



Dipartimento di Impresa e Management
Cattedra di Economia dei mercati e degli intermediari finanziari

GLI ORGANI DI CONTROLLO E LA CRISI DEL SISTEMA BANCARIO ITALIANO
I CASI DELLE POPOLARI VENETE E BANCA CARIGE

RELATORE
Chiar.mo Prof.
Alfredo Pallini

CANDIDATO
Francesco Natoli
Matricola: 211611

Anno accademico: 2018/2019

INDICE

Premessa: Argomento e struttura della tesi..... pag. 6

CAPITOLO 1 – LA RILEVANZA DEL SISTEMA BANCARIO NELL’ECONOMIA

1.1 Il ruolo delle banche nell’economia.....	pag. 14
1.2 L’evoluzione della normativa bancaria italiana.....	pag. 15
1.3 L’attività bancaria.....	pag. 19
1.4 I contrasti rispetto le imprese non bancarie.....	pag. 20
1.5 Le cause delle crisi bancarie.....	pag. 22
1.6 Le implicazioni e le conseguenze della crisi.....	pag. 24

CAPITOLO 2 – L’ARCHITETTURA AL VERTICE DELL’ORDINAMENTO FINANZIARIO EUROPEO

2.1 Adeguatezza patrimoniale e gli Accordi di Basilea.....	pag. 27
2.2 L’evoluzione normativa verso una maggiore integrazione bancaria.....	pag. 30
2.3 L’Unione bancaria europea: una sfida per un’Europa più unita.....	pag. 33
2.3.1 Il Meccanismo di Vigilanza Unico (SSM).....	pag. 34
2.3.2 Il meccanismo unico di risoluzione delle crisi (SRM).....	pag. 35
2.3.3 Il sistema di garanzia dei depositi (DGS).....	pag. 41

CAPITOLO 3 – GLI ORGANI DI CONTROLLO: LA RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE

3.1 Finalità e modelli della vigilanza bancaria.....	pag. 43
3.2 La Banca Centrale Europea.....	pag. 45
3.3 La Banca d’Italia.....	pag. 46
3.4 L’European Banking Authority (EBA).....	pag. 47
3.5 La Consob.....	pag. 48
3.6 Cenni sulla necessità della cooperazione a livello sovranazionale.....	pag. 50

CAPITOLO 4 – IL SISTEMA BANCARIO ITALIANO: I CASI DELLE POPOLARI VENETE E BANCA CARIGE

4.1 Alcuni dati sulla recente esperienza italiana.....	pag. 52
4.2 Il caso delle popolari venete.....	pag. 56
4.2.1 Le operazioni bacciate.....	pag. 57
4.2.2 La determinazione del prezzo delle azioni.....	pag. 58
4.2.3 Il ruolo del Fondo Atlante.....	pag. 60
4.2.4 La garanzia dello Stato e la cessione ad Intesa Sanpaolo.....	pag. 61
4.3 Il caso di Banca Carige.....	pag. 63
4.3.1 I fattori di rischio.....	pag. 64
4.3.2 L'avvento della crisi.....	pag. 66
4.3.3 Il commissariamento e il sostegno pubblico.....	pag. 68
Conclusione.....	pag. 70
Bibliografia.....	pag. 79

PREMESSA – ARGOMENTO E STRUTTURA DELLA TESI

Le banche compiono un ruolo indispensabile nelle economie moderne, ma la loro natura, la struttura dei loro bilanci e la loro operatività le espongono a rischi che possono concludersi in episodi di dissesto, anche su larga scala.

Il settore bancario è solo un sottoinsieme del sistema finanziario, il quale è un sistema integrato di strumenti, istituzioni e mercati, che assolve – insieme ad una funzione monetaria in senso stretto (sistema dei pagamenti) e in senso ampio (politica monetaria) – una fondamentale funzione allocativa delle risorse finanziarie, consistente nel trasferimento di risorse da soggetti risparmiatori a soggetti utilizzatori. Un settore finanziario solido ed efficiente stimola la raccolta di risparmi e permette di indirizzarli agli investimenti più produttivi, sostenendo in tal modo l'innovazione e la crescita economica.

È proprio la vitale importanza sistemica delle funzioni svolte dagli intermediari, in particolare bancari, ma anche mobiliari e assicurativi, a giustificare una incisiva regolamentazione di settore. Gli intermediari sono sì imprenditori, come espressamente previsto dal Codice civile italiano¹, ma, a differenza di tutti gli altri, non sono liberi di incominciare, organizzare ed esercitare a propria discrezione l'attività economica.

I principali intermediari finanziari nei paesi europei sono le banche. I prestiti bancari sono impiegati anche per finanziare le esigenze delle famiglie, in particolare per ponderare nel tempo il loro modello di consumo e sostenerle nell'investimento di immobili. Una crescita eccessiva dei prestiti per l'acquisto di abitazioni può provocare bolle dei prezzi sul mercato immobiliare. L'eventuale scoppio di una di queste bolle può avere effetti destabilizzanti sul settore finanziario e sull'economia nel suo complesso².

Infatti, la bolla immobiliare scoppiata negli Stati Uniti, accresciuta da politiche incaute nella concessione del credito, ha fatto divampare la crisi finanziaria globale, la più grave per estensione e profondità dagli anni Trenta del Novecento, che si avviò oltre dieci anni fa culminando nel fallimento delle banche d'investimento Bear Stearns e, soprattutto, Lehman Brothers.

In breve tempo, la crisi dei mutui *subprime* si trasferì all'economia reale statunitense ed europea, provocando una caduta di reddito e occupazione. A tale caduta contribuirono la restrizione del credito bancario a famiglie e imprese, il crollo dei mercati azionari e dei prezzi delle abitazioni (cosiddetto effetto ricchezza) e il graduale deterioramento delle aspettative di famiglie e imprese, con conseguenti ripercussioni su consumi e investimenti. Le interdipendenze commerciali tra paesi, infine, implicarono una notevole riduzione del commercio mondiale. Gli effetti furono amplificati altresì dalla diffusione, anche al di fuori degli Stati Uniti, di prodotti di finanza strutturata basati sulla cartolarizzazione e ricartolarizzazione dei mutui ipotecari e di altri crediti³, la cui rischiosità era stata universalmente sottovalutata.

¹ Negli articoli 2082 e 2195

² Cfr. European Commission “*Scheda tematica per il semestre europeo settore bancario e stabilità finanziaria*”.

³ Come le note *Asset backed securities* (o ABS) che permettevano ad una società di scorporare dal suo bilancio una serie di crediti, “impacchettandoli” adeguatamente e cedendoli sul mercato, assieme ai flussi finanziari che essi generano, per il tramite della *Special Purpose Vehicles* (o SPV) con l'obiettivo di generare liquidità.

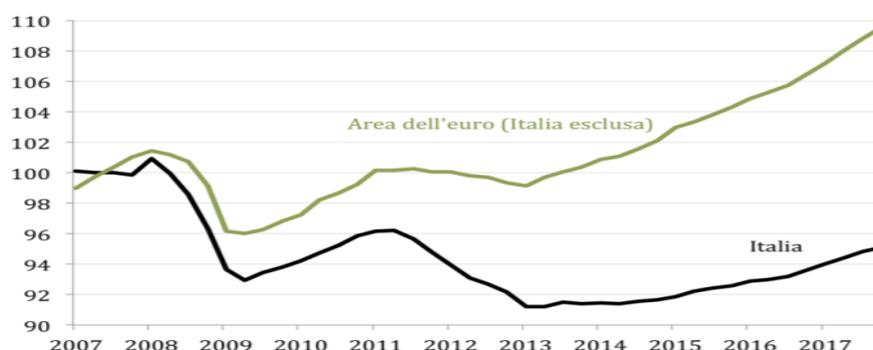
In Europa, la crisi raggiunse per prima Northern Rock, che all'epoca era il quinto istituto di credito britannico specializzato nei mutui immobiliari. La Northern Rock era una banca fortemente indebitata: da quando è stata quotata in Borsa, la leva finanziaria è costantemente aumentata passando dal 22,8% del giugno 1998 al 58,2% del giugno 2007 per arrivare all'83,3% del capitale alla fine del 2007. Tale condizione la rese particolarmente vulnerabile al peggioramento della situazione generale del sistema finanziario e, a metà settembre del 2007, avvenne una corsa agli sportelli, emblema della crisi finanziaria in Europa. La Bank of England rispose effettuando la nazionalizzazione dell'istituto, utilizzando circa 110 miliardi di sterline. A questo provvedimento ne seguirono altri, anche nella forma di ricapitalizzazioni e acquisti di obbligazioni a sostegno di varie banche in crisi.

In molti altri casi, specialmente in Irlanda e Spagna, ma anche nel resto in tutti gli altri quei Paesi soprannominati *Piigs*⁴, tali crisi hanno comportato rilevanti effetti sull'economia reale. Queste situazioni, però, riguardarono non solo Paesi e sistemi economici considerati in difficoltà, ma anche alcuni ritenuti fermamente solidi come dimostrarono, ad esempio, i casi della Dexia in Francia e in Belgio; la Rabobank in Olanda e la già citata Northern Rock in Gran Bretagna.

Consistenti piani di salvataggio per istituti di credito in difficoltà vennero predisposti da Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Svezia. Nel complesso gli aiuti erogati dai governi alle banche dei rispettivi sistemi nazionali raggiungono i 3.166 miliardi di euro in Europa, sotto forma di garanzie (2.443 miliardi), ricapitalizzazioni (472 miliardi) e linee di credito e prestiti (251 miliardi) (dati MBRES a dicembre 2013)⁵.

La ripresa, intrapresa con determinazione a livello globale nella seconda metà del 2009, fu interrotta in Europa dall'inizio della crisi dei debiti sovrani, alla fine del 2010, quando emersero le reali condizioni dei conti pubblici della Grecia. La risposta delle politiche fu lenta, anche per difficoltà legate a carenze nel disegno della governance economica dell'area dell'euro. In Italia le conseguenze di questa seconda fase della crisi furono ben più pesanti che nella media degli altri paesi europei: tra il secondo trimestre del 2011 e il primo del 2013 il PIL scese di oltre 5 punti percentuali nel nostro paese, mentre di appena 1 nel resto dell'area dell'euro⁶ (figura 1).

Figura 1 – Livello del PIL (2007 = 1)



Nota: PIL a valori concatenati.
Fonte: elaborazioni su dati Istat e Eurostat.

⁴ Così venivano chiamati alcuni Paesi europei con difficoltà durante la crisi dei debiti sovrani. I paesi in questione erano Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia e Spagna, da qui l'acronimo *Piigs*.

⁵ Cfr. "La crisi finanziaria del 2007-2009" sul sito web della Consob.

⁶ Cfr. "Banche e finanza dopo la crisi: lezioni e sfide" discorso di Ignazio Visco a Tor Vergata.

La gestione delle situazioni precarie e delle crisi conclamate è stata trattata in un quadro regolamentare che è andato drasticamente mutando sul fronte normativo, della vigilanza, delle regole sugli aiuti di Stato, della risoluzione delle banche. Nello stesso tempo, le condizioni macroeconomiche e l'evoluzione della tecnologia rendevano difficile cedere sul mercato le banche in crisi. Dopo i considerevoli interventi effettuati con fondi pubblici in più paesi – ma non in Italia – per sorreggere sistemi bancari colpiti dalla crisi finanziaria globale, la revisione del quadro normativo e regolamentare europeo ha fortemente limitato la possibilità di interventi pubblici di sostegno.

