 2011, per tutto il 2012 MPS non riesce a porre rimedio alle criticità della banca ed è costretta a chiedere, complessivamente per 13 miliardi, la concessione della garanzia dello Stato ai sensi del D.l. 201/2011 su passività finanziarie per ottenere finanziamenti dal mercato e dalla Banca Centrale Europea.

Nel gennaio del 2012, emergono le prime irregolarità sulle modalità di finanziamento dell'operazione Antonveneta, in particolare operazioni fra MPS e J.P. Morgan e fra MPS e Bank Of New York. Stando ai documenti che Banca d'Italia analizza solo in quel periodo (poiché occultati da MPS al momento dei rilievi ispettivi precedenti) le caratteristiche di quelle operazioni ponevano obblighi in capo alla banca senese in caso di ritardi o di mancati pagamenti da parte dei sottoscrittori dei Bond a J.P. Morgan, con i quali è stata in parte finanziata l'acquisizione del gruppo bancario italiano nel 2007.

In sintesi MPS aveva, occultando all'autorità alcuni dei contratti stipulati con gli istituti americani, omesso tali vincoli contrattuali posti in essere con J.P. Morgan. Questo perché, se avesse mostrato la documentazione completa relativa a tali contratti, avrebbe certamente dovuto imputare tale impegno come deduzione dal proprio patrimonio.

Come appare evidente, la situazione di criticità in cui versava il MPS era frutto di una politica di valutazione dei rischi inadeguata con conseguente pericolosa esposizione dell'istituto a rischi diversi dal tradizionale rischio creditizio, la principale componente di rischio delle banche.

Le numerose operazioni finanziarie, talvolta anche molto complesse, effettuate da MPS con vari partner internazionali, determinavano, considerata anche la leva finanziaria utilizzata, oneri che l'istituto non poteva chiaramente permettersi.

Per comprendere l'elevata complessità di queste operazioni poste in essere da MPS, basti citare le perplessità che il Tavolo Tecnico, composto da Banca d'Italia, Consob e IVASS, ha sollevato sulle modalità di contabilizzazione delle stesse. Insieme all'Organismo Italiano di Contabilità (OIC), è stato posto un quesito specifico all'IFRS Interpretation Committee (IFRIC), ovvero l'unico organismo deputato a fornire interpretazioni autentiche o guide dei principi contabili internazionali IAS-IFRS. Nel 2014, tale organismo non ritiene di fornire un'interpretazione al quesito.

Il 2012 è anche l'anno degli aiuti statali erogati all'istituto tramite il ricorso ai Nuovi Strumenti Finanziari (cd. "Monti Bond"). Negli anni successivi MPS effettua due aumenti di capitale (uno nel 2014 ed uno nel 2015) per rimborsare i fondi statali presi in prestito sopra citati e per tentare di risanare la situazione patrimoniale dell'istituto.

Con l'avvio nel 2014 del Meccanismo di vigilanza unico la vigilanza dell'istituto senese passa alla BCE, continuandosi ad avvalere della collaborazione dell'autorità nazionale¹¹. La crisi del Monte Paschi è ormai di dominio pubblico da diverso tempo e, considerate le dimensioni dell'istituto, l'evolversi della situazione di dissesto è posto sotto l'attenzione della stampa nazionale, comportando una crisi di fiducia nei confronti della banca.

Nel corso del 2015 e del 2016 le autorità europee intensificano le attività di vigilanza nei confronti di MPS imponendo a quest'ultima un rafforzamento patrimoniale. La banca risponde annunciando al mercato il "Progetto Charles", un processo di ricapitalizzazione costituito da due operazioni: un piano di riqualificazione del portafoglio creditizio e un rafforzamento patrimoniale fino a 5 miliardi. Considerato lo scarso interesse dimostrato dal mercato e l'assenza di investitori istituzionali disposti a partecipare al progetto di ricapitalizzazione dell'istituto, unita alle rilevanti dimensioni della banca, sul finire del 2016 iniziano ad essere posti in essere i primi provvedimenti legislativi per salvare l'istituto senese.

Qualità del credito: MPS

(Dicembre 2016; migliaia di euro e valori percentuali)

| | Prestiti | Deteriorati | Rapporto deteriorati/prestiti | Composizione percentuale deteriorati | Composizione percentuale prestiti |
|---------------------|--------------------|-------------------|-------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|
| Totale | 131.469.619 | 45.568.724 | 35% | 100% | 100% |
| Famiglie cons. | 33.265.571 | 5.255.862 | 16% | 12% | 25% |
| Imprese | 78.649.089 | 38.317.341 | 49% | 84% | 60% |
| Società finanziarie | 14.085.313 | 1.217.777 | 9% | 3% | 11% |
| Altro | 5.469.646 | 777.744 | 14% | 2% | 4% |

| | | | | | |
|-----------------------|-------------------|-------------------|------------|-------------|-------------|
| Totale imprese | 78.649.089 | 38.317.341 | 49% | 100% | 100% |
| Manifattura | 17.563.134 | 7.834.999 | 45% | 20% | 22% |
| Immobiliare | 22.809.412 | 14.196.070 | 62% | 37% | 29% |
| Servizi | 29.472.990 | 12.991.165 | 44% | 34% | 37% |
| Altro | 8.803.553 | 3.295.107 | 37% | 9% | 11% |

| | | | | | |
|---------------|--------------------|-------------------|------------|-------------|-------------|
| totale | 131.469.619 | 45.568.724 | 35% | 100% | 100% |
| Nord ovest | 23.623.131 | 8.624.541 | 37% | 19% | 18% |
| Nord est | 24.138.303 | 7.669.694 | 32% | 17% | 18% |
| Centro | 53.832.707 | 16.413.378 | 30% | 36% | 41% |
| Sud | 21.133.212 | 9.691.726 | 46% | 21% | 16% |
| Isole | 6.879.794 | 2.922.885 | 42% | 6% | 5% |
| Estero | 1.862.472 | 246.499 | 13% | 1% | 1% |

Fonte: Segnalazioni di Vigilanza non consolidate.

¹¹ Il Meccanismo di vigilanza unico (MVU o *Single Supervisory Mechanism*, SSM), operativo dal 2014, consiste nell'esercizio congiunto dei poteri di vigilanza sulle banche da parte della Banca Centrale Europea (BCE) e delle autorità di vigilanza dei paesi dell'area dell'euro. La BCE vigila direttamente le banche cosiddette "significative", mentre le altre banche sono soggette alla vigilanza delle autorità nazionali, nell'ambito degli indirizzi formulati dalla BCE. Se lo riterrà necessario, la BCE avrà tuttavia il potere di assumere la vigilanza diretta anche su queste banche. Cfr. *Banca D'Italia, La vigilanza nell'Unione Europea e nell'eurozona*, reperibile al link: <http://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/unione-europea/index.html>

4. Le banche venete (Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza)

Nell'estate del 2017 vengono poste in liquidazione coatta amministrativa due banche con sede nell'Italia settentrionale, ovvero Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza.

Le cause dei dissesti per le banche citate erano sostanzialmente simili. Esse possono essere così distinte: debolezze nella governance, anomalie relative alla determinazione del prezzo delle azioni e modalità di erogazione del credito.

Come visto per le altre banche operanti prevalentemente nel territorio di appartenenza, negli anni precedenti entrambi gli istituti veneti hanno aumentato in maniera considerevole gli impieghi erogando credito senza aumentare nel contempo la raccolta in maniera adeguata.

Ne è risultata un'esposizione al rischio creditizio elevata, con la crescente incapacità da parte delle imprese locali di poter ripagare i prestiti. Questo rischio di credito è stato accompagnato dalle debolezze nella governance, che ha permesso, fra le altre cose, di erogare prestiti con modalità anomale e in conflitto di interesse per centinaia di milioni di euro.

L'irregolarità più grave riscontrata, comune ad entrambe le banche, è stata quella relativa alle modalità di acquisto di azioni cd "bacciate" cioè finanziate tramite concessione di fidi da parte della banca stessa, rendendo queste operazioni di ricapitalizzazioni inutili dal punto di vista dell'imputazione del nuovo capitale al patrimonio di vigilanza.

Tornando all'esposizione al rischio di credito, alla fine del 2016 l'ammontare dei crediti deteriorati era superiore ai 18 miliardi oltre a rappresentare il 35 % e il 39 % dei prestiti, rispettivamente per Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca (17,3 % la media del sistema)¹².

Tali crediti deteriorati, nonostante l'elevato ammontare, erano distribuiti abbastanza equamente fra i debitori, con un'erogazione media, per quanto riguarda le somme in sofferenza, di poco inferiore ai 300.000 euro per debitore. Il 70% di tali crediti deteriorati era stato erogato ad imprese, prevalentemente concentrato nel Nord-Est italico, a dimostrazione di quanto l'acuirsi della crisi economica abbia impattato sulla situazione economico-patrimoniale delle banche venete, in quanto sono cresciuti sensibilmente i casi di situazioni di dissesto delle imprese italiane.