Infatti, nell'ambizioso tentativo di costruire l'Unione Bancaria Europea, sono state emanate alcune normative di rilevante impatto sul sistema bancario, alcuni studiosi hanno addirittura parlato di un processo di “alluvione regolamentare” avvenuto gradualmente dopo la crisi. Di particolare rilievo è risultata la Direttiva UE/2014/59 *Bank Recovery and Resolution Directive*⁷ da applicarsi in caso di dissesto di un istituto bancario. Nel dettaglio, alcune discipline sono state più incisive per gli istituti di credito, come quella relativa al *burden sharing*⁸ (letteralmente condivisione degli oneri), dove viene stabilito che qualunque sostegno pubblico a una banca debba essere esaminato ed approvato dalla Commissione Europea, ma soprattutto deve essere erogato solamente in seguito alla riduzione del valore nominale delle azioni e delle obbligazioni subordinate, o la conversione in capitale di queste ultime. Il *burden sharing* è stato susseguito dalla disciplina del *bail-in*⁹ (letteralmente salvataggio interno), in vigore nel nostro ordinamento dal primo gennaio 2016, che prevede una modalità di risoluzione di crisi bancarie tramite l'esclusivo e diretto coinvolgimento dei suoi azionisti, obbligazionisti e correntisti.

In molti paesi europei le banche hanno risentito profondamente della lunga e intensa crisi economica, aggravata dalla stretta normativa che andava crescendo. In Italia la crisi è stata più prolungata che altrove. Diversamente a quanto accaduto in altri paesi avanzati tra il 2007 e il 2010, in Italia la crisi non ha avuto origine nel sistema bancario. È stata accentuata in primo luogo da carenze strutturali del sistema produttivo nazionale, in ritardo nell'adeguamento alla globalizzazione, al progresso tecnologico e ai cambiamenti demografici, e dall'ingente fardello del debito pubblico, che ha ridotto i margini di manovra della politica di bilancio.

Dalla seconda metà del 2011, la crisi del debito sovrano ha provocato per le banche italiane una significativa riduzione della raccolta di fondi sui mercati internazionali in un momento di forte instabilità finanziaria e di consolidamento dei conti pubblici. Ciò ha fatto sì che la contrazione del credito si è anch'essa riversata sull'attività economica. La doppia, grave, recessione economica che ha investito tra il 2008 e il 2014 la nostra economia ha inciso

⁷ Recepita nel nostro ordinamento il 16 Novembre 2015 i due d.lgs n.180 e n.181. La direttiva in questione ricorrerà più volte nella tesi con l'acronimo BRRD.

⁸ Procedura disciplinata all'articolo 132 della BRRD.

⁹ Che si contrappone alla disciplina del “*bail-out*”, ossia della cosiddetta socializzazione delle perdite. Tale socializzazione implicava aiuti statali pagati dai contribuenti, che è stata la norma nel sistema bancario italiano dal Decreto Sindona del 1974 in poi, determinando di fatto un'azione di *moral hazard* da parte degli amministratori degli istituti di credito. Questi, infatti, nel corso del tempo effettuavano investimenti altamente redditizi quanto rischiosi, con la consapevolezza che, qualora tali investimenti non avessero avuto fortuna, lo Stato avrebbe ripianato le perdite di gestione.

profondamente sullo stato di salute delle banche ed è stata alla base del cospicuo aumento dei crediti deteriorati.

Il sistema bancario italiano, considerato nella sua totalità, ha retto ad una congiuntura particolarmente sfavorevole ben oltre di quanto previsto da numerosi analisti ed opinionisti. Da ciò l'attenta valutazione, avanzata da differenti parti, di un sistema bancario solido nel suo complesso, ma non certo in ogni sua singola componente¹⁰.

Questo in quanto l'Italia, sebbene la graduale integrazione del proprio sistema bancario nelle logiche europee connesse alla sua adesione all'Eurozona ed ai procedimenti di regolamentazione sempre più interconnessi, mantiene talune caratteristiche.

L'Italia, infatti, è un Paese "bancocentrico"¹¹, ovvero presenta un carattere di sistema produttivo in cui il finanziamento dell'impresa privata è quasi totalmente dipendente dal credito bancario. Le imprese italiane, appunto, dipendono eccessivamente dal credito bancario, essendo storicamente meno frequente l'utilizzo di forme alternative di finanziamento quali l'emissione di obbligazioni o di altri strumenti finanziari. Inoltre, minore è, in Italia, il livello di patrimonializzazione (ovvero l'utilizzo dei propri fondi) delle imprese rispetto al ricorso all'indebitamento. Ciò dipende anche dalla struttura delle aziende, che vede la presenza elevatissima di piccole o microimprese, oltre che di una minore sensibilità all'apporto di capitale di rischio proprio da parte degli imprenditori.

Il prolungarsi della crisi economica si è gradualmente riversata sul sistema del credito italiano, a tal punto che molti considerarono il sistema bancario italiano come uno degli anelli deboli dell'area Euro.

In primis, gli effetti della crisi si riversarono rapidamente sulla borsa: il Ftse Mib dopo aver raggiunto un massimo nel maggio 2007 a 44.364 punti è crollato fino a toccare, nel marzo 2009, un minimo a 12.332 (-72%), per poi rimbalzare fino a 24.568 (figura 2).

Figura 2 – FTSE MIB



¹⁰ Cfr. "Banche e finanza dopo la crisi: lezioni e sfide" discorso di Ignazio Visco a Tor Vergata.

¹¹ Il sistema bancocentrico si contrappone a quello "mercato-centrico", tipico degli Stati Uniti e del Regno Unito, si basa sulla capacità dei mercati di promuovere lo sviluppo economico mediante il finanziamento di grossi progetti; le banche in questo tipo di sistema assumono un ruolo marginale finanziando solo piccoli progetti e poco rischiosi, in modo da minimizzare le perdite sul capitale di rischio.

Il risultato di queste problematiche cominciò a manifestarsi negli istituti finanziari di piccole dimensioni. La fase acuta esplose il 22 Novembre del 2015 quando le cosiddette quattro banche (Banca Etruria e del Lazio, Banca delle Marche, Cassa di Risparmio di Ferrara e Cassa di risparmio di Chieti) vennero messe in risoluzione: per la prima volta in Italia i risparmiatori persero il loro denaro in seguito ad un decreto del governo¹². Il salvataggio avvenne in base alle nuove regole europee, anticipando di un mese l'entrata in vigore del bail-in. Oltre 130 mila azionisti persero tutto il valore dei loro titoli, così come circa 10 mila possessori di obbligazioni subordinate. Va detto però che, nonostante spesso vi fu mancanza di trasparenza da parte dei distributori dei prodotti in questione, i detentori di obbligazioni subordinate sono in fondo alla lista di priorità quando si tratta di ripagare i debiti di una banca fallita¹³. Fino a quel momento, inoltre, non era mai successo che le banche non rimborsassero le proprie obbligazioni che, quindi, erano considerate estremamente sicure. In questa vicenda emersero limpidamente una mancanza di cultura finanziaria da parte degli italiani ed una carenza di correttezza e trasparenza da parte di alcuni amministratori bancari¹⁴.

Il fallimento delle quattro banche, sebbene si riferiva ad una realtà che racchiudeva appena l'1% del mercato italiano, ha avuto enormi ripercussioni per quanto concerne la fiducia e la stabilità dei mercati, nonché per la progressiva diffidenza degli italiani nei confronti delle banche.

Nel 2016 scoppiano gli episodi, paralleli, di Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza, seguiti da Monte Paschi di Siena, la banca ritenuta la più antica del mondo¹⁵ che all'epoca era il terzo istituto bancario italiano.

La situazione delle due banche venete, che dal 2014 erano sottoposte alla vigilanza diretta della BCE a seguito dell'introduzione del Single Supervisory Mechanism (SSM), risulta molto più grave e marcata rispetto a quanto previsto dilapidando un ingente ammontare di risorse pubbliche e private. Agli inizi del 2016 il Fondo Atlante rilevò entrambe le società sottoscrivendo aumenti di capitale per 2,5 miliardi cui si sono aggiunti ulteriori versamenti per 938 milioni alla fine dell'anno. Tali risorse vennero consumate di fatto in meno di dodici mesi: infatti il 25 giugno 2017 il Consiglio dei ministri approvò il decreto per salvare le due banche, azzerando il capitale esistente e quindi l'investimento del Fondo Atlante. L'intervento per le casse pubbliche, invece, ammontò a 4,8 miliardi di euro. Di questi, 3,5 miliardi servirono a copertura del fabbisogno di capitale generatosi in capo a Intesa Sanpaolo in seguito all'acquisizione della "parte buona" delle attività delle due banche; altri 1,3 miliardi contribuirono alla ristrutturazione aziendale che Intesa dovrà sostenere per rispettare gli obblighi assunti nell'ambito della disciplina europea sugli aiuti di Stato.

Subito dopo la conclusione del salvataggio delle due banche venete, si risolve anche il caso della Banca Monte dei Paschi di Siena (MPS), la cui circostanza è molto indicativa di

¹² Il primo decreto "salva-banche" emanato dal Governo Renzi.

¹³ Cfr. articolo de "La Stampa Economia" di Luigi Grassia "*Quattro banche fallite: ecco tutti i perché*" del 16 dicembre 2015.

¹⁴ I magistrati di Ancona definirono "gruppo criminale" 12 fra ex presidenti e amministratori di Banca delle Marche per accuse che andarono dalla bancarotta fraudolenta al falso in bilancio, fino all'ostacolo della vigilanza.

¹⁵ Il Monte dei Paschi di Siena, ritenuta la più antica banca del mondo, ebbe origine nel 1472, come "Monte Pio", per volere delle Magistrature della Repubblica di Siena.

come si possa eliminare una storia centenaria sulla base di condotte gestionali poco caute e ritardando la messa a punto di interventi drastici, accrescendo l'entità della crisi ed i costi ad essa connessi.

Monte dei Paschi di Siena (MPS) è certamente la banca che ha avuto la crisi più complessa. Allo scoppio della crisi economica MPS si trovava particolarmente esposta su molteplici fronti: quello dei rischi finanziari (sovrano, di liquidità e di tasso) e quello dei rischi di credito. I problemi principali della banca erano stati causati da una serie di acquisizioni e politiche aziendali che si rivelarono poco sostenibili (come ad esempio l'acquisizione di Banca Antonveneta); un ingente ammontare di *non performing loans* registrati a bilancio con più di qualche artificio contabile; oltre che un occultamento delle posizioni in derivati nei confronti di Banca d'Italia. Alla luce di questi eventi, MPS aveva ricevuto nel 2009 e nel 2012 un supporto da parte dello Stato per un ammontare complessivo di 5,9 miliardi¹⁶ allo scopo di rimettere in sicurezza l'istituto senese. Dopo altri aumenti di capitale, nel 2016 viene eseguito un nuovo esercizio di stress a livello europeo, coordinato dall'European Bank Authority (EBA) e condotto dall'SSM, il quale rilevava in tutta la sua drammaticità la situazione patrimoniale di MPS. Dopo svariate trattative con la Commissione e la BCE, la quale richiedeva l'adozione in tempi brevi di una soluzione credibile commisurata ai problemi della banca, il 4 luglio 2017 viene approvata la misura di supporto pubblico. L'importo massimo dell'intervento pubblico è determinato in 5,4 miliardi: di cui 3,9 destinati all'aumento di capitale della banca e 1,5 al ristoro degli investitori al dettaglio che detengono le passività subordinate oggetto di conversione in azioni.

La vicenda di MPS sconvolge il clima di fiducia che le famiglie italiane hanno tradizionalmente mostrato verso il sistema bancario. Questo anche perché, nel caso dell'istituto senese come degli altri precedentemente menzionati, la genesi di tali crisi è oggettivamente riconducibile a gestioni di governo e manageriali poco efficaci, se non proprio anomale, come confermato dalle molteplici indagini avviate dalle varie Procure della Repubblica.

Ultima per ordine cronologico la vicenda che riguarda Banca Carige. L'inizio delle criticità per l'istituto ligure risale al 2012 quando diverse ispezioni della Banca d'Italia mettono in luce una governance inadeguata¹⁷, irregolarità nella gestione, politiche di espansione poco sostenibili e il crescente peso di crediti deteriorati. Nel biennio 2016-18 Banca Carige ha risentito dell'intensa conflittualità tra gli azionisti e i vertici aziendali, che sono stati ripetutamente sostituiti. Vennero effettuati svariati aumenti di capitale i quali, però, non riuscirono a risollevare le criticità della banca. Inoltre, nel 2018 la banca fallì nel collocare un prestito obbligazionario costringendo la BCE a chiedere formalmente a Carige la predisposizione di un piano di conservazione del capitale. Nondimeno, la crisi di governance portava l'agenzia di rating Moody's a declassare la banca, vicenda alla quale si aggiungeva un'ispezione della BCE sul rischio di credito, da cui sono emerse perdite per 257 milioni. Data la necessità di ulteriori ricapitalizzazioni, a dicembre interviene il Fondo Interbancario

¹⁶ MPS aveva sottoscritto obbligazioni convertibili garantite dallo Stato per un importo di 2 miliardi nel 2009 con i cd. Tremonti bond, dall'allora Ministro delle Finanze; a cui si aggiunsero 3,9 miliardi (di cui 1,9 miliardi per rimborsare i Tremonti bond) nel 2012, con i cd. Monti bond. Nel luglio del 2015 la banca completa il rimborso ma, avendo chiuso i bilanci in negativo può restituire tali fondi solo attraverso l'intestazione di azioni al Tesoro, che divenne azionista per il 4%.

¹⁷ Fino ad alcuni anni fa, la banca genovese era controllata (con una quota del 45%) dalla Fondazione Carige e ha avuto come dominus assoluto il manager Giovanni Berneschi.

per la Tutela dei Depositi (FITD) a garanzia di un prestito subordinato dell'importo di 320 milioni convertibile in azioni. Il 22 dicembre, però, i principali azionisti non hanno consentito di completare il riassetto patrimoniale sostenuto e finanziato dal sistema bancario, costringendo la BCE al commissariamento di Carige con la finalità di trovare investitori che rilevino l'attività.

L'ennesimo scandalo riguardante il sistema bancario, accompagnato ancora una volta da ingenti perdite di risparmi da parte di una moltitudine di investitori retail, scuote l'opinione pubblica che mina a scardinare uno dei principi madre sul quale si basa il sistema finanziario: la fiducia.

Va sottolineato che dal 2007 in poi si sono succeduti eventi che erano considerati inimmaginabili. Prima di questi anni, infatti, era impensabile per la totalità degli italiani immaginare il default di obbligazioni bancarie. Nessuno, ad esempio, aveva mai preso in considerazione che acquistando azioni subordinate poteva rischiare il capitale.

Tali eventi, ripetuti nel tempo, portarono alla rottura del rapporto fiduciario banca-cliente nel sistema italiano, che era basato sulla conoscenza diretta degli operatori bancari da parte dei clienti. Altri elementi sfavorevoli come la scarsa cultura finanziaria e il peso delle operazioni di salvataggio a carico dei contribuenti, hanno messo in discussione l'operato del governo e dei partiti politici nella gestione delle situazioni di crisi nonché quella delle Autorità di vigilanza, a partire dalla Banca d'Italia e della Consob¹⁸.

Le opinioni critiche, nel dettaglio, provocarono perplessità sulla capacità delle istituzioni di fermare tempestivamente le situazioni di anomalia nella gestione e di porvi rimedio in via preventiva.

D'altronde, la revisione dell'architettura della vigilanza in ambito europeo e l'evoluzione della legislazione bancaria dai vari piani nazionali alla Banking Union sono dedicate alla prevenzione di crisi.

Del resto, come sopra esposto, la crisi di una banca, non importa se di grandi o piccole dimensioni, può portare ad un dissesto di grave entità, anche sistemica. In tale ottica, risulta necessario un adeguato sistema di prevenzione delle crisi bancarie che possano tutelare gli interessi dei risparmiatori e del sistema economico inteso nel suo complesso ed è su queste tematiche che si svilupperà la tesi.

La tesi si articola in 4 capitoli, oltre alla presente premessa e alle conclusioni.

In dettaglio.

Il CAPITOLO 1 espone il ruolo delle banche nel sistema finanziario ed economico, facendo riferimento sia all'evoluzione della normativa in materia bancaria, che alle cause e alle conseguenze dell'ultima crisi finanziaria.

Dato che la legislazione odierna è prevalentemente espressione della normativa comunitaria, il CAPITOLO 2 tratta l'argomento dell'architettura al vertice dell'ordinamento finanziario europeo, partendo dall'evoluzione degli Accordi di Basilea fino alla creazione

¹⁸ Con la Legge n. 107 del 12 luglio 2017 è stata istituita La Commissione parlamentare d'Inchiesta sul Sistema bancario e finanziario, entrata in vigore a partire dal 28 luglio 2017 ("Legge Istitutiva"). Fra gli obiettivi di tale inchiesta vi era l'efficacia delle attività di vigilanza sul sistema bancario e sui mercati finanziari poste in essere dagli organi preposti.

della Banking Union, facendo particolare riferimento al tema del bail-in e alla sua applicabilità.

Il CAPITOLO 3 entra nel dettaglio del funzionamento e degli obiettivi degli Organi di controllo, focalizzandosi sulle competenze sia specifiche che congiunte di ciascuno di essi.

Infine, col CAPITOLO 4 si entra nel *core* della tesi, narrando il meccanismo delle recenti crisi del sistema bancario italiano. Due specifici paragrafi saranno poi dedicati ai recenti casi delle due popolari venete e alla vicenda – tutt’ora in corso – relativa a Banca Carige.

CAPITOLO 1 – LA RILEVANZA DEL SISTEMA BANCARIO NELL'ECONOMIA

Sommario: 1.1 Il ruolo delle banche nell'economia; 1.2 L'evoluzione della normativa bancaria italiana; 1.3 L'attività bancaria; 1.4 I contrasti rispetto le imprese non bancarie; 1.5 Le cause delle crisi bancarie; 1.6 Le implicazioni e le conseguenze della crisi.

In questo capitolo introduttivo si esplica il ruolo delle banche e la loro importanza nel sistema finanziario. Sarà inoltre esposta una breve parentesi sull'evoluzione storica della normativa italiana fino ad arrivare a quella vigente, sottolineando i contrasti rispetto le imprese non bancarie. Infine, verrà fatto un focus sulla tematica delle crisi bancarie e le loro ripercussioni a livello economico.

1.1 Il ruolo delle banche nell'economia

In un'economia senza intermediari finanziari, qualunque impresa che necessita di risorse per finanziare un progetto di investimento sarebbe costretta a ricercarle presso un'ampia gamma di investitori – potenzialmente infinita – il che renderebbe tale ricerca molto onerosa.

Allo stesso modo, i risparmiatori che volessero investire il proprio denaro direttamente – sempre in un mondo caratterizzato dall'assenza degli intermediari finanziari – attraverso il finanziamento di un progetto di investimento di un'impresa, si dovrebbero fare carico degli onerosi costi di una scrupolosa analisi di valutazione del merito creditizio dell'impresa.

La banca è storicamente il più classico degli intermediari finanziari, si sostituisce a ciascun risparmiatore consentendo una riduzione dei costi di raccolta di informazioni, di valutazione e controllo. La sua funzione è, in sintesi, quella di dare e raccogliere denaro, gestendo garanzie.

Essendo i più importanti intermediari finanziari, le banche svolgono svariate funzioni, la principale delle quali consiste nel trasferimento di risorse finanziarie da soggetti risparmiatori a soggetti investitori (funzione creditizia o allocativa), ossia da soggetti in surplus a soggetti in deficit, ponendosi come controparte di ciascuno di essi. Inoltre, le banche garantiscono l'efficiente funzionamento del sistema dei pagamenti (funzione monetaria in senso stretto) e trasmettono gli impulsi di politica monetaria al sistema economico (funzione monetaria in senso ampio).

Ciò che distingue le banche dagli altri intermediari finanziari è la natura particolare delle loro passività. L'attività di intermediazione delle banche avviene attraverso il cd. *mismatching delle scadenze*. Le banche infatti raccolgono risorse presso il pubblico sotto forma di depositi, che sono per definizione a vista¹⁹, e investono tali risorse in progetti di finanziamento a medio-lungo termine.

¹⁹ Ove non sono previsti termini per la restituzione e dunque la richiesta di restituzione del denaro depositato potrà essere fatta in ogni momento.

Tale attività, definita di intermediazione creditizia, permette alle imprese di reperire fondi sicuri a cui attingere per poter finanziare le necessità di capitale di un'impresa, per l'acquisizione delle attrezzature e l'ampliamento degli impianti, ma anche alle famiglie, che tramite prestiti ipotecari possono accendere mutui per acquistare immobili, o semplicemente stipulare prestiti al consumo per l'acquisto di beni durevoli.

La letteratura economica afferma che le banche di fatto creano denaro concedendo prestiti ai loro clienti. Gli economisti definiscono questo denaro basato sul credito per distinguerlo dal denaro basato sulle materie prime specifico dei precedenti sistemi monetari (gold standard, silver standard ecc.). Attraverso il prestito, le banche forniscono lo stock di denaro necessario affinché l'economia funzioni, a costi minimi di transazione e altre forme di frizione, contribuendo così all'ottimizzazione dell'allocazione delle risorse. Infatti, un'entità economicamente razionale che vuole partecipare allo scambio di beni usa denaro riducendo i costi commerciali, risparmiando tempo, rendendo l'economia più produttiva e consentendo una più rapida gratificazione dei bisogni umani attraverso un migliore abbinamento di compratori e venditori per massimizzare l'utilità. In altre parole, le banche contribuiscono, insieme ad altre categorie di forze economiche e di mercato, all'allocazione ottimale delle risorse nella società.

Al fine di perseguire un corretto svolgimento dell'attività economica, nel settore finanziario, e particolarmente in quello bancario, la regolamentazione è assegnata al legislatore secondario in funzione dell'elevata natura tecnica della materia – e della necessità di poter effettuare essenziali e tempestivi aggiornamenti per assecondare le leggi del mercato – che persegue i seguenti obiettivi²⁰:

- a) *la salvaguardia della fiducia nel sistema finanziario;*
- b) *la tutela degli investitori;*
- c) *la stabilità e il buon funzionamento del sistema finanziario*
- d) *la competitività del sistema finanziario;*
- e) *l'osservanza delle disposizioni in materia finanziaria.*

1.2 L'evoluzione della normativa bancaria italiana

Da tempo sia in Italia sia a livello comunitario esiste un'articolata disciplina del mercato finanziario che investe quasi tutti i profili rilevanti: intermediari, mercati, emittenti, strumenti e prodotti finanziari.