Con l'inizio della crisi del Debito Sovrano, e cioè approssimativamente a partire dal 2011, la situazione delle banche iniziò a peggiorare sensibilmente. A causa di ciò, le banche venete effettuarono azioni volte ad incrementare il loro patrimonio (in maniera, come verificato in seguito, irregolare) e a ridurre l'erogazione del credito. Da segnalare inoltre la gestione delle politiche contabili per la rappresentazione dei crediti come oggetto di verifica da parte delle ispezioni svolte dall'autorità di vigilanza.

Nel 2014 le due banche furono sottoposte all'esercizio del Comprehensive Assessment¹³. Tale procedimento era costituito da due parti: la revisione della qualità degli attivi (ovvero l'Asset Quality Review, AQR) e lo stress test (ST). In seguito a questi accertamenti, emersero, per entrambi

¹² Cfr. C. BARBAGALLO *Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza*, Audizione del Capo del Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria alla Commissione Parlamentare di Inchiesta sul sistema bancario e finanziario, Novembre 2017.

¹³ Il *Comprehensive Assessment* è stato l'insieme delle attività effettuate dalla BCE per verificare la salute dei principali istituti bancari dell'eurozona (131 i gruppi bancari europei esaminati, fra cui 15 banche italiane).

gli istituti, deficit di capitale per circa 700 milioni ciascuna, che entrambe le banche tentarono di sanare con procedimenti come già detto irregolari.

È da questo momento in poi che la situazione delle banche venete inizia ad essere di seria difficoltà.

Nel 2015 vengono approvati, dai rispettivi consigli di amministrazione, i piani di rilancio per trasformare entrambe le banche in s.p.a. e per effettuare aumenti di capitale (1 miliardo per Veneto Banca e 1,5 miliardi per Banca Popolare di Vicenza) oltre alla quotazione in Borsa per reperire nuove risorse.

In seguito al tentativo di offerta delle azioni sul mercato e del procedimento di ristrutturazione elaborato dagli organi aziendali delle rispettive banche che proponeva una fusione fra i due intermediari, entrambi falliti, l'incertezza sul futuro dei due istituti crebbe in maniera considerevole dopo che le autorità europee imposero di abbandonare l'ipotesi di ricapitalizzazione precauzionale da parte dello Stato. La fiducia nella clientela era a livelli molto bassi e si registrarono vari deflussi di capitale dalle due banche.

Una volta dichiarata la situazione di prossimità al dissesto da parte del Consiglio di sorveglianza del Meccanismo di Vigilanza Unico unita alla non sussistenza di interesse pubblico rilevata dal Comitato di Risoluzione Unico, il Governo, su proposta Banca D'Italia, diede avvio alla procedura di liquidazione coatta amministrativa prevista dal Testo Unico Bancario.

Qualità del credito: Veneto Banca

(Dicembre 2016; migliaia di euro e valori percentuali)

| | Prestiti | Deteriorati | Rapporto deteriorati/ prestiti | Composizione percentuale deteriorati | Composizione percentuale prestiti |
|---------------------|-------------------|------------------|-----------------------------------|---|--------------------------------------|
| Totale | 22,497,553 | 8,754,556 | 39% | 100% | 100% |
| Famiglie cons. | 7,437,677 | 1,511,704 | 20% | 17% | 33% |
| Imprese | 12,136,975 | 6,027,173 | 50% | 69% | 54% |
| Società finanziarie | 1,693,472 | 544,700 | 32% | 6% | 8% |
| Altro | 1,229,429 | 670,978 | 55% | 8% | 5% |

| | | | | | |
|-----------------------|-------------------|------------------|------------|-------------|-------------|
| Totale imprese | 12,136,975 | 6,027,173 | 50% | 100% | 100% |
| Manifattura | 2,745,003 | 1,122,609 | 41% | 19% | 23% |
| Immobiliare | 4,771,721 | 3,084,328 | 65% | 51% | 39% |
| Servizi | 3,792,450 | 1,550,043 | 41% | 26% | 31% |
| Altro | 827,801 | 270,194 | 33% | 4% | 7% |

| | | | | | |
|---------------|-------------------|------------------|------------|-------------|-------------|
| totale | 22,497,553 | 8,754,556 | 39% | 100% | 100% |
| Nord ovest | 6,268,329 | 2,665,997 | 43% | 30% | 28% |
| Nord est | 8,899,614 | 3,091,654 | 35% | 35% | 40% |
| Centro | 2,764,807 | 1,132,206 | 41% | 13% | 12% |
| Sud | 3,266,142 | 1,142,238 | 35% | 13% | 15% |
| Isole | 142,349 | 55,051 | 39% | 1% | 1% |
| Estero | 1,156,313 | 667,410 | 58% | 8% | 5% |

Fonte: Segnalazioni di Vigilanza non consolidate.

Qualità del credito: Popolare di Vicenza

(Dicembre 2016; migliaia di euro e valori percentuali)

| | Prestiti | Deteriorati | Rapporto deteriorati/ prestiti | Composizione percentuale deteriorati | Composizione percentuale prestiti |
|---------------------|-------------------|------------------|-----------------------------------|---|--------------------------------------|
| Totale | 27,156,064 | 9,772,774 | 36% | 100% | 100% |
| Famiglie cons. | 9,905,146 | 2,310,596 | 23% | 24% | 36% |
| Imprese | 15,170,322 | 6,835,004 | 45% | 70% | 56% |
| Società finanziarie | 1,341,831 | 461,076 | 34% | 5% | 5% |
| Altro | 738,766 | 166,098 | 22% | 2% | 3% |

| | | | | | |
|-----------------------|-------------------|------------------|------------|-------------|-------------|
| Totale imprese | 15,170,322 | 6,835,004 | 45% | 100% | 100% |
| Manifattura | 3,646,550 | 1,414,440 | 39% | 21% | 24% |
| Immobiliare | 5,305,823 | 3,236,053 | 61% | 47% | 35% |
| Servizi | 5,281,761 | 1,860,712 | 35% | 27% | 35% |
| Altro | 936,189 | 323,800 | 35% | 5% | 6% |

| | | | | | |
|---------------|-------------------|------------------|------------|-------------|-------------|
| totale | 27,156,064 | 9,772,774 | 36% | 100% | 100% |
| Nord ovest | 3,942,050 | 1,432,711 | 36% | 15% | 15% |
| Nord est | 13,877,651 | 5,015,257 | 36% | 51% | 51% |
| Centro | 5,373,762 | 2,205,181 | 41% | 23% | 20% |
| Sud | 955,087 | 311,515 | 33% | 3% | 4% |
| Isole | 2,432,171 | 712,128 | 29% | 7% | 9% |
| Estero | 575,343 | 95,983 | 17% | 1% | 2% |

Fonte: Segnalazioni di Vigilanza non consolidate.

LA RISPOSTA ALLE CRISI: GLI INTERVENTI LEGISLATIVI

1. Premessa

A seguito degli eventi descritti nel capitolo precedente, considerate le situazioni di grave dissesto, il legislatore dell'epoca è dovuto intervenire con provvedimenti normativi volti a salvaguardare il più possibile la stabilità del sistema economico, disposti secondo le direttive emanate in sede europea.

Tali interventi normativi però, hanno richiesto dei costi notevoli, sia economici che sociali¹⁴. I costi cui si fa riferimento sono però una conseguenza sostanzialmente inevitabile in virtù degli eventi finanziari avvenuti in passato.

Successivamente alla crisi del 2008, i maggiori istituti finanziari globali sono stati salvati grazie ad un'ingente utilizzo di risorse pubbliche¹⁵. Considerato ciò, l'orientamento europeo, tendenzialmente contrario agli aiuti di stato alle imprese, ha implementato strumenti per affrontare la crisi degli istituti finanziari cercando di contenere il più possibile l'onerosità per le casse pubbliche, e strumenti come il *bail-in* (ovvero "salvataggio dall'interno") ne sono l'esempio.

Nonostante ciò, la particolarità del sistema bancario ha imposto un riguardo speciale per quanto riguarda gli orientamenti legislativi. Anche in virtù della tendenza generale contraria agli aiuti forniti dallo Stato alle imprese, pur essendo l'attività bancaria assimilata ad attività di impresa, essa, fungendo da veicolo per le transazioni nel sistema economico, risulta assumere una funzione troppo importante in un'economia capitalistica. La tutela del risparmio dunque, crea una sorta di deroga al principio generale del divieto di aiuti di Stato alle imprese, permettendo, solo in taluni casi, l'utilizzo di risorse pubbliche per evitare dissesti di banche in crisi¹⁶.

La condizione per attuare questa "deroga" al divieto di aiuti di Stato è spesso la dimensione della banca in questione. Se infatti, viene accertato che un eventuale dissesto dell'istituto comporterebbe il venirsi a creare di situazioni tali da minare la stabilità del sistema, viene concesso, seppur in maniera autorizzata e coordinata con le autorità europee, l'utilizzo di danaro pubblico.