In Italia, la parte preponderante di tale disciplina è formulata, a livello legislativo, dal d.lgs 24 febbraio 1998 n. 58 meglio conosciuto come il Testo Unico della Finanza (TUF); molto ampio è però il rinvio alle fonti regolamentari.

La disciplina del TUF si affianca e si intreccia, innanzitutto, con quella delle banche e dell'attività bancaria formulata nel d.lgs 1° settembre 1993, ovvero il Testo Unico Bancario (TUB).

²⁰ Articolo 5 del TUF “finalità e destinatari della vigilanza”.

Va sottolineato però che la gran parte dei testi normativi – se non la totalità – è ormai di origine comunitaria, se non addirittura riconducibili a fonti europee direttamente applicabili negli stati membri.

Altri provvedimenti arricchiscono il quadro: la disciplina dei fondi pensione, la disciplina contro il riciclaggio del denaro proveniente da attività illecite, le norme in materia di tutela dei consumatori, la disciplina antitrust eccetera. Altri settori hanno, infine, forti interrelazioni con la disciplina dell'intermediazione finanziaria in senso stretto, che sono andate via via intensificandosi negli ultimi tempi.

L'evoluzione storica della disciplina conferma l'esistenza di una linea di demarcazione tra attività bancarie, da un lato, attività assicurative, dall'altro, e attività finanziarie e mobiliari dall'altro ancora. Tali discipline coprono la quasi totalità dell'arco dello sviluppo legislativo in materia finanziaria.

Nel Codice di commercio del 1865 non era presente alcuna regolamentazione dell'attività bancaria. Il Codice di commercio del 1882, invece, prevedeva solamente la qualificazione dell'attività bancaria come “*atti di commercio*” delle “*operazioni di banca*” e un incisivo obbligo di trasparenza per le società che avevano per principale oggetto l'esercizio del credito.

La legge bancaria del 10 agosto 1893 n. 449 istituisce la Banca d'Italia attraverso la fusione della Banca nazionale del Regno d'Italia con la Banca nazionale toscana e con la Banca toscana di credito, allo scopo di costituire un nuovo istituto di emissione. Viene concessa alla Banca d'Italia la facoltà di emettere biglietti, e tale facoltà è confermata ai Banchi di Napoli e di Sicilia. Questa legge è stata fondamentale in quanto ridefinì il sistema della circolazione cartacea, che venne basato sulla copertura metallica dei biglietti²¹ e su un limite di emissione assoluto; pose le premesse per il risanamento degli istituti di emissione; avviò il processo di transizione verso una banca di emissione unica; introdusse norme che ponevano la tutela dell'interesse pubblico al di sopra delle esigenze di profitto degli azionisti²².

Nel 1926 alla Banca d'Italia è attribuito il monopolio delle emissioni e le è affidata la gestione delle Stanze di compensazione. Viene anche varata una legge per la tutela del risparmio, dove sono stabiliti per le banche obblighi speciali, tra cui un capitale minimo, e attribuiti alla Banca d'Italia nuovi poteri di controllo, primo nucleo della funzione di vigilanza creditizia.

La Banca d'Italia assume funzioni di vera e propria banca centrale e di organo di controllo del sistema creditizio, si accentra, inoltre, il suo carattere sostanziale di ente pubblico. Infine, la prima legge speciale bancaria introduce i controlli all'entrata (ovvero la licenza) a discrezione della Banca d'Italia e le ispezioni.

La conservazione del modello della banca mista e le limitate forme di vigilanza pubblica consentono la trasmissione della crisi del 1929 dall'industria alla finanza. La carenza di regole aveva consentito gestioni non prudenti con eccessiva concentrazione dei crediti e

²¹ Precisamente il 40% delle banconote prevedeva una copertura metallica, usualmente l'oro.

²² Cfr. “*Dall'istituzione della Banca d'Italia alla legge bancaria del 1936*” sul sito web della Banca d'Italia.

molti enti bancari si erano trasformati in holding delle industrie, tanto che il rapporto banca-industria venne definito come una *nefasta fratellanza siamese*²³.

Nel 1936 viene varata una nuova legge bancaria che definisce la Banca d'Italia "*istituto di diritto pubblico*". Gli azionisti privati vennero espropriati delle loro quote che furono riservate a enti finanziari di rilevanza pubblica; alla Banca d'Italia fu proibito lo sconto diretto agli operatori non bancari, sottolineando così la sua funzione di banca delle banche. Inoltre, una seconda parte della legge fu dedicata alla vigilanza creditizia e finanziaria ridisegnando l'intero assetto del sistema creditizio nel segno della separazione fra banca e industria e fra credito a breve termine e credito a lungo termine. Venne dunque fissata la distinzione – rimasta invariata per cinquant'anni – fra aziende di credito, alle quali era consentita la raccolta del risparmio mediante depositi, e istituti di credito, attivi nella raccolta del risparmio a medio e a lungo termine.

La legislazione economia del dopoguerra comincia a fare attenzione al profilo tecnico del controllo bancario. La nascente Costituzione Italiana del 1948 vede affermare principi molto moderni per l'epoca, il più importante dei quali espresso nell'articolo 47²⁴ prevede la tutela del risparmio:

“La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese.”

Questa norma condizionerà in nostro Paese. Sancisce inoltre la differenza tra risparmio inconsapevole (o bancario), e risparmio finanziario, nel quale ci si assume i rischi derivanti dall'acquisto di strumenti finanziari.

La legge bancaria del 1936 rimase di fatto quasi immutata fino agli anni Ottanta – tanto che la regolamentazione del sistema finanziario italiano venne definita una "*foresta pietrificata*" – quando cominciò il processo di armonizzazione dei sistemi finanziari a livello comunitario.

Le scelte del legislatore comunitario si riferiscono a principi di sana e prudente gestione, libera competitività, serietà sotto il profilo patrimoniale delle iniziative, assunzione di un'attività finanziaria significativamente arricchita rispetto alla tradizionale nozione dell'attività creditizia.

L'avvio del processo di trasformazione del sistema bancario viene indicato nel d.P.R. n.350 del 27 giugno del 1985, il quale recepiva la prima direttiva comunitaria di coordinamento bancario (direttiva 1977/80/CE). Il decreto al primo comma recita:

“L'attività di raccolta del risparmio fra il pubblico sotto ogni forma e di esercizio del credito ha carattere d'impresa, indipendentemente dalla natura pubblica o privata degli enti che la esercitano.”

²³ *Catoblepismo* è un neologismo coniato nel 1962 dalla penna dell'economista e banchiere Raffaele Mattioli, con questo termine voleva indicare l'effetto dell'intreccio banca-industria che conduce ad un circolo vizioso in cui il controllato controlla il controllore.

²⁴ L'articolo 47 della Costituzione sarà oggetto di numerosi tesi da parte della dottrina giurisprudenziale. In chiave moderna ha rappresentato il freno regolamentare per poter sempre aggirare la normativa sul bail-in in Italia.

Con questa disciplina si fermò il meccanismo di discrezionalità all'accesso di nuovi enti creditizi effettuato da Banca d'Italia, il quale aveva di fatto determinato il blocco di nuovi operatori nel mercato. Da allora, la libertà di accesso venne esclusivamente determinata in base a dei requisiti oggettivi prefissati, in relazione alla dotazione patrimoniale e alle condizioni di onorabilità, professionalità e indipendenza degli esponenti aziendali.

Tale indirizzo viene poi riaffermato anche dalla legge 218/1990, meglio nota come legge Amato dal nome dell'allora Ministro del Tesoro, la quale sancisce la privatizzazione del settore bancario imponendo per le banche la forma di società per azioni²⁵.

Sempre nel 1990, la legge n.287 introduceva nel nostro ordinamento una disciplina generale antimonopolistica – con forte ritardo rispetto alle altre economie occidentali²⁶ – attribuendo la competenza in materia alla neoistituita AGCM (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato).

Il continuo processo di armonizzazione regolamentare a livello europeo porta al d.lgs n.481 del 14 dicembre 1992 di recepimento della seconda direttiva comunitaria 1989/646/CE. Si dava introduzione nel nostro ordinamento ai principi del *mutuo riconoscimento*, secondo il quale gli enti creditizi possono esercitare in ogni altro Paese membro dell'Unione Europea, e dell'*home country control*, che stabilisce che la banca che apre filiali in un Paese comunitario è comunque soggetta al controllo dell'Authority della nazione di provenienza.

Queste due discipline aprirono alla libera concorrenza delle banche all'interno dell'Unione, favorendo l'internalizzazione delle banche e costringendo le stesse ad offrire servizi finanziari al minor prezzo di mercato per rimanere competitive.

La riorganizzazione e la riscrittura della vasta gamma di leggi in materia bancaria avviene nel 1993 con il già citato TUB, che determinava anche formalmente il definitivo abbandono della legge bancaria del 1936.

Il fallimento del mercato che ha portato alla crisi del 2008 e in seguito alla crisi dei debiti sovrani, ha messo in luce tutta la fragilità della disciplina del sistema finanziario e bancario. Tra queste emergono la difformità delle prassi di vigilanza nazionali, la loro relativa debolezza di fronte all'operatività transazionale degli intermediari e alla forte interconnessione dei mercati.

Viene proposta dunque una nuova architettura della vigilanza a livello europeo, le cui istanze sfociarono nella proposta di creare la Banking Union, ovvero un'armonizzazione a livello Europeo di vigilanza, risoluzione e finanziamento. La Banking Union sarà oggetto successivo di analisi nella tesi.

²⁵ Fino al 1990 il sistema bancario era largamente influenzato dal settore pubblico, infatti esistevano da una parte gli istituti di credito di diritto pubblico e dall'altro tre Banche di interesse nazionale che facevano capo all'IRI e quindi indirettamente allo Stato italiano: Banca Commerciale Italiana, Banco di Roma, Credito Italiano.

²⁶ Lo *Sherman Act* del 1890 è la più antica legge antitrust che venne varata negli Stati Uniti e rappresenta la prima azione del governo per limitare i monopoli e i cartelli (trust), il più grande successo dello *Sherman Act* fu lo smembramento della Standard Oil.

1.3 L'attività bancaria

La nozione giuridica di intermediario finanziario si forma per differenza rispetto quella di banca: è un soggetto esercente attività finanziaria secondo modalità che non integrano la definizione di attività bancaria.

La definizione giuridica non coincide con quella economica, nella quale anche la banca rientra nella categoria degli intermediari finanziari, intesi come imprese che intermediano risorse finanziarie.

Il TUB non dà una definizione di banca, bensì di attività bancaria – la quale è riservata esclusivamente alle banche – all'articolo 10:

“1. La raccolta di risparmio tra il pubblico e l'esercizio del credito costituiscono l'attività bancaria. Essa ha carattere d'impresa.

2. L'esercizio dell'attività bancaria è riservato alle banche.

3. Le banche esercitano, oltre all'attività bancaria, ogni altra attività finanziaria, secondo la disciplina propria di ciascuna, nonché attività connesse o strumentali. Sono salve le riserve di attività previste dalla legge.”

Le banche, dunque, possono anche svolgere – oltre all'attività bancaria – altri servizi di investimento come:

1. la negoziazione in conto proprio;
2. la ricezione e trasmissione di ordini;
3. l'esecuzione di ordini per conto dei clienti;
4. la consulenza in materia di investimenti;
5. la sottoscrizione e/o il collocamento con o senza assunzione a fermo;
6. la gestione di MTF²⁷;
7. la gestione di portafoglio.

Inoltre, le banche possono esercitare attività connesse e strumentali, mentre rimangono precluse l'attività assicurativa e la gestione diretta dei fondi comuni.

La differenza maggiore rispetto alla legge bancaria del 1936 – la quale non definiva l'attività bancaria ma affermava soltanto che raccolta del risparmio e l'esercizio del credito erano funzioni di interesse pubblico – è la funzione assicurativa che serve per garantire la protezione del risparmio ai propri clienti.

La banca d'Italia rilascia l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria in base a dei requisiti oggettivi, questi sono:

- Sede legale nel territorio della Repubblica;
- La forma giuridica di SpA;

²⁷ I *Multilateral Trading Facilities* (Sistemi Multilaterali di Negoziazione) sono definiti: gestione di sistemi multilaterali che consentono l'incontro, al loro interno e in base a regole non discrezionali, di interessi multipli di acquisto e vendita di terzi relativi a strumenti finanziari, in modo da dare luogo a contratti (art.1, comma 5 octies, TUF). Sono stati introdotti con la normativa MIFID, sono gestiti da imprese di investimento, banche o società di gestione dei mercati regolamentati che si caratterizzano per il fatto che si possono autoregolamentare.

- Il capitale versato dev'essere maggiore o uguale a quello determinato dalla Banca d'Italia;
- Deve presentare un adeguato programma di attività;
- Gli esponenti aziendali devono presentare i requisiti di onorabilità professionalità e indipendenza;
- I titolari di partecipazioni devono avere requisiti di onorabilità.

Il contratto tipico con cui si realizza l'attività bancaria è il contratto di deposito bancario²⁸, attraverso il quale una banca ottiene disponibilità liquide mediante un versamento da parte del risparmiatore o di altri soggetti come imprese, pubbliche amministrazioni e altre istituzioni finanziarie, dietro riconoscimento di corrispettivo costituito dal tasso di interesse²⁹ e con impegno al rimborso. Queste risorse vengono successivamente impiegate per erogare credito a soggetti utilizzatori, comunemente imprese, famiglie ed enti pubblici, anche in questo caso prevedendo la remunerazione del tasso di interesse, che questa volta la banca incassa³⁰: i contratti tipici in questo caso sono l'apertura al credito ed il mutuo.

1.4 I contrasti con le imprese non bancarie

Fino agli anni Ottanta la natura imprenditoriale delle banche era tutt'altro che scontata. Vigeva ancora la legge bancaria del 1936 che, facendo muovere i capitali quasi solamente fra canali interni, rendeva limitato e poco competitivo il nostro sistema bancario rispetto a quelli esteri, condannando all'arretratezza lo sviluppo e la modernizzazione del nostro sistema produttivo.

Nel 1985, con il recepimento della Direttiva 77/780/CE, si afferma la natura imprenditoriale della banca. Il decreto D.P.R. 350/1985 di recepimento della direttiva europea al primo comma recita:

“L'attività di raccolta del risparmio fra il pubblico sotto ogni forma e di esercizio del credito ha carattere d'impresa, indipendentemente dalla natura pubblica o privata degli enti che la esercitano.”

L'attività bancaria – e quindi le banche – passa da essere gestita dal soggetto pubblico³¹ ad avere carattere d'impresa.

Questo indirizzo trova riscontro nel Codice civile all'articolo 2195 comma 4 che afferma che chi svolge attività bancaria (e assicurativa) è soggetto all'obbligo d'iscrizione al registro delle imprese.

²⁸ Articolo 1834 del Codice civile.

²⁹ Nell'ultimo decennio, a causa delle massicce immissioni di liquidità nel sistema, i tassi ufficiali sono scesi notevolmente (diventando negativi) rendendo la remunerazione dei contratti di deposito del tutto irrisoria. Anche per questa ragione negli ultimi anni sono diventati sempre più popolari svariate tipologie di prodotti finanziari.

³⁰ Anche in questo caso, con i tassi ufficiali ridotti ai minimi storici, le banche ricevono per i loro prestiti tassi di interesse sempre minori, con l'evidente erosione del margine di interesse e dunque della profittabilità della banca stessa.

³¹ In quel periodo le banche italiane erano per oltre il 70% in mano pubblica.

Infine, lo stesso TUB del 1993 chiarisce che l'attività bancaria ha carattere di impresa (art. 10, comma 1).

Pertanto, le banche sono diverse dalle imprese commerciali sotto diversi profili fondamentali.

Anche se non è intuitivo tracciare una linea di confine tra le banche e le altre imprese, una differenza sostanziale si delinea in primis nella riserva di attività. Nell'ordinamento giuridico italiano non sussiste attività bancaria se non quando siano congiuntamente presenti ed in capo ad un unico soggetto le attività di raccolta e di impiego nelle loro molteplici forme correnti. Nel dettaglio, la raccolta del risparmio tra il pubblico è assegnata soltanto alle banche, tolto qualche minima eccezione indicata specificatamente all'art. 11 TUB; viceversa, l'erogazione del credito è concessa a soggetti diversi dalle banche, anche se di regola deve trattarsi di soggetti vigilati e sono previste specifiche limitazioni³².

Altra distinzione si può riscontrare nel fatto che le banche devono essere autorizzate nell'esercizio della loro attività. Tale autorizzazione è ben diversa da quella che devono ricevere le imprese commerciali per poter diventare effettivamente operative. Di fatto, data la delicatezza e la complessità dell'attività bancaria, l'autorizzazione funge da freno per l'ingresso di operatori potenzialmente non qualificati. Precedentemente questa "barriera all'ingresso" era nelle mani della discrezionalità di Banca d'Italia, adesso è fissata da requisiti oggettivi, vale la pena di ricordare quelli patrimoniali: il capitale minimo iniziale deve essere almeno pari a 10 milioni in caso di banche costituite in forma di società per azioni, 5 milioni nel caso di banche cooperative. Inoltre, la disciplina prevede che il patrimonio minimo di una banca debba essere rapportato alla dimensione delle proprie attività, secondo meccanismi estremamente dettagliati.

In aggiunta, un'ulteriore differenza risiede nella presenza corposa normativa di riferimento primaria, ma soprattutto secondaria, alla luce della quale è possibile affermare che le banche sono governate da un complesso di regole che ne orientano – spesso in modo molto marcato – l'operatività.

Oltre a ciò, rispetto le imprese commerciali, si ricorda che molteplici istituzioni e autorità di vigilanza supervisionano l'attività delle banche, al fine di poter scongiurare – si spera sul nascere piuttosto che ex post – qualsivoglia tipologia di crisi bancaria che può avere gravi ripercussioni sull'economia.

Infatti, tutto questo complesso di normative e discipline speciali ha la finalità principale di evitare l'insorgere di situazioni critiche sotto l'aspetto gestionale, tenuto conto la grande difficoltà di risolvere la crisi di una banca rispetto a quella di un altro tipo di impresa, e degli effetti catastrofici che una crisi generale del sistema possa provocare.

³² Ultimamente un fenomeno che si è affermato è quello del cd. "*shadow banking*", letteralmente banche ombra. In questi sistemi gli investitori investono in fondi di mercato monetario i quali a loro volta acquisiscono passività emesse da *shadow banks*. La finalità di questi sistemi consiste nel fatto che tali banche non sono soggette alla regolamentazione delle banche tradizionali, pertanto presentano minori costi e rischio e redditività superiori.

1.5 Le cause delle crisi bancarie

Chi ha la responsabilità di gestione delle banche – o di intermediari finanziari in generale – si trova a dover gestire un difficile equilibrio tra rischio e rendimento: aumentare la redditività significa accrescere l'esposizione al rischio della propria azienda.

Questo principio base della finanza, che può sembrar scontato, non sempre è stato rispettato con rigore dagli amministratori degli istituti finanziari e le ripercussioni dell'ignorare questo concetto essenziale sono state drammatiche.

Le cause delle crisi bancarie possono essere ricondotte ad una serie di rischi. Sebbene i rischi degli intermediari finanziari possono essere molteplici, questi possono essere così riassunti: rischio di credito, rischio di liquidità, rischio di interesse, rischio di mercato, rischio di cambio, rischio Paese, rischio tecnologico, rischio operativo, rischio di insolvenza, rischio di regolamento.

I rischi più rilevanti per un intermediario finanziario sono legati alla redditività, alla liquidità, alla qualità credito e ai tassi di interesse.

Parlando di crisi del sistema bancario non si può non rammentare la recente crisi – tutt'ora in corso in alcuni Paesi come il nostro – partita nel 2007 negli Stati Uniti, che nascendo come crisi finanziaria di un Paese è sfociata in crisi economica globale.

Tutto ebbe inizio negli Stati Uniti dove i prezzi delle case, che erano raddoppiati dal 2000, cominciarono a diminuire. Gli economisti cominciarono a preoccuparsi. Tra questi, gli ottimisti pensavano che la Fed³³, sarebbe stata in grado di stimolare la domanda e scongiurare una recessione riducendo i tassi di interesse. I pessimisti credevano invece che una riduzione dei tassi di interesse non sarebbe bastata per stimolare la domanda e che gli Stati Uniti sarebbero potuti entrare in recessione. Neppure i pessimisti furono così pessimisti.

La Fed abbassò i tassi e, infatti, gli anni 2000 furono un periodo di tassi di interesse insolitamente bassi. Questi tassi stimolarono la domanda generale, ma in particolare delle abitazioni. Gli immobili venivano acquistati prevalentemente a debito, attraverso i mutui *subprime*. Tali mutui permettevano di acquistare case a soggetti con basso merito creditizio, ma, sotto l'ipotesi di una continua crescita del mercato immobiliare, non costituivano una minaccia per le istituzioni. Anzi, la garanzia dell'immobile sottostante al mutuo sembrava una soluzione sicura, un buon affare.

La noncuranza degli istituti di credito, i quali concedevano sempre più prestiti con le garanzie che andavano gradualmente riducendosi³⁴, gettò le basi per lo scoppio della bolla immobiliare.

Dal 2006 in poi, quando i prezzi delle case cominciarono a diminuire, molti debitori si ritrovarono a dover ripagare mutui ipotecari il cui valore eccedeva quello delle loro case. Inoltre, in molti casi, tali mutui si erano rivelati molto più rischiosi di quanto sia i creditori che i debitori potessero immaginare. Così, quando i debitori cominciarono ad essere insolventi, i creditori si ritrovarono di fronte a perdite enormi. Alla metà del 2008, le perdite

³³ La *Federal Reserve System*, ovvero la banca centrale degli Stati Uniti.

³⁴ Alcuni di questi mutui vennero soprannominati "*Ninja loans*", cioè mutui i cui debitori non avevano "nessun reddito, nessun lavoro, nessuna garanzia" (dall'inglese "*no income, no job, no assets*").

sui mutui ipotecari statunitensi furono stimate in circa 300 miliardi di dollari, un ammontare pari al 2% del Pil.