¹⁴ Si intende la grande risonanza mediatica che ha avuto il sistema bancario in Italia in seguito a tali provvedimenti normativi. Gli interventi legislativi che sono descritti in questo capitolo infatti, hanno generato un ampio dibattito incidendo sulla fiducia dei risparmiatori e quindi sulla solidità percepita del sistema bancario italiano nel suo complesso.

¹⁵ Cfr. C. BRESCIA MORRA, "L'intervento degli stati a seguito delle crisi finanziarie" p.102 in *Il diritto delle banche*. Sul punto anche ONADO, *Alla ricerca della banca perduta*

¹⁶ Cfr. a riguardo E. RULLI, *Contributo allo studio della disciplina della risoluzione bancaria*, Giappichelli Editore, 2017 p.133. Con riferimento agli orientamenti della Commissione europea per la concorrenza, l'autore evidenzia che "...la Commissione riconosce la necessità di disegnare un regime speciale per la valutazione degli aiuti di Stato in virtù del fatto che le banche esercitano funzioni essenziali per il sistema economico e che la loro crisi può avere conseguenze negative di carattere sistemico sull'economia di uno Stato membro". Cfr. anche C. BRESCIA MORRA, *Nuove regole per la gestione delle crisi bancarie: risparmiatori vs contribuenti*, dove si evidenzia che "...in attuazione dell'articolo 107, par. 3 lett. b) sono compatibili con il mercato interno aiuti di stato destinati a porre rimedio a un grave turbamento nell'economia di uno Stato membro". Cfr. inoltre LO SCHIAVO, *State Aids and Credit Institutions in Europe: What Way Forward?* in *European Business Law Review*, 3, 2014, p. 427 ss.

Sull'esigenza di una disciplina delle crisi ad hoc per le banche confronta anche L. Di Brina "La crisi della banca e degli intermediari finanziari" in F. CAPRIGLIONE *Manuale di Diritto Bancario e Finanziario*.

Di conseguenza, l'utilizzo di risorse statali per poter salvare istituti di dimensioni non particolarmente rilevanti risulta sostanzialmente proibito (come visto per le quattro banche messe in risoluzione nel 2015 e per le banche "venete", ma non per Monte dei Paschi di Siena per il quale, come più dettagliatamente spiegato in seguito, è stata adottata la misura della ricapitalizzazione precauzionale con fondi pubblici¹⁷).

Stando a tali critiche, questa tutela legislativa incentiverebbe gli intermediari a svolgere acquisizioni e fusioni in modo tale da poter ricevere le garanzie di salvataggio accennate in precedenza, con la conseguente possibilità di alzare il livello complessivo di rischio delle attività da intraprendere.

Le analisi degli interventi legislativi in merito alle situazioni di crisi del sistema bancario sono sempre molto discusse in quanto, come già accennato, tale sistema si fonda sulla fiducia di risparmiatori ed investitori, e risulta perciò molto esposto. Ogni intervento legislativo dunque, deve, innanzitutto, provvedere a salvaguardare tale fiducia per non compromettere uno degli elementi base sul quale tale sistema si fonda.

¹⁷ Cfr. paragrafo 3 del presente Capitolo "Il salvataggio del Monte dei Paschi di Siena"

2. Il recepimento della Direttiva BRRD (Bank Recovery and Resolution Directive)

Il 16 novembre 2015 sono stati pubblicati, come di consueto nella Gazzetta Ufficiale, i due Decreti Legislativi (il n. 180 e il n. 181) di attuazione della Direttiva 2014/59/UE (la cosiddetta “Bank Recovery and Resolution Directive o BRRD). La Direttiva in questione disciplina le procedure di risoluzione delle crisi bancarie, cercando di garantire la stabilità del sistema finanziario. Il primo decreto recepisce le previsioni della BRRD in materia di risoluzione degli enti bancari mentre il secondo modifica il Testo Unico Bancario (ovvero il d.lgs. n. 385 del 1993, “TUB”) e il Testo Unico della Finanza (d.lgs. n.58 del 1998, “TUF”) per recepire le prescrizioni della direttiva sui piani di risanamento di banche ed istituti finanziari.

L’obiettivo della Direttiva, dichiarato dalla stessa Commissione europea nel 2014¹⁸, è quello di modificare le procedure di risoluzione delle crisi cercando di ridurre il più possibile i costi pagati dai contribuenti dei paesi membri. Come già osservato precedentemente infatti, i salvataggi pubblici effettuati dalle istituzioni in tutto il mondo hanno richiesto ingenti risorse che chiaramente non sono sostenibili dal punto di vista delle logiche di bilancio. In quegli anni infatti, i debiti pubblici di tutti i paesi coinvolti nella crisi aumentano notevolmente, iniziando a creare tensioni sui mercati che sono poi sfociate nella cosiddetta Crisi dei Debiti sovrani già precedentemente citata¹⁹.

Seguendo l’obiettivo appena citato, il principio di fondo su cui si basa la Direttiva è che gli oneri derivanti dalle situazioni di crisi bancarie debbano gravare, in primo luogo, su tutti gli *stakeholder*²⁰ delle banche, secondo il principio del *burden sharing*²¹. Sempre in linea di principio, si vuole ricercare così l’obiettivo di poter gestire i fallimenti bancari senza utilizzare minimamente denaro pubblico, come invece avvenuto frequentemente in passato.

La BRRD inoltre, è il risultato di un percorso normativo compiuto in sede europea per armonizzare i sistemi di regolamentazione del settore. Nel recepire tale Direttiva nei rispettivi ordinamenti infatti, i paesi membri hanno così uniformato le procedure da attivare al verificarsi di situazioni di crisi bancarie. In precedenza invece, in virtù del cd. principio dell’*home country control*²², in ogni paese membro si applicavano le procedure previste dall’ordinamento nazionale.

Nel nuovo assetto normativo che la Direttiva delinea, vi è una redistribuzione dei poteri attribuiti alle rispettive autorità di vigilanza. In particolare, viene attribuita all’autorità nazionale di risoluzione la possibilità di esercitare i poteri per porre in risoluzione le banche in crisi. Tale autorità viene individuata nella Banca d’Italia.

L’istituto di Via Nazionale, per recepire le novità normative, ha istituito al proprio interno una nuova unità chiamata “Risoluzione e Gestione delle Crisi”. Oltre ai poteri di risoluzione e

¹⁸ EU Commission, *EU Recovery and Resolution Directive (BRRD): Frequently Asked Questions*, Brussels, Aprile 2014

¹⁹ Cfr. paragrafo 1, Capitolo 1 del presente testo, “Il quadro macroeconomico generale”.

²⁰ Il termine *stakeholder*, letteralmente “portatore di interesse”, intende tutte le persone che hanno influenza sull’azienda, in questo caso la banca. Si differenzia dagli *shareholders*, ossia la compagine azionaria. Cfr. sul punto F. FONTANA, M. CAROLI *Economia e Gestione delle Imprese*, McGraw-Hill, 2012, p. 3-4.

²¹ Il principio del *burden sharing*, letteralmente “condivisione degli oneri”, prevede la riduzione del valore nominale delle azioni e delle obbligazioni subordinate (o la conversione di quest’ultime in capitale). Cfr. sul punto “Domande e risposte sulla soluzione delle crisi delle quattro banche poste in risoluzione” sul sito della Banca d’Italia, reperibile al link: <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2016/d-e-r-quattro-banche/index.html#faq8761-13>

²² Cfr. sul punto L. DI BRINA, *La crisi della banca e degli intermediari finanziari* in CAPRIGLIONE, *Manuale di Diritto Bancario e Finanziario*

liquidatori che la BRRD le attribuisce, tale unità è competente per quanto riguarda le procedure di liquidazione coatta amministrativa delle banche²³.

Con il decreto, gli strumenti di cui viene dotata l'autorità di risoluzione sono: la cessione di beni e rapporti giuridici a un soggetto terzo, la cessione di beni e rapporti giuridici ad un ente-ponte, la cessione di beni e rapporti giuridici ad una società veicolo per la gestione delle attività, il *bail-in*²⁴, definito come "la riduzione o la conversione in captiate dei diritti degli azionisti e dei creditori".

Quest'ultima misura, il *bail-in*, è stato a lungo oggetto di dibattiti e discussioni fra gli addetti al settore ed ha suscitato non poche critiche e proteste da parte di investitori e clienti delle banche finite in dissesto²⁵. Il *bail-in* attribuisce all'autorità di risoluzione il potere di disporre la svalutazione e la conversione di alcune passività dell'ente bancario per poter assorbire più facilmente le perdite subite e per ripristinare livelli di capitalizzazione idonei al mantenimento della fiducia del mercato, essenziale per un corretto funzionamento del sistema.

Il Decreto esclude dal *bail-in* una serie di passività, fra cui ad esempio, i depositi garantiti (fino a € 100.000). Tutte le passività non espressamente escluse possono essere sottoposte a *bail-in*. Considerato che gli effetti della normativa entravano in vigore a partire da gennaio del 2016, il legislatore dell'epoca interviene con un altro Decreto pochi giorni dopo la pubblicazione dei due già citati, per permettere una corretta transizione dalle vecchie disposizioni in materia alle nuove.