Gli elementi in mano alle banche che portarono ad una catastrofe simile possono essere sintetizzati nella leva finanziaria, nella cartolarizzazione e nei finanziamenti all'ingrosso.

- La **leva finanziaria**. In quel periodo le banche erano caratterizzate da un'elevata leva finanziaria per varie ragioni. In primis perché gli affari andavano bene, e dunque si sottostimava il rischio. In secondo luogo, il sistema di ricompense delle retribuzioni degli amministratori davano incentivi ad ottenere elevati rendimenti, senza tenere in considerazione il rischio. Infine, si è aggirata la regolamentazione bancaria sui livelli di capitale minimi creando nuove società finanziarie chiamate Veicoli di Investimento Strutturato (VIS), i quali dal lato delle passività prendevano a prestito dagli investitori; dal lato delle attività detenevano varie attività finanziarie. I VIS per assicurare riguardo la loro solvibilità, erano tipicamente garantiti dalle banche, le quali – tramite questi veicoli – poterono aumentare la loro leva finanziaria senza aumentare la copertura del capitale di vigilanza.
- La **cartolarizzazione**. Tradizionalmente, gli intermediari finanziari che concedevano crediti li detenevano poi nei loro bilanci. L'idea alla base della cartolarizzazione consiste nella diversificazione del rischio di tali crediti. Ad esempio, una “*mortgage backed security*” (Mbs) è un'attività finanziaria che dà diritto ai rendimenti di un insieme di mutui ipotecari, dove il numero di questi è spesso dell'ordine delle decine di migliaia. Il vantaggio, come già detto, consisteva nella diversificazione. La cartolarizzazione, però, si spinse oltre. Si crearono strumenti finanziari senior, i cui diritti sui rendimenti hanno la precedenza, e strumenti finanziari junior, i cui diritti erano subordinati ai senior. Tali strumenti vennero chiamati “*collateralized debt obligations*” (Cdo), ma la cartolarizzazione non si interruppe – purtroppo – a questo livello. Infatti, vennero creati altri Cdo sulla base di esistenti Cdo, i cd. *Cdo² (Cdo square)*. I rischi legati a questa procedura, sebbene sottovalutati, erano rilevanti. Precisamente, quando una banca che ha concesso un mutuo lo cartolarizza, lo rimuove dal suo bilancio, ritrovandosi ad avere meno incentivi sul controllo del merito creditizio del debitore; inoltre, vi fu un errore nella valutazione delle Agenzie di rating³⁵ riguardo questi strumenti. Quando i sottostanti di questi strumenti di finanza strutturata – ovvero i mutui – cominciarono ad essere inesigibili, valutare correttamente il valore di Mbs o dei Cdo divenne più complicato e cominciarono ad essere considerati titoli tossici. Molte attività detenute da banche, Vis e altri intermediari divennero improvvisamente illiquide, determinando l'insolvenza a catena di molti istituti.
- Il **Finanziamento all'ingrosso**. Le banche cominciarono ad affidarsi – fin dagli anni Novanta – ad altre banche ed investitori, stipulando debito a breve termine, per finanziare l'acquisto delle loro attività. Questo processo è conosciuto come finanziamento all'ingrosso. I Vis, ad esempio, furono finanziati interamente

³⁵ Le quali furono spesso attaccate anche per conflitti di interessi. Vi era un circolo vizioso nel quale le agenzie di rating erano finanziate dalle stesse imprese sulle quali dovevano esprimere un rating, lo stesso rating che incide notevolmente sulla capacità di attrarre capitali delle imprese, e pertanto tali agenzie erano incentivate a “gonfiare” i rating di istituti o strumenti finanziari.

tramite queste modalità. Sebbene il finanziamento all'ingrosso concede alle banche maggiore flessibilità per ottenere fondi e concedere crediti, si sottovalutarono – ancora una volta – i rischi. Infatti, anche se i depositanti di conto corrente erano protetti e non si preoccuparono dei possibili cambiamenti del valore delle banche, la situazione fu ben diversa per gli investitori, i quali, una volta percepita la rischiosità dell'investimento, cominciarono a ritirare i loro fondi. Le banche e i Vis avevano passività liquide, molto più liquide delle loro attività. Ancora una volta, quando il mercato immobiliare crollò, tali intermediari dovettero vendere le loro attività, che essendo difficili da valutare, vennero venduti a prezzi di svendita³⁶. Queste vendite generarono perdite enormi nei bilanci degli intermediari, portando molti di loro all'insolvenza ed al fallimento.

1.6 Le implicazioni e le conseguenze della crisi

Gli effetti della crisi economica furono devastanti. In primis comportarono un aumento repentino dei tassi di interesse a cui imprese e individui potevano prendere a prestito. Alla fine del 2008 i tassi di interesse sui titoli societari triple A sforarono l'8%, mentre i triple B aumentarono più del 10%. Questo significa che improvvisamente divenne più costoso per tutti reperire capitale.

Inoltre, crollarono le aspettative economiche con il risultato di un crollo nel consumo che, a sua volta, influenzò la redditività delle imprese.

Ancora, la crisi americana divenne presto una crisi mondiale ed il contagio avvenne principalmente attraverso due canali: il primo fu il commercio internazionale che, ovviamente, si ridusse drasticamente; il secondo il sistema di finanziamento globale, in quanto gli istituti americani che avevano fondi all'estero li ritirarono rapidamente, causando a sua volta crisi di liquidità altrove.

Per di più, molte banche europee – fortunatamente non quelle italiane – erano direttamente esposte sul mercato immobiliare statunitense, in quanto avevano acquistato attività finanziarie che avevano per sottostante i mutui ipotecari.

Le risposte di politica economica furono estremamente gravose per i governi e le economie mondiali. Apparvero necessarie effettuare politiche finanziarie e politiche fiscali di importante rilievo.

Per quanto riguarda le politiche finanziarie, la Fed offrì ampia liquidità al sistema finanziario istituendo una serie di programmi di offerta di liquidità che resero semplice prendere a prestito dalla Fed³⁷ stessa. Inoltre, ridussero anche l'incentivo a volere prelevare i propri fondi, in quanto questi programmi ridussero il rischio di insolvenza degli intermediari

³⁶ Le incertezze circa il valore dei mutui sottostanti avevano condotto molti investitori a rifiutare l'acquisto di Mbs, portando molti istituti ad una crisi di liquidità. La vendita forzata e immediata delle attività ha obbligato a cedere attività meno liquide ad un prezzo inferiore rispetto a quello di mercato (cd. *fire sale price*).

³⁷ Il governo introdusse un programma chiamato "*Troubled Asset Relief Program*" (Tarp) con la finalità di ripulire i bilanci degli intermediari finanziari, specialmente delle banche. Furono investiti inizialmente 700 miliardi di dollari con lo scopo di eliminare le complesse attività finanziarie – costituiti prevalentemente da titoli tossici – dai bilanci delle banche.

finanziari. In Europa questo processo avvenne con un ritardo considerevole rispetto alla necessità imminente di ripulire i bilanci bancari. I primi furono gli inglesi che l'8 settembre 2008 nazionalizzarono³⁸ Lloyds Tsb e Royal Bank of Scotland.

Altri paesi, come il nostro, tardarono a mettere in moto questo meccanismo. In Italia, ad esempio, alla fine del 2015 gli istituti bancari erano paralizzati da circa 350 miliardi di crediti deteriorati, valore corrispondente a circa il 2% del Pil.

La BCE, con estrema lentezza, ha effettuato interventi finalizzati a immettere denaro nel sistema economico. In soldoni, i fondi che la BCE erogava alle banche dovevano essere utilizzati per ridurre il *credit crunch* a beneficio del settore privato dell'area euro. Tali fondi servirono per stimolare l'economia e ne sono rimasti esclusi i mutui ipotecari per le famiglie. Questo programma venne chiamato TLTRO³⁹ (acronimo di "*Targeted Longer Term Refinancing Operations*"), definite dalla Banca d'Italia "*operazioni mirate di rifinanziamento a più lungo termine*". Si tratta di finanziamenti concessi dalla BCE alle banche dell'area euro a condizioni molto vantaggiose, che costituiscono uno degli strumenti di trasmissione della politica monetaria e rientrano nel sistema delle operazioni di mercato aperto. Il TLTRO venne preceduto – senza grande successo – da due operazioni LTRO⁴⁰ ("*Longer Term Refinancing Operations*"), le quali, non essendo "*targeted*" (ovvero mirate), non avevano avuto l'effetto desiderato in quanto non erano vincolate al rifinanziamento dei capitali ricevuti dalla banca centrale.

Il meccanismo del programma TLTRO è illustrato, in maniera semplificata, nella figura 3.

Figura 3 – Targeted longer-term refinancing operation



³⁸ Nel senso che il governo divenne azionista principale e sostituì i dirigenti.

³⁹ Nella prima operazione di TLTRO, del giugno 2014, la BCE concesse alle banche un plafond per un importo pari al 7% dell'ammontare totale dei prestiti erogati dalla singola banca al settore privato. La seconda, del marzo 2016 aveva la stessa finalità ed ebbe risultati più favorevoli. La terza, annunciata dalla BCE nel marzo 2019, prevede una serie di operazioni da emettere tra settembre 2019 e marzo 2021 con scadenza a 2 anni.

⁴⁰ La prima avvenne il 22 dicembre del 2011, con un'asta di 489,191 miliardi richiesti a cui hanno partecipato 523 banche; la seconda il 29 febbraio 2012, con un'asta di 529,53 miliardi richiesti a cui parteciparono 800 banche.

Sotto il profilo fiscale negli Stati Uniti l'amministrazione Obama varò nel 2009 l'*American Recovery and Reinvestment Act* predisponendo 780 miliardi di dollari in nuove misure economiche, sia nella forma di riduzione delle imposte sia di aumenti della spesa. Dal 2007 al 2009 il deficit di bilancio statunitense passò dall'1,7% al 9%. Le politiche effettuate però ebbero effetto ed a partire dal 2011 il disavanzo andò gradualmente riducendosi ed oggi è ad un livello assai inferiore.

Le risposte fiscali in Europa furono diverse, in relazione alla differenza delle pressioni fiscali nei diversi paesi europei e del loro livello di indebitamento. L'Italia, ad esempio, allo scoppio della crisi era il paese con il maggior rapporto debito pubblico/Pil (un'invidiabile 90% se rapportato a quello odierno) e questo impedì del tutto di ricorrere a misure di espansione fiscale. Diametralmente opposta, invece, la situazione della Danimarca il cui livello di debito pubblico era così basso che fu in grado di intraprendere un'espansione fiscale che ammontava al 5% del suo Pil.

Alla luce delle criticità appena esposte, nella loro complessità e nella loro profonda gravità, si è gradualmente provato a suggerire una revisione della regolamentazione finanziaria sia livello comunitario che globale al fine di poter prevenire crisi del sistema finanziario e bancario che, come si è visto, possono propagarsi con estrema pericolosità nell'economia reale.

CAPITOLO 2 – L'ARCHITETTURA AL VERTICE DELL'ORDINAMENTO FINANZIARIO EUROPEO

Sommario: 2.1 Adeguatezza patrimoniale e gli Accordi di Basilea; 2.2 L'evoluzione normativa verso una maggiore integrazione bancaria; 2.3 L'Unione bancaria europea: una sfida per un'Europa più unita; 2.3.1 Il Meccanismo di Vigilanza Unico (SSM); 2.3.2 Il meccanismo unico di risoluzione delle crisi (SRM); 2.3.3 Il sistema di garanzia dei depositi (DGS).