Più precisamente, il 22 novembre 2015 il Consiglio dei ministri approva il decreto-legge n. 183, che, su proposta della Banca d'Italia, ha disposto la risoluzione degli istituti come da normativa BRRD, come già detto recepita poco tempo prima. La risoluzione prevede, quale strumento per l'assorbimento delle perdite, il ricorso all'azzeramento totale del valore degli strumenti di investimento più rischiosi per definizione, ovvero le azioni e le obbligazioni subordinate, entrambe forme d'investimento più esposte, per loro natura, ai rischi derivanti dall'attività di impresa.

²³ Artt. 80 e seguenti del Testo Unico Bancario (d.lgs. n. 385 del 1993)

²⁴ Il *bail-in*, letteralmente "salvataggio interno" è un termine legale di origine anglosassone. In tema di crisi di istituti finanziari, è definito come il potere giuridico per l'esercizio, da parte di un'autorità di risoluzione dei poteri di svalutazione e di conversione delle passività di un ente in risoluzione. Attraverso questa misura, sono in prima misura azionisti, obbligazionisti ed a volte correntisti (nelle misure che eccedono la somma protetta dal Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi "FITD" (ovvero € 100.000). La ratio del *bail-in* è quello di incidere il meno possibile sulle finanze pubbliche esonerando i contribuenti dal partecipare al risanamento degli istituti in crisi. Cfr. anche "*Domande e risposte sulla soluzione delle crisi delle quattro banche poste in risoluzione*" sul sito della Banca d'Italia, reperibile al link: <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2016/d-e-r-quattro-banche/index.html#faq8761-13>

²⁵ Sul punto hanno espresso perplessità numerosi economisti ed addetti al settore tra i quali, fra gli altri, anche il Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco. Cfr. a riguardo I. VISCO, *Le crisi bancarie e l'azione della Vigilanza*, Audizione del Governatore della Banca d'Italia alla Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, Senato della Repubblica - Camera dei Deputati, Legge 12 Luglio 2017, n.107, Dicembre 2017. Nell'audizione alla Commissione, il Governatore evidenzia come la Banca d'Italia abbia avvertito le istituzioni delle possibili conseguenze dell'applicazione delle nuove normative. "In più occasioni avevamo messo in luce i potenziali rischi del nuovo approccio europeo alla gestione delle crisi, introdotto dapprima con la comunicazione della Commissione europea del 2013 in materia di aiuti di Stato nel settore bancario e poi con la direttiva BRRD approvata l'anno successivo e recepita in Italia nel novembre del 2015". Cfr. anche "*Visco: bail-in ancora da rivedere*" in Milano Finanza, 6 Aprile 2018.

3. Il salvataggio del Monte Paschi Siena

Con il Decreto Legge 237/2016, modificato e ratificato poi in legge nel febbraio 2017, vengono introdotti nell'ordinamento italiano strumenti legislativi per affrontare le situazioni di crisi di istituti bancari anche utilizzando risorse pubbliche.

Per quanto riguarda il Monte dei Paschi di Siena, le misure di sostegno pubblico sono state rese possibili da una serie di fattori. Primo fra tutti, il fallimento dei tentativi di piani di rafforzamento patrimoniale con capitali privati. Vista la già citata disciplina europea in merito di aiuti di Stato alle imprese, è questa la prima via che gli istituti in crisi devono percorrere in caso di dissesto. In secondo luogo, tali misure sono state autorizzate dalle autorità europee in quanto è stata riconosciuta la portata sistemica che avrebbe avuto un crollo della banca senese, viste le sue dimensioni²⁶.

Le conseguenze pratiche che sono derivate dall'applicazione delle disposizioni del Decreto sono state, principalmente, la conversione in azioni di tutti i titoli subordinati in essere al momento della richiesta della ricapitalizzazione precauzionale²⁷. L'ammontare complessivo nominale di tali strumenti era pari a 4,3 miliardi.

Per poter effettuare tale conversione in azioni, risulta ovvio il dover prima procedere alla valutazione economica degli strumenti in questione. A riguardo il Decreto prevede che sia la banca (ovvero MPS) a fornire tale valore, asseverato però da esperti indipendenti, nominati dalla Banca d'Italia.

Il fabbisogno patrimoniale dell'istituto senese però, era ben superiore al valore nominale citato poc'anzi. Nonostante MPS avesse richiesto, quando era ancora in atto un tentativo di ricapitalizzazione con mezzi privati, circa 5 miliardi di euro, lo Stato ha fissato il fabbisogno della banca senese in ben 3,8 miliardi in più, ovvero 8,8 miliardi di euro.

La differenza tra il fabbisogno di capitale previsto per il Monte dei Paschi di Siena in base alla soluzione mediante apporto di risorse private (5 miliardi di euro) e quello richiesto dalla ricapitalizzazione precauzionale prevista nel Decreto (8,8 miliardi) dipende dai diversi presupposti e obiettivi delle due misure.

²⁶ Per una spiegazione più dettagliata dei motivi che hanno permesso l'utilizzo di risorse pubbliche per l'istituto senese Cfr. Banca d'Italia, Domande e Risposte sulla Ricapitalizzazione precauzionale (*precautionary recapitalisation*) della banca Monte dei Paschi di Siena raggiungibile al link: <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2017/ricapitalizzazione-precauzionale-mps/index.html#faq8761-1>

²⁷ La "ricapitalizzazione precauzionale" (*precautionary recapitalisation*) è una misura prevista dalla normativa europea (*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD) in casi eccezionali, per rimediare a una grave perturbazione dell'economia di uno Stato membro e preservare la stabilità finanziaria. In tali casi è ammesso, per rafforzare il patrimonio di una banca, un sostegno pubblico straordinario, di natura cautelativa e temporanea, a condizione che la banca sia solvibile e che l'intervento sia approvato in base alle regole sugli aiuti di Stato. Queste ultime prevedono che l'intervento dello Stato può essere effettuato solo dopo aver convertito in azioni le obbligazioni subordinate (principio di "condivisione degli oneri" o *burden sharing*). Qualora le obbligazioni subordinate siano state vendute a clientela al dettaglio (*retail*) non rispettando corrette regole di trasparenza, è possibile attenuare gli effetti dell'applicazione del principio di "condivisione degli oneri".

La “soluzione di mercato”²⁸ si rivolgeva a soggetti privati e aveva come principale obiettivo la sensibile riduzione del rischio di credito, assicurando in tal modo la stabilità della banca considerato l’esito negativo degli Stress Test svolti nel 2016. Tale “soluzione di mercato” prevedeva la cessione totale dei crediti in sofferenza e l’aumento del livello di svalutazione delle probabili inadempienze. Il costo totale di queste operazioni veniva calcolato in 5 miliardi, di cui 3 per coprire la perdita derivante dalla cessione dei crediti deteriorati e 2 per incrementare il tasso di copertura relativo alle inadempienze probabili.

L’ammontare di capitale “precauzionale” che una banca può chiedere allo Stato è quello necessario a coprire il fabbisogno patrimoniale che deriva dallo scenario avverso di una prova di stress.

Nel caso della Banca Monte dei Paschi di Siena tale fabbisogno è stato valutato dalla BCE in 8,8 miliardi ed è riferito alla prova di stress resa pubblica dall’EBA (European Bank Authority)²⁹. Più dettagliatamente, alla determinazione degli 8,8 miliardi richiesti si arriva considerando i seguenti fabbisogni di capitale:

- 6,3 miliardi occorrono per riallineare il CET1 *ratio* alla soglia dell’8 per cento; di questi 6,3 miliardi, circa 4,2 sarebbero coperti dal cd. *burden sharing* dei titoli subordinati e circa 2,1 sarebbero forniti dallo Stato;
- altri 2,5 miliardi sono necessari per raggiungere la soglia di *Total capital ratio* (TCR) dell’11,5 %, per compensare la mancanza determinata dai titoli subordinati computati nel *Total capital*.

Di conseguenza, lo Stato italiano ha fornito alla banca toscana risorse per oltre 5 miliardi di euro, in cambio del controllo di circa 70% del capitale sociale.

Monte Paschi Siena dunque, è diventata di proprietà dello Stato. Quest’ultimo, d’accordo con il management della società, ha varato un piano di risanamento della durata pluriennale entro la quale i bilanci della banca dovranno tornare in utile, per poter poi, in futuro, dismettere tale partecipazione e lasciare di nuovo il controllo dell’istituto in mano ai privati, come suggerisce l’orientamento della disciplina europea a riguardo.

Fra le linee guida del piano in questione vi sono numerosi esuberanti per quanto riguarda il personale ed è inoltre prevista la chiusura di molte filiali, considerate troppo onerose e poco profittevoli in un ambiente, quello odierno, sempre più dominato dalla tecnologia e dall’innovazione³⁰ (es. online banking).

²⁸ Per “soluzione di mercato” si intende il Progetto Charles, ovvero un progetto elaborato dal management della banca senese per reperire le risorse necessarie a risanare le finanze dell’istituto mediante una raccolta privata. Tale piano però, nonostante fosse stato autorizzato dalla BCE, non ha suscitato l’attenzione sperata fra gli investitori e la raccolta non si è conclusa.

²⁹ Cfr. C. BARBAGALLO, *Banca Monte dei Paschi di Siena*, Audizione del Capo del Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria alla Commissione Parlamentare di Inchiesta sul sistema bancario e finanziario, Novembre 2017.

³⁰ Si fa riferimento alle numerose innovazioni che stanno verificandosi nei sistemi finanziari globali, ovvero quelle riguardanti lo sviluppo tecnologico del settore finanziario (FinTech). Per un approfondimento su tali innovazioni confronta il lavoro svolto dalla Banca d’Italia “Il FinTech in Italia” reperibile al link [https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/analisi-sistema/stat-banche-intermediari/Fintech in Italia 2017.pdf](https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/analisi-sistema/stat-banche-intermediari/Fintech%20in%20Italia%202017.pdf)

4. Gli interventi sulle banche venete

Publicata nella Gazzetta Ufficiale n. 184 dell'agosto 2017 la legge 31 luglio 2017, n. 121, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2017, n. 99, rende ufficiali tutte le disposizioni previste dalle autorità nazionali ed europee d'accordo con il Governo italiano previste per le disposizioni urgenti per la liquidazione coatta amministrativa di Banca Popolare di Vicenza S.p.A. e di Veneto Banca S.p.A.

All'approvazione di tale provvedimento non sono mancate critiche e proteste, anche da parte di alcuni parlamentari, i quali hanno lanciato, come segno di dissenso, banconote false in aula successivamente alla votazione decisiva³¹. Secondo le critiche l'intervento legislativo in questione non avrebbe posto adeguate tutele per i risparmiatori ed avrebbe imposto oneri troppo elevati per le casse dello Stato³².

Questo intervento legislativo, come detto, pone le condizioni per poter procedere alla liquidazione coatta amministrativa delle due banche venete. All'atto pratico, i due istituti veneti vengono scissi in due nuove banche: una con la parte "sana" del rispettivo istituto e un'altra con le sofferenze, cosiddetta "bad bank". Le nuove banche "sane" sono state acquistate, ad un prezzo simbolico di un euro, dal gruppo Banca Intesa, a determinate condizioni concordate con il Governo. Lo Stato italiano infatti, ha accettato sia di farsi carico delle "bad bank" sia di fornire garanzie per quanto riguarda le banche passate sotto il controllo di Banca Intesa.

Di conseguenza, questa serie di provvedimenti ha previsto un intervento economico dello Stato. Gli oneri derivanti dagli impegni presi in tale sede sono ovviamente a carico dei contribuenti, che dovranno dunque sopportare il costo delle crisi delle banche in questione, secondo il cd. principio di "socializzazione delle perdite" che è esattamente ciò che la normativa europea vuole evitare il più possibile³³.

L'intervento statale nelle procedure di risoluzione di queste banche è stato permesso poiché previsto nell'impianto normativo europeo all'epoca dei fatti. Si fa riferimento alla cd. misura del "liquidation aid" ovvero liquidazione ordinaria, la quale prevede l'utilizzo di risorse pubbliche per

³¹ Cfr. *Banche venete, il decreto è legge con la fiducia. Il Movimento 5 Stelle lancia false banconote da 500 euro in aula*, Il Fatto Quotidiano, reperibile al link <https://www.ilfattoquotidiano.it/2017/07/27/banche-venete-il-decreto-e-legge-con-la-fiducia-il-movimento-5-stelle-lancia-false-banconote-da-500-euro-in-aula/3759043/>

³² Cfr. Banca d'Italia, *La crisi di Veneto Banca S.p.A. e Banca Popolare di Vicenza S.p.A.: Domande e risposte*, reperibile sul sito della Banca d'Italia al link <https://www.bancaditalia.it/media/notizie/2017/crisi-banche-venete/index.html#faq8761-31> dove si evidenzia che "...l'intervento per cassa dello Stato è pari a circa 4,8 miliardi di euro. Di questi, 3,5 miliardi sono a copertura del fabbisogno di capitale generatosi in capo a Intesa in seguito all'acquisizione della "parte buona" delle attività delle due banche; altri 1,3 miliardi contribuiscono alla ristrutturazione aziendale che Intesa dovrà sostenere per rispettare gli obblighi assunti nell'ambito della disciplina europea sugli aiuti di Stato. Viene concessa inoltre a Intesa una garanzia statale sul credito che questa vanta nei confronti delle Banche in liquidazione per lo sbilancio di cessione (5,4 miliardi elevabile fino a 6,4 miliardi). Infine lo Stato concede a Intesa garanzie a fronte di rischi di varia natura per un valore atteso (*fair value*) complessivo di 400 milioni (a fronte di un massimale garantito pari a circa 6 miliardi)."

³³ Si fa riferimento al già citato intento del legislatore europeo di cercare di esonerare i contribuenti ("taxpayers") dalla partecipazione alle operazioni di ristrutturazione, risoluzione o liquidazione degli enti bancari, ufficializzato con la Direttiva BRRD già più volte menzionata.

favorire una corretta liquidazione delle attività dell'istituto in crisi, cercando di garantire la stabilità del sistema finanziario unitamente alla sua solidità percepita dai risparmiatori³⁴.

L'ammontare complessivo fra liquidità e garanzie che lo Stato fornisce è di circa 17 miliardi di euro. Questa misura, resa possibile solo grazie all'approvazione della commissione europea, ha contribuito ad alzare il debito pubblico italiano³⁵. L'eventualità di aumento del debito appena citata era stata prevista, tra l'altro, nel momento dell'emanazione del Decreto relativo al salvataggio del Monte Paschi Siena, di cui al paragrafo precedente.

Nel salvataggio delle banche venete a rimetterci, prevalentemente, sono stati gli azionisti e gli obbligazionisti subordinati. I primi hanno visto il loro valore azionario completamente azzerato, mentre i secondi hanno visto sfumare ogni possibilità di rimborso del credito poiché compresi nel cosiddetto principio di "*burden sharing*" (ovvero "condivisione degli oneri").

Le tutele fornite dal legislatore contenute nelle disposizioni del Decreto prima, e della successiva legge di conversione poi, mirano principalmente a tutelare i posti di lavoro e risparmiatori. In tal senso è da intendersi l'operazione di cessione degli attivi "sani" a Banca Intesa, poiché in questo modo si sono evitati casi di disoccupazione o coinvolgimenti dei depositi eccedenti la somma di 100.000 euro, così come previsto in origine dalla normativa³⁶. Tutti i correntisti infatti, anche quelli con più di 100.000 euro sul conto, hanno visto semplicemente cambiare la propria banca, diventando correntisti di Intesa.

In conclusione, per quanto riguarda le banche venete, l'elevato costo di capitale (che sia per cassa o per garanzia) che lo Stato ha assunto per poter fronteggiare tali situazioni di dissesto è da intendersi come un onere necessario per salvaguardare la fiducia nel sistema bancario³⁷. Come ricordato da numerosi addetti al settore infatti, una liquidazione "classica" delle due banche, seppur con costi

³⁴ Cfr. BUFACCHI, Banche venete, lo strumento c'è: il «liquidation aid», aiuti di Stato nella liquidazione ordinata, su *ILSole24Ore* 23 giugno 2017 nel quale viene evidenziato che "Il *liquidation aid* consente allo Stato di intervenire - con un esborso a carico dei contribuenti - per assicurare la "liquidazione ordinata" di un ente creditizio, evitando quindi turbolenze, rischio contagio su altri istituti, perdita di fiducia di correntisti e depositanti, in sostanza "in modo tale da garantire la stabilità finanziaria riducendo nel contempo al minimo le distorsioni della concorrenza tra banche e nei vari Stati membri nel mercato interno". La liquidazione di una banca assistita da aiuto di Stato, in base all'articolo 6, comporta tuttavia il *burden sharing*, ovvero "gli aiuti di Stato non devono essere concessi prima che capitale proprio, capitale ibrido e debito subordinato siano stati impiegati appieno per compensare eventuali perdite". Questo significa che per gli azionisti e per i possessori di obbligazioni subordinate delle due banche scatterà l'azzeramento, nel caso di utilizzo di questo specifico strumento normativo."

Cfr. anche M. PELLEGRINI *Il caso delle banche venete: le contraddittorie opzioni delle autorità europee e la problematica applicazione degli aiuti di stato* in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, p. 107 ss., 2017.

³⁵ Cfr. Sul punto i calcoli effettuati dall'EUROSTAT successivamente all'emanazione dei provvedimenti normativi in esame, riportati dalla stampa. Stando a tali calcoli, il debito pubblico italiano, per effetto delle operazioni di risanamento da applicare, era salito di circa 11 miliardi di euro.