Come visto nel capitolo precedente, la storia recente del sistema bancario ha subito delle ingenti crisi, le quali hanno determinato un rinnovo del quadro regolamentare. Il contesto è decisamente mutato negli ultimi anni, anche perché la tematica della gestione delle crisi è passata da una competenza strettamente nazionale a un aspetto di carattere sovranazionale. In Italia, come negli altri paesi più evoluti, ciò ha portato ad un restringimento degli spazi di manovra delle autorità nazionali, dirigendo gli interventi in una strada più stretta con regole comuni.

Il capitolo si propone di narrare come si è costruita l'architettura al vertice nell'ordinamento finanziario europeo, partendo dal concetto di adeguatezza patrimoniale degli Accordi di Basilea – che all'interno dell'Unione Europea sono recepite tramite direttive e regolamenti – e affrontando l'evoluzione del contesto normativo a livello comunitario per arrivare alla creazione – tutt'ora incompleta – della Banking Union.

2.1 Adeguatezza patrimoniale e gli Accordi di Basilea

Il requisito dell'adeguatezza patrimoniale, secondo il quale le banche devono possedere un patrimonio minimo per poter esercitare la loro attività a garanzia della loro stabilità, costituisce un elemento decisivo per la vigilanza bancaria.

I coefficienti di adeguatezza patrimoniale rappresentano una misura dell'esposizione al rischio di credito ponderato di una banca. Ciò al fine di salvaguardare la solvibilità delle banche nel caso di shock negativi che possano portare a ingenti perdite. In altri termini, l'applicazione di coefficienti di adeguatezza patrimoniale minimi proteggono i risparmiatori e promuovono la stabilità e l'efficienza.

L'accresciuta consapevolezza riguardo la struttura e la complessità dei rischi dell'intermediazione ha fatto sì che le banche rendessero più efficienti le tecniche di misurazione e gestione dei rischi, mentre l'autorità di vigilanza ha individuato nei mezzi patrimoniali il mezzo a salvaguardia della stabilità per la copertura dei rischi.

Pertanto, il principio dell'adeguatezza patrimoniale diventa gradualmente oggetto di regolamentazione a livello internazionale. Il comitato di Basilea nel 1988 ha pubblicato una dichiarazione di principi in merito ai rapporti di adeguatezza patrimoniale. Essa contiene un approccio per il calcolo dei coefficienti di adeguatezza del capitale e raccomanda coefficienti minimi di adeguatezza patrimoniale per le banche internazionali.

Il patrimonio di vigilanza rappresenta il primo presidio a fronte dei rischi connessi con la complessiva attività bancaria e costituisce il principale parametro di riferimento per le valutazioni in merito alla solidità bancaria.

Il patrimonio di vigilanza presenta una nozione differente da quello di capitale di vigilanza, e nasce dalla somma algebrica di due componenti: il patrimonio di base ed il patrimonio supplementare.

Il patrimonio di base (cd. *tier 1*) è formato da: capitale azionario versato, le riserve palesi e gli strumenti innovativi di capitale, previa deduzione delle azioni proprie, dell'avviamento, delle immobilizzazioni immateriali e delle perdite registrate negli esercizi precedenti.

Il patrimonio supplementare (cd. *tier 2*) contiene: riserve di rivalutazione, strumenti ibridi di patrimonializzazione e passività subordinate, fondo rischi su crediti al netto delle minusvalenze su titoli e altri elementi negativi, plusvalenze e minusvalenze nette su partecipazioni.

Il primo accordo di Basilea ha uniformato a livello internazionale i requisiti di capitale *risk sensitive* al fine di aumentare il grado di resilienza e stabilità del sistema finanziario; al contempo, i requisiti di capitale assicurano un *level playing field* sui mercati globali. Fattori chiave sono stati la definizione di tier 1 e tier 2 per poter strutturare uno schema di ponderazione standard del rischio come illustrata nella figura 4.

Figura 4 – Schema di ponderazione standard del primo Accordo di Basilea

Fattori di ponderazione del rischio		
	Attività in bilancio	Attività fuori bilancio
0% (rischio nullo)	<ul style="list-style-type: none"> Contante e valori assimilati Crediti verso banche centrali dei Paesi dell'OCSE Titoli di Stato emessi da Governi dei Paesi dell'OCSE 	<ul style="list-style-type: none"> Impieghi analoghi all'erogazione di credito con scadenza inferiore a 1 anno
20% (rischio basso)	<ul style="list-style-type: none"> Crediti verso banche multilaterali di sviluppo e crediti garantiti da tali istituzioni o da titoli emessi dalle medesime Titoli emessi da enti pubblici statunitensi 	<ul style="list-style-type: none"> Impegni di firma legati a operazioni commerciali (crediti documentari con garanzia reale)
50% (rischio medio)	<ul style="list-style-type: none"> Mutui integralmente assistiti da garanzia ipotecaria su immobili residenziali che sono o saranno occupati dal mutuatario o che sono locati 	<ul style="list-style-type: none"> Facilitazioni in appoggio all'emissione di titoli Altri impegni all'erogazione di credito con scadenza superiore a 1 anno
100% (rischio alto)	<ul style="list-style-type: none"> Crediti verso imprese private Partecipazioni in imprese private Crediti verso banche e Governi di Paesi non OCSE 	<ul style="list-style-type: none"> Sostituti diretti del credito (fideiussioni e accettazioni) Cessioni di attività pro-solvendo, con rischio di credito a carico della banca

In questo quadro regolamentare si introduce, dunque, un coefficiente di solvibilità secondo il quale il rapporto tra il patrimonio di vigilanza e le attività ponderate per il rischio di credito non debba scendere al di sotto dell'8%.

Questo primo Accordo non aveva potestà regolamentare: di fatto operava come una sorta di “*gentleman agreement*”, ciò significa che non vi era alcun obbligo a rispettare tali vincoli, ma se non lo si faceva si veniva penalizzati dal mercato, il quale è molto sensibile alla *compliance*⁴¹ delle banche.

⁴¹ Nelle aziende la compliance normativa indica il rispetto di specifiche disposizioni impartite dal legislatore, da autorità di settore nonché di regolamentazioni interne alle società stesse. Nelle banche, invece, la

Lo schema di ponderazione dei rischi ha però mostrato dei limiti evidenti. Di fatto penalizzava le banche più virtuose che erano in grado di scegliere i prenditori di fondi meno rischiosi, costringendole a mantenere risorse a copertura dei rischi dello stesso ammontare delle banche meno selettive, in termini di qualità degli impieghi.

Pertanto, si arrivò, nel 2001, a stipulare un altro documento: “*The New Basel Capital Accord*” o più comunemente Basilea 2. A differenza del primo però, l’accordo viene reso direttiva comunitaria, la n. 2006/48/CE, che viene recepita in Italia con le Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale emanate da Banca d’Italia⁴².

Basilea 2 ridefinisce il calcolo dei rischi introducendo nuovi modelli statistico-matematici e introduce nuovi pilastri per la vigilanza sui mercati. Il primo pilastro rimane ancorato ai requisiti patrimoniali; il secondo prevede controlli, sia esterni che interni, in considerazione di rischi non considerati nel primo pilastro (in particolare rischio di credito, rischio di mercato e rischio operativo); il terzo si occupa dell’informazione al pubblico delle banche rispetto alla loro struttura patrimoniale. L’approccio utilizzato è denominato *total risk* in quanto considera l’esposizione della banca sotto più profili di rischio.

La crisi finanziaria iniziata nel 2007 ha portato alla luce evidenti carenze nei sistemi di vigilanza, tenendo conto di queste si è stipulato un nuovo accordo. Le nuove raccomandazioni emanate nel 2011 – Basilea 3 – intervengono su tutti e tre i pilastri del precedente accordo, rivedendo e innalzando i requisiti di capitale.

Basilea 3 è stato tradotto in delle disposizioni comunitarie, ovvero il Regolamento UE n. 575/2013 (cd. CRR) e la direttiva 2013/36/UE (cd. CRD IV), Banca d’Italia ha provveduto a emanare ulteriori Disposizioni di vigilanza per le banche.

Agli intermediari bancari Basilea 3 chiede, innanzitutto, maggiori garanzie su capitale e liquidità. Per quanto concerne il capitale introduce coefficienti patrimoniali anche per i rischi di mercato, quello di controparte e quello operativo. Inoltre, riguardo il rischio di credito, viene previsto che il *common equity*⁴³ dev’esser almeno il 4,5% delle esposizioni ponderate, mentre il tier1 deve arrivare al 6%. Infine, riferendosi alla liquidità, sono stati introdotti opportuni *ratios* per il rischio di liquidità, ovvero il *liquidity coverage ratio* (che misura la liquidità a breve termine) ed il *net stable funding ratio* (che misura la liquidità a lungo termine). Si è anche inserito un coefficiente per controllare la leva finanziaria, ossia il *leverage ratio*, che presuppone il rapporto tier1 rapportato alle attività non ponderate per il rischio maggiore del 3%.

L’insieme frastagliato di documenti ed emendamenti, recentemente predisposti dal Comitato di Basilea e dalla Commissione Europea, collocano la loro finalità nel rafforzamento della regolamentazione, della vigilanza e della gestione dei rischi del sistema bancario. Inoltre, si vuole aumentare la sensibilità al rischio degli istituti finanziari, nonché assicurare maggiore omogeneità e comparabilità tra banche ed intermediari finanziari in relazione ai requisiti di capitale richiesti a fronte dell’attività bancaria.

Compliance ha l’onere di constatare che "le procedure interne siano coerenti con l'obiettivo di prevenire la violazione di norme di etero regolamentazione e autoregolamentazione" al fine di evitare rischi di "incorrere in sanzioni, perdite finanziarie o danni di reputazione in conseguenza di violazioni di norme legislative, regolamentari o di autoregolamentazione".

⁴² Circolare Banca d’Italia n. 263 del 27 dicembre 2006.

⁴³ Ossia le azioni ordinarie più le riserve e, dunque, la componente di massima qualità del patrimonio di una banca.

La Commissione Europea, il 23 Novembre 2016, ha pubblicato la prima proposta di revisione del quadro normativo al fine di calibrare i requisiti di capitale e di liquidità mediante aggiornamento degli Accordi di Basilea. Si sta passando dal “*Framework regolamentare di Basilea 3*” al cd. “*Framework regolamentare di Basilea 4*”, i cui obiettivi principali sono:

- aumentare la semplicità e la trasparenza riducendo il framework normativo;
- assicurare una migliore comparabilità tra i diversi requisiti patrimoniali;
- rafforzare la *risk sensitivity* degli approcci standardizzati.

Il Framework regolamentare di Basilea 4 entrerà in vigore all’interno del diritto Europeo a partire dal 2021, mentre la sua completa applicazione è prevista entro il 2027.

2.2 L’evoluzione normativa verso una maggiore integrazione bancaria

Parallelamente agli Accordi di Basilea, negli ultimi decenni si è assistito a livello comunitario ad una progressiva armonizzazione legislativa dei settori bancario, finanziario e assicurativo. Ciò ha portato alla costituzione di organismi consultivi con il compito di affiancare la Commissione europea nell’elaborazione di proposte al Consiglio Europeo concernenti l’ulteriore ravvicinamento disciplinare.