V. <https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/04/03/debito-pubblico-salvataggio-banche-venete-lo-fa-salire-di-112-miliardi-a-marzo-gentiloni-esultava-cala/4268046/>

³⁶ Cfr. Paragrafo 1 del presente Capitolo, "Il recepimento della Direttiva BRRD"

³⁷ La fiducia nel sistema cui si fa riferimento era per altro molto fragile all'epoca dei fatti, sia dal lato dei risparmiatori sia da quello degli investitori. Se infatti la solidità percepita dai risparmiatori del sistema in generale è stata messa in discussione dai casi di dissesto esaminati in questo testo, è stata anche evidenziata più volte la debole redditività del sistema bancario italiano da parte di numerosi addetti al settore. Ciò porta a maggiori difficoltà degli istituti bancari per quanto riguarda la reperibilità di risorse nei mercati finanziari. In tal senso cfr. MONTANARO, TONVERONACHI, *Vulnerabilità del sistema bancario italiano. Diagnosi e rimedi* in *Moneta e Credito*, vol. 70 n. 280, Dicembre 2017.

minori o uguali a quelli sostenuti ai sensi del Decreto, avrebbe prodotto molta più risonanza e creato molta più incertezza fra risparmiatori ed investitori³⁸.

Rimangono però, profili di contraddittorietà emersi durante l'applicazione dei provvedimenti normativi esaminati in questo paragrafo, come autorevolmente osservato³⁹. Infatti, nonostante avesse escluso la portata sistemica degli eventuali fallimenti di queste banche, la Commissione europea ha accettato la richiesta di autorizzazione effettuata dalle autorità italiane per poter procedere ad interventi di "salvataggio" mediante l'utilizzo di risorse pubbliche. Di qui l'ampio dibattito discusso in sede europea sulla normativa relativa all'unione bancaria (Banking Union), che risulta ancora di difficile applicazione, evidenziando ancora la lunga strada da percorrere per poter armonizzare completamente i sistemi di regolamentazione in materia bancaria e finanziaria⁴⁰.

³⁸ Cfr. C. BARBAGALLO *Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza*, Audizione del Capo del Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria alla Commissione Parlamentare di Inchiesta sul sistema bancario e finanziario, Novembre 2017.

³⁹ Cfr. M. PELLEGRINI *Il caso delle banche venete: le contraddittorie opzioni delle autorità europee e la problematica applicazione degli aiuti di stato* in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, p. 107 ss.

⁴⁰ V. Berlino *boccia il salvataggio all'italiana: "Così l'Unione bancaria sul letto di morte"* articolo su *IlGiornale*, reperibile online al link: <http://www.ilgiornale.it/news/politica/berlino-boccia-salvataggio-allitaliana-cos-lunione-bancaria-1413608.html>

L'ISTITUZIONE DELLA COMMISSIONE DI INCHIESTA

1. Il contesto politico e sociale

Il contesto politico e sociale in cui si inserisce l'attivazione della commissione di inchiesta sul sistema bancario e finanziario è delineato da generalizzata mancanza di fiducia nel sistema, instabilità politica e un'economia che, nonostante i diversi anni trascorsi dall'inizio della crisi, non riusciva a riprendersi.

Per quanto riguarda l'instabilità politica, all'indomani delle elezioni riguardanti la diciassettesima legislatura, ossia quella che comprende il quinquennio 2013-2018, i risultati hanno visto l'affermarsi di una nuova modalità di rappresentazione in parlamento, passando da un sistema "bipolare" ad uno con tre poli sostanzialmente equivalenti.

All'avvio della legislatura, nel 2013, la situazione economica dell'Italia era abbastanza preoccupante. La crisi del Debito sovrano aveva ulteriormente aumentato le pressioni provenienti dai mercati finanziari mondiali sulle manovre dei governi europei, mentre la perdita di competitività delle imprese italiane peggiorava di conseguenza.

La precedente legislatura si era chiusa con un governo tecnico al timone, che aveva introdotto riforme rilevanti modificando, fra le altre cose, la legislazione in materia di bilancio pubblico ("Fiscal Compact"⁴¹) e sistema pensionistico ("legge Fornero"⁴²). Queste riforme, seppur considerate da molti come necessarie, si sono rivelate molto impopolari per gli effetti che sono andati a produrre. Ciò ha contribuito a creare quella mancanza di fiducia nelle istituzioni e nel sistema sopra citata, aumentando il grado di incertezza percepita sia dall'interno del paese che dall'esterno.

Ciò premesso, è proprio a partire dai primi periodi di operato della diciassettesima legislatura che si iniziano a riscontrare le prime gravi criticità per quanto riguarda alcune banche (Carife, CariChieti, Banca Etruria, Banca Marche, oltre a Monte Paschi Siena).

⁴¹ Nome per indicare la legge 23 luglio 2012, n. 114 "Ratifica ed esecuzione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria tra il Regno del Belgio, la Repubblica di Bulgaria, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, l'Ungheria, Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica portoghese, la Romania, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia, con Allegati, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012".

Mediante questa legge, viene introdotto nell'ordinamento italiano il principio del pareggio di bilancio nella Costituzione, ponendo di fatto dei vincoli alle successive manovre di finanza pubblica.

⁴² Nome per indicare la riforma del sistema pensionistico contenuta nell'art. 24 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (detto "*decreto salva Italia*") - convertito successivamente in legge 22 dicembre 2011 n. 214.

La riforma in questione ha completato un iter legislativo di riforme iniziato qualche anno prima volto a modificare il sistema pensionistico italiano, non più sostenibile vista la situazione economica e finanziaria delle casse pubbliche, sempre più in crisi.

Il rapporto fra l'autorità politica e quella tecnica in questi casi, risulta estremamente importante. Così come previsto dal Testo Unico Bancario infatti, è l'autorità politica (ovvero il Governo) ad emanare i decreti per intervenire, ma la proposta legislativa governativa nasce dall'attività dell'autorità tecnica (nel caso nazionale, Banca d'Italia⁴³). La collaborazione fra queste due autorità ha come obiettivo la salvaguardia della stabilità del sistema, che non potrebbe essere certamente garantita con il solo intervento dell'autorità politica, considerati i numerosi altri temi di cui è obbligata ad occuparsi.

In tal senso, il ruolo dell'autorità tecnica è dunque quello di affiancare l'autorità politica con la competenza specifica richiesta dalla complessità del settore. Tale competenza risulta nascere dalle numerose attività che l'organismo svolge mentre è a stretto contatto con il sistema bancario e finanziario (es. Vigilanza)⁴⁴.

⁴³ “La Banca d'Italia, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, formula le proposte per le deliberazioni di competenza del CICR (Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio)”, Articolo 4, comma 1 del Testo Unico Bancario.

⁴⁴ Cfr. F. CAPRIGLIONE, *Il rapporto tra politica e tecnica. Le autorità di vertice in Manuale di Diritto Bancario e Finanziario*, 2015.

2. L'avvio dei lavori: le indagini conoscitive e composizione della commissione

In seguito all'accentuarsi degli effetti della crisi del Debito Sovrano sull'Italia con evidenti conseguenze sulle imprese nazionali, gli organi legislativi hanno deciso di intraprendere azioni volte a conoscere più nel profondo la situazione generale del sistema bancario e finanziario italiano.

L'attivazione della Commissione di Inchiesta sul sistema bancario e finanziario infatti, è stata preceduta da due Indagini Conoscitive svolte nel 2015 e nel 2016 dalla Commissione Finanze e Tesoro del Senato.

La prima indagine, svoltasi nell'intero anno 2015, aveva individuato questioni da analizzare ed approfondire quali separazione fra attività bancaria tradizionale e quella finanziaria, gli effetti della vigilanza Europa sul sistema bancario e le misure sui crediti deteriorati.

La seconda indagine, avviata ad inizio 2016 e conclusasi ad inizio 2017, ha evidenziato una serie di problematiche quali la scarsa redditività delle banche italiane, l'assetto della vigilanza e il nuovo quadro regolamentare di vigilanza europeo dopo l'Unione Bancaria.

A conclusione di queste due indagini, la Commissione Finanze e Tesoro aveva proposto di proseguire, considerati i numerosi problemi riscontrati anche se rilevati solamente per mezzo di un'indagine conoscitiva, l'analisi del sistema bancario e finanziario italiano suggerendo l'attivazione di una commissione di inchiesta, da costituirsi con apposita legge. Di conseguenza, la Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario è stata istituita con la Legge n. 107 del 2017. Si tratta, considerata l'importanza del tema, di una commissione bicamerale con funzioni ispettive (ex. Art. 82 Costituzione) per perseguire finalità di tutela del risparmio (Art. 47 Costituzione).

Così come evidenziato da numerosi osservatori, è stata istituita probabilmente troppo tardi, considerati i pochi mesi che separavano l'inizio dei lavori della commissione con la fine della legislatura (circa 6). Ciò nonostante, l'attività dei componenti della commissione è stata abbastanza intensa, considerate le numerose audizioni di personalità importanti del settore economico che hanno portato ad ottenere una discreta documentazione sui fatti in questione.

Per quanto riguarda la composizione degli schieramenti in Parlamento, alla Commissione hanno partecipato quasi tutte le forze parlamentari, sintomo dell'importanza del tema per la politica nazionale.

A livello mediatico, l'istituzione della Commissione di Inchiesta ha continuato a sollevare l'attenzione dei media per il fenomeno "banche" in Italia, sotto i riflettori da molto tempo considerate le vicissitudini di MPS prima, e delle 4 banche del 2015 (Carife, Banca Marche, Banca Etruria, CarChieti).

Ciò ha contribuito ad aumentare l'incertezza legata al futuro del settore bancario in Italia, con evidenti riflessi sui mercati finanziari. A Piazza Affari infatti, il trend delle azioni delle banche italiane è stato essenzialmente negativo, con numerose perdite registrate dai titoli negli anni in esame.

Ad ulteriore testimonianza di ciò, basti analizzare l'andamento del grafico dell'indice FTSE Italia All Share Bank Index, un indice che sintetizza il trend del settore bancario in Italia. Dal grafico emerge come, successivamente alla fine del 2015 (il periodo dell'inizio del recepimento della Direttiva BRRD per la risoluzione delle 4 banche dell'Italia centrale) vi sia stata una forte discesa

dell'indice, espressione della forte instabilità causata dalle ripercussioni mediatiche che i provvedimenti hanno causato.

FTSE ITALIA All Share Bank INDEX (2013-2017)



Fonte: IISole24Ore

3. Svolgimento delle attività della Commissione

La Commissione di Inchiesta ha programmato i lavori da svolgere secondo criteri delineati e coerenti con il criterio di attualità. Al fine di ricostruire i fatti all'origine delle crisi bancarie le attività della commissione si sono concentrate dapprima sugli istituti bancari che hanno comportato un intervento diretto dello Stato più recenti, per poi andare a ritroso analizzando le vicende più lontane nel tempo⁴⁵.

In primo luogo, la Commissione ha deliberato di svolgere un approfondimento di carattere generale sui temi di analisi attraverso audizioni del Sostituto Procuratore Generale presso al Corte di Cassazione e il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano. La ratio di tali audizioni era l'analisi delle situazioni di crisi vista dal punto di vista delle applicazioni del codice penale⁴⁶.

Successivamente, si è passato ad analizzare le situazioni degli istituti bancari secondo il già citato criterio cronologico inverso. Dapprima le due banche venete (Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza), poi Monte dei Paschi di Siena, ed infine le quattro banche dell'Italia centrale (Carife, Banca Marche, CarChieti, Banca Etruria).

Oltre ad aver audito i principali soggetti che hanno avuto a che fare con le vicende delle banche sopra citate (come commissari liquidatori, presidenti di associazioni di risparmiatori, ex amministratori delegati ecc.) la Commissione ha ritenuto opportuno concentrare l'attenzione dell'indagine attraverso audizioni dei soggetti istituzionali di vertice, come Banca D'Italia e CONSOB.

A tal fine, sono stati auditi, per Banca d'Italia, Carmelo Barbagallo e Ignazio Visco, rispettivamente capo della vigilanza e Governatore della Banca d'Italia; per CONSOB invece, sono stati auditi il vice direttore generale Giuseppe D'Agostino e il presidente dell'ente Giuseppe Vegas. Sono stati inoltre auditi rappresentanti delle maggiori istituzioni nazionali ed europee come un rappresentante della Banca Centrale Europea, del Tesoro, Corte dei Conti e Ministero dell'Economia e delle Finanze. A completare il ciclo di audizioni, sono stati audite personalità del settore economico e finanziario come professori universitari, dirigenti bancari e soggetti ricoprenti cariche pubbliche all'epoca dei fatti.

L'obiettivo era avere un quadro il più completo possibile dei fatti accaduti da più punti di vista, per poter analizzare la vicenda delle crisi bancarie nel modo più accurato.

L'unica persona che non ha risposto all'invito della Commissione di Inchiesta è stato il senatore Tremonti, invitato in qualità di Ministro dell'Economia e delle Finanza pro tempore. Quest'ultimo, criticando ampiamente l'istituzione della Commissione di Inchiesta poiché essenzialmente inefficace, ha però fornito una memoria di 20 pagine in cui affronta i temi in esame.

⁴⁵ Cfr. *Relazione conclusiva approvata dalla commissione nella seduta del 30 Gennaio 2018*, Relatore Senatore Marino, in Commissione Parlamentare di Inchiesta sul sistema bancario e finanziario, Senato della Repubblica - Camera dei Deputati

⁴⁶ Per un approfondimento sulle proposte relative la nuova legislazione penale in materia bancaria e finanziaria v. A. MELCHIONDA *Crisi bancaria e nuova legislazione penale* in www.dirittobancario.it, Ottobre 2017, reperibile al link: <http://www.dirittobancario.it/editoriali/alessandro-melchionda/crisi-bancaria-e-nuova-legislazione-penale>

4. Relazioni finali

Alla conclusione dei lavori svolti dalla Commissione, sono state elaborate, come da prassi, più relazioni finali, provenienti da diversi gruppi parlamentari.

Le relazioni finali presentate come allegati alla relazione della conclusione dei lavori della Commissione di Inchiesta sono quattro, rispecchianti quattro diversi orientamenti politici. La relazione a firma del senatore Marino rappresenta la relazione “di maggioranza” rappresentante il Partito Democratico. La relazione a firma dell’onorevole Brunetta, del senatore Tosato, dell’onorevole Meloni, del senatore Augello, dell’onorevole Zanetti e della senatrice Bellot rappresentano invece le voci appartenenti ai partiti Forza Italia e Lega Nord. Vi sono poi ulteriori relazioni rappresentanti i partiti Movimento 5 Stelle e Sinistra Italiana/Liberi e Uguali.

Questo soffermarci sulle relazioni finali, per quanto possa sembrare superfluo, è tuttavia importante perché consente di analizzare meglio i lavori della Commissione fin qui descritti, cercando di depurare il più possibile le considerazioni di tipo “politico” presenti all’interno dei quattro report pubblicati.

La ratio delle attività della Commissione di Inchiesta sul sistema bancario e finanziario era quella di verificare, ai sensi dell’art. 3 della Legge Istitutiva:

- a) *gli effetti del sistema bancario della crisi finanziaria globale e le conseguenze dell’aggravamento del debito sovrano*
- b) *la gestione degli istituti bancari che sono rimasti coinvolti in situazioni di crisi o di dissesto e sono stati o sono destinatari, anche in forma indiretta, di risorse pubbliche o sono stati posti in risoluzione. [...]*
- c) *l’efficacia delle attività di vigilanza sul sistema bancario e sui mercati finanziari poste in essere dagli organi preposti [...]*
- d) *l’adeguatezza della disciplina legislativa e regolamentare nazionale ed europea sul sistema bancario e finanziario, nonché sul sistema di vigilanza, anche ai fini della prevenzione e gestione delle crisi bancarie.*

Ciò nonostante, alcune relazioni finali proposte si soffermano su presunti ruoli della politica volti ad indirizzare le attività del sistema bancario per poter salvare qualche istituto dalle situazioni di crisi.

Le intenzioni alla base dell’istituzione della Commissione di Inchiesta invece, sono quelle di verificare, ai sensi del già citato art. 3, l’adeguatezza generale dell’apparato normativo riguardante il sistema bancario e finanziario nel suo complesso.

A riguardo, il periodo temporale della attività della Commissione non ha certo aiutato. Essendo stata composta essenzialmente alla fine della diciassettesima legislatura (la Legge Istitutiva è stata promulgata a Luglio 2017), era purtroppo quasi impossibile ottenere analisi dei fatti puramente “tecniche” da parte dei componenti della Commissione, essendo questi ultimi rappresentanti eletti dal popolo in parlamento, e dunque spesso privi delle competenze tecniche necessarie.

Inoltre, essendo stata avviata alla fine della legislatura, i componenti della Commissione hanno potuto utilizzare i lavori di quest’ultima come strumento politico da utilizzare nella campagna elettorale per le elezioni politiche che si sarebbero tenute soltanto qualche mese dopo.

Comunque, le conclusioni della relazione di maggioranza Commissione evidenziano la necessità di dar luogo ad adeguamenti normativi e procedurali che riguardano diversi profili.

In particolare, è stato evidenziato che bisogna perfezionare le modalità di coordinamento e di scambio informativi tra le Autorità di vigilanza (Banca d'Italia e Consob) e aumentare i poteri investigativi della Banca d'Italia. È stata pure richiamata l'esigenza di intervenire sulla *governance* delle banche mediante l'innalzamento delle competenze degli amministratori e stabilire limiti più stringenti in tema di conflitti di interesse degli stessi.

Tra le proposte formulate vanno evidenziate la definizione di nuove fattispecie penali (proposta di sanzionare penalmente le condotte di gestione fraudolenta e di truffa di mercato anche in assenza di dichiaratori di insolvenza ovvero l'induzione da parte della banca del soggetto finanziato ad acquistare strumenti finanziari della banca medesima) e la creazione di procure distrettuali per i reati finanziarie e di una procura nazionale di coordinamento.

Sul piano della tutela del risparmio è stata richiamata, l'esigenza di semplificazione dei prospetti informativi degli strumenti finanziari⁴⁷.

⁴⁷ Si fa riferimento sulla mancata consapevolezza del rischio degli strumenti finanziari acquistati da parte dei risparmiatori. A riguardo è stato aspramente criticato l'operato della Consob (Commissione Nazionale per le Società e la Borsa) che dovrebbe vigilare sul mercato finanziario. Per approfondimenti sul ruolo della Consob cfr. M. PELLEGRINI, *Il ruolo della Consob nel nuovo sistema finanziario UE* in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, p.174 ss.

Capitolo IV

CONCLUSIONI

Gli infissi blindati e le facciate robuste, che caratterizzano soprattutto le sedi più antiche delle banche, hanno rappresentato per lungo tempo i segni concreti dell'intangibilità e della stabilità di queste istituzioni. La loro immagine, austera e salda, faceva nascere quasi una sorta di timore reverenziale nei clienti che spesso faticavano a comprendere appieno le regole di funzionamento e il linguaggio, quasi sempre poco comprensibile, ai non addetti ai lavori. Ad ogni modo le banche, pur criticate per il loro atteggiamento tendenzialmente autoreferenziale, fino a qualche tempo fa hanno simboleggiato nell'immaginario collettivo il porto sicuro in cui ricoverare e valorizzare senza timore i propri risparmi.

La reputazione di forte solidità delle stesse si è invece fortemente appannata su scala mondiale a seguito della profonda crisi che ha colpito tutto il settore. Le cause complesse e la portata globale della crisi (finanziaria prima, ed economica e strutturale poi) hanno fatto emergere la necessità di una revisione delle regole che governano il sistema bancario (e finanziario).

In Italia tale esigenza è stata rimarcata con il verificarsi, in tempi più recenti rispetto ad altri paesi, di diversi casi di crisi di banche ed istituti che, con la prima applicazione del principio del *burden sharing* di matrice Europea, hanno coinvolto anche i risparmiatori, ovvero clienti delle suddette aziende di credito.

I riflessi di natura sociale e politica di tali episodi, accompagnati da una vasta eco mediatica, hanno alimentato il dibattito sulla necessità di una revisione degli assetti normativi del sistema bancario e finanziario nazionale; il dibattito è sfociato infine nella decisione di istituire una Commissione parlamentare d'Inchiesta in materia, la cui analisi è l'oggetto di questo elaborato. Quest'ultima ha presentato i risultati finali dei lavori il 30 gennaio 2018.

In particolare, le conclusioni della Commissione evidenziano la necessità di effettuare modifiche normative che riguardano diversi aspetti. Naturalmente gli interventi legislativi di adeguamento dovranno tener conto sia del quadro normativo europeo di riferimento, peraltro in evoluzione, sia dell'assetto di vigilanza anch'esso ormai di carattere transnazionale.

Oltre a richiamare la necessità di migliorare i meccanismi di coordinamento e di scambio informativi tra le Autorità di vigilanza (in primis Banca d'Italia e Consob) e di rafforzare i poteri investigativi della Banca d'Italia, la relazione della commissione ha tra l'altro rimarcato l'esigenza di migliorare la *governance* delle banche (innalzamento delle competenze degli amministratori e limiti più stringenti in tema di conflitti di interesse degli stessi), di costituire un nuovo presidio normativo con finalità di deterrenza dei comportamenti illeciti attraverso la creazione di nuove fattispecie penali (è interessante la proposta di sanzionare penalmente le condotte di gestione fraudolenta e di truffa di mercato anche in assenza di dichiaratori di insolvenza ovvero l'induzione da parte della banca del soggetto finanziato ad acquistare strumenti finanziari della banca medesima) e la creazione di procure distrettuali per i reati finanziarie e di una procura nazionale di coordinamento (l'efficacia di tali proposte scontano, peraltro, una strutturale lentezza dei procedimenti giudiziari in Italia).

Tali proposte sono in linea di massima condivisibili, anche se la sfida principale è puntare a rivitalizzare il ruolo naturale e fondamentale svolto dalle banche per il finanziamento dell'economia e per rafforzare il patto di fiducia sui cui si fonda il funzionamento del sistema bancario e finanziario, messo in discussione dai recenti fenomeni di crisi.

Poiché, come è noto, la miglior cura dei mali è la prevenzione, è necessario attivare meccanismi che rendano sempre più intensi e incisivi i controlli di vigilanza preventivi potenziando le possibilità di intervento delle Autorità di controllo.

Se è stato affermato correttamente dal Governatore della Banca d'Italia che “le difficoltà del sistema bancario italiano non dipendono da un'azione di vigilanza lenta o disattenta ma dalla peggiore crisi economica nella storia della nostra nazione” e che i controlli sono stati “continui e pressanti, hanno individuato le situazioni più problematiche, contribuito a risolvere numerosi casi di dissesto. ... che i gravi episodi di *mala gestio* hanno contribuito a far degenerare”⁴⁸, è pur vero che, l'esperienza recente, fa emergere la necessità di potenziare ulteriormente i poteri di intervento preventivo delle Autorità che ha mostrato alcuni limiti normativi solo in parte rimossi (nel 2015, ad esempio, è stata attribuita alla Banca d'Italia la facoltà di rimuovere gli amministratori in caso di condotte non coerenti con la sana e prudente gestione).

Infatti, potrebbero essere previsti ulteriori poteri di intervento, se necessario limitando anche il principio dell'autonomia imprenditoriale, che possono obbligare gli intermediari a seguire obbligatoriamente le indicazioni delle Autorità di controllo in caso lo richiedano le esigenze di mercato e prudenziali.

Tenuto conto, ad esempio, che gli inviti fatti a suo tempo alle banche per individuare soluzioni efficaci idonee gestire in modo attivo i prestiti deteriorati e ridurne il peso in bilancio non hanno sortito gli effetti sperati⁴⁹, si potrebbero ipotizzare dei limiti quantitativi ad hoc in materia; inoltre, potrebbero essere efficace un utilizzo più ampio e sistematico di alcuni strumenti di condizionamento delle scelte gestionali per esigenze prudenziali (ad esempio, vincoli alla distribuzione degli utili).

Infine, può comunque risultare utile un significativo inasprimento dell'apparato sanzionatorio (amministrativo oltre che penale) anche se, in verità, la sua efficacia può ridursi a causa dei tempi eccessivamente lunghi che tuttora caratterizzano i procedimenti giudiziari⁵⁰ nel nostro Paese.

⁴⁸ Cfr. I. Visco, *Banche e finanza dopo la crisi: lezioni e sfide*, Lectio magistralis del Governatore della Banca d'Italia, Università Tor Vergata, aprile 2018, Roma.

⁴⁹ Cfr. I. Visco, *Banche e finanza*, cit., pag. 15

⁵⁰ Emblematiche, al riguardo, le vicende richiamate in S. Rizzo, *Il Pacco*, paragrafo. “*Si fa presto a dire sanzioni*”, Feltrinelli, 2018.

BIBLIOGRAFIA

- Barbagallo, C. *“Cassa di Risparmio di Ferrara, Banca delle Marche, Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti, Banca Popolare dell’Etruria e del Lazio”*, Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, 2017.
- Barbagallo, C. *“Banca Monte Paschi Siena”* Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, 2017.
- Barbagallo, C. *“Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza”* Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, 2017.
- Battini S., Franchini C., Perez R., Vesperini C., Cassese S., *“Manuale di Diritto Pubblico”*, Giuffrè Editore, 2014.
- Brealey R., Myers S., Allen F., Sandri S. *“Principi di Finanza Aziendale”*, McGraw-Hill, 2015.
- Brescia Morra, C. *“Il diritto delle banche”*, Il Mulino, 2016.
- Campobasso G., *“Manuale di Diritto Commerciale”*, Utet Giuridica, 2015.
- Capriglione F. (a cura di) *“Manuale di Diritto Bancario e Finanziario”*, CEDAM, 2015.
- Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, Senato della Repubblica - Camera dei deputati, *“Relazione conclusiva approvata nella seduta del 30 Gennaio 2018, Relatore Sen. Marino”*, 2018.
- Daft R. *“Organizzazione Aziendale”*, Maggioli Editore, 2015.
- De Simone E., *“Storia Economica”*, Franco Angeli, 2014.
- Fontana F., Caroli M., *“Economia e gestione delle imprese”*, Mc Graw-Hill, 2012.
- Onado M., *“Alla ricerca della banca perduta”*, Il Mulino, 2017.
- Pellegrini, M. (a cura di) *“Elementi di Diritto Pubblico dell’Economia”*, CEDAM, 2012.
- Rizzo S., *“Il Pacco”*, Feltrinelli, 2018.
- Saunders A., Millon M., Anolli M., Alemanni B., *“Economia dei Mercati e Degli Intermediari Finanziari”*, McGraw-Hill, 2015.
- Sarcone S. *“La formazione del bilancio annuale”*, CEDAM, 2010.
- Shiller R., *“Euforia Irrazionale. Alti e bassi di borsa”*, Il Mulino, 2000.
- Visco, I., *“Banche e finanza dopo la crisi: lezioni e sfide”* Lectio magistralis del Governatore della Banca d’Italia, 2018.