Dagli anni 2000 vi è stato un avanzamento del processo di integrazione bancaria europea. La prima tappa è stata la razionalizzazione delle procedure di produzione normativa nel settore finanziario (cd. sistema “Lamfalussy”), nella logica della collaborazione e del coordinamento della supervisione finanziaria.

La procedura Lamfalussy adottata nel 2001 nel settore dei mercati finanziari e poi estesa a quelli bancari e assicurativi, mira da un lato a semplificare ed accelerare il processo legislativo dell’Unione Europea in materia di servizi finanziari, dall’altro a consentire una convergenza della prassi di vigilanza finanziaria europea.

La procedura È composta di quattro "livelli" ognuno relativo a specifici passaggi dell’iter legislativo:

1. Primo livello – Principi quadro: atti legislativi adottati dal Parlamento e dal Consiglio Europeo mediante procedura di co-decisione, contenenti i principi quadro definiti dalla commissione;
2. Secondo livello – Misure attuative: atti legislativi adottati dalla Commissione con il supporto dei “comitati di secondo livello” (composti dai rappresentanti degli stati membri), contenenti le misure necessarie per rendere operativi i principi esposti al primo livello;
3. Terzo livello – Cooperazione: recepimento delle direttive da parte degli Stati membri. Adozione delle misure tecniche di secondo livello predisposte dalla Commissione con il supporto dei “comitati di terzo livello” (composto da rappresentanti di alto livello delle Autorità nazionali di vigilanza), per promuovere la cooperazione tra Autorità nazionali di vigilanza e facilitare l’applicazione coerente e uniforme della normativa in tutti gli Stati membri;
4. Quarto livello – Controllo: provvedimenti della commissione per verificare l’effettiva conformità degli Stati membri alla legislazione comunitaria, anche mediante procedura d’infrazione.

Le finalità del rapporto Lamfalussy erano duplici: in primis si voleva rendere più agevole ed efficiente il processo decisionale in materia di regolamentazione finanziaria, inoltre si richiedeva di realizzare un coinvolgimento degli agenti direttamente interessati, quali ad esempio gli intermediari.

In concreto, a fronte dell'internazionalizzazione delle attività creditizie e finanziarie, le risposte ordinamentali a livello comunitario hanno imboccato la strada di un incremento dei processi di cooperazione e di sviluppo degli scambi informativi tra le autorità nazionali, mantenendo inalterate le competenze domestiche.

La crisi finanziaria avviata nel 2007 ha costituito un potente acceleratore dei meccanismi di revisione dell'architettura di vertice del settore.

Nel 2009, viene nominato dalla Commissione Europea un comitato con l'obiettivo di formulare un'opinione sul futuro della regolamentazione e della vigilanza europee in materia finanziaria denominato "*High Level Group of Financial Supervision*", presieduto da Jacques de Larosière.

La relazione de Larosière ha evidenziato talune debolezze dell'architettura del sistema di regolamentazione e vigilanza, in particolare:

- A. Costata la tradizionale limitata focalizzazione delle autorità di vigilanza nazionali su profili di ordine macroprudenziale rispetto a quelli microprudenziali.
- B. È stato evidenziato come la vigilanza sugli intermediari finanziari deve poter contare su un sistema di regole il più possibile uniforme a livello europeo.
- C. Del tutto insufficienti sono risultate operatività, prerogative e risorse dei comitati di terzo livello, facendo emergere l'inadeguata capacità di contrastare le posizioni assunte dalle autorità domestiche ove non in linea con il diritto dell'unione.

La nuova architettura viene fondata sulla distinzione tra una vigilanza macroprudenziale, da affidare ad un organismo di nuova istituzione che operi in sinergia con la BCE, e una vigilanza microprudenziale, proponendo che i tre comitati allora esistenti⁴⁴, rispettivamente per le banche, le assicurazioni e i valori mobiliari, diventino vere e proprie Authorities.

Si arriva così a dare una risposta alla crisi internazionale, raccomandando la creazione dell'*European System of Financial Supervision* (ESFS), ovvero il Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria (SEVIF), garantendo un quadro di vigilanza micro e macro pienamente collegato.

Il SEVIF, entrato in vigore dal 1° gennaio del 2011, è composto da due livelli di supervisione finanziaria (rispettivamente macro e microprudenziale) e quattro nuove istituzioni europee:

- Il CERS⁴⁵ – Comitato Europeo per il Rischio Sistemico, al quale sono affidate la vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nell'Unione Europea e la prevenzione e mitigazione del rischio sistemico.

⁴⁴ CEBS CEIOPS e CESR Comitati di supervisione rispettivamente per i settori bancari, assicurativi e finanziari. A decorrere dal 1° gennaio 2011, i tre Comitati sono stati sostituiti con altrettante Autorità di Europee di Vigilanza.

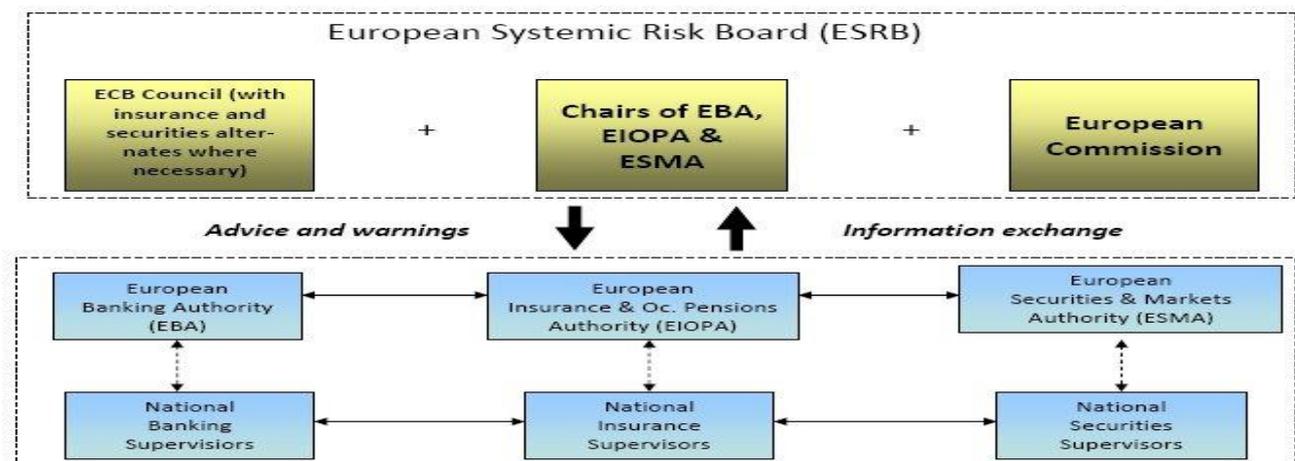
⁴⁵ *Legal basis*: Regolamento (UE) n. 1092/2010 del 24 novembre, relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario dell'Unione Europea; Regolamento (UE) n. 1096/2010 del 17 novembre che conferisce

- L'EBA⁴⁶ – *European Banking Authority*, che ha il ruolo di costituire un quadro unico di regolamentazione e vigilanza per l'intero settore bancario dell'Unione Europea.
- L'ESMA⁴⁷ – *European Securities and Market Authority*, che ha il ruolo di migliorare la tutela degli investitori e promuovere mercati finanziari stabili e ordinati.
- L'EIOPA⁴⁸ – *European Insurance and Occupational Pensions Authority*, che ha il compito di vigilare sulle assicurazioni e sulle pensioni aziendali o professionali.

Il CERS ha come principale obiettivo quello di prevenire e mitigare il rischio sistemico all'interno dell'Unione Europea, coerentemente con gli sviluppi macroeconomici dell'intero mercato unico. I suoi compiti principali sono il reperire e analizzare informazioni rilevanti, identificare i rischi, emettere *risk warnings* e raccomandazioni⁴⁹, monitorare la loro applicazione, coordinare e controllare le situazioni di emergenza congiuntamente con le altre istituzioni europee ed internazionali.

Le tre Autorità di vigilanza micro-prudenziale (denominate ESA's) hanno come principale compito la realizzazione di un insieme di regole comuni (cd. *single rulebook*), in particolare fornendo pareri alle istituzioni dell'Unione Europea ed elaborando orientamenti, raccomandazioni e, soprattutto, progetti di norme tecniche (*draft standards*), che a seguito dell'approvazione (*endorsement*) della Commissione Europea vengono trasposti in atti giuridici dell'Unione. Inoltre, esse devono contribuire ad una coerente e uniforme applicazione del diritto dell'Unione Europea, assicurando convergenza delle prassi di vigilanza (*supervisory convergence*), mediante l'elaborazione di una guida comune per l'attività dei supervisori (*single supervisory handbook*), che funge da naturale completamento al corpus unico di norme. Nella seguente figura vi è un'illustrazione semplificata dell'operatività del nuovo assetto di vigilanza, ovvero dell'*European Systemic Risk Board*.

Figura 5 – *European Systemic Risk Board*



alla BCE compiti specifici riguardanti il funzionamento del CERS, vi è infatti uno stretto legame tra i due istituti.

⁴⁶ Istituito con il regolamento (UE) n.1093/2010.

⁴⁷ Istituito con il regolamento (UE) n.1095/2010.

⁴⁸ Istituito con il regolamento (UE) n.1094/2010.

⁴⁹ Le raccomandazioni sono prevalentemente per l'adozione di misure correttive in risposta ai rischi deficit. Le raccomandazioni contengono anche l'indicazione di un termine per l'adozione dei provvedimenti richiesti.

In Italia tale normativa modifica l'articolo 6 del TUB (Rapporti con il diritto dell'Unione Europea e integrazione nel SEVIF), che al primo comma recita:

“Le autorità creditizie esercitano i poteri loro attribuiti in armonia con le disposizioni dell’Unione europea, applicano i regolamenti e le decisioni dell’Unione europea e provvedono in merito alle raccomandazioni in materia creditizia e finanziaria.”

Al terzo comma invece stabilisce la partecipazione della Banca d'Italia al SEVIF:

“La Banca d’Italia, nell’esercizio delle funzioni di vigilanza, è parte del SEVIF e del MVU⁵⁰ e partecipa alle attività che essi svolgono, tenendo conto della convergenza degli strumenti e delle prassi di vigilanza in ambito europeo.”

2.3 L’Unione bancaria europea: una sfida per un’Europa più unita

A seguito della crisi del 2007 l'architettura al vertice dell'ordinamento finanziario europeo, realizzata con il SEVIF, ha incentrato nell'unitarietà della funzione di controllo la condizione essenziale per una sana e prudente gestione nello svolgimento dell'attività bancaria.

Nel giugno 2012 il rapporto della Commissione Europea è una “road map” verso l’Unione Bancaria Europea. Ciò si spiega alla luce delle tensioni nel mercato dei titoli del debito sovrano nei paesi dell'Eurozona. In alcuni stati, in particolare Spagna e Irlanda, il debito pubblico dopo la crisi era cresciuto a dismisura.

Per sostenere la crisi delle banche spagnole è stato necessario anticipare di un anno l'entrata in vigore del trattato ESM (*European Stability Mechanism*, ovvero il Fondo salva stati) che ha messo a disposizione risorse per 100 miliardi per la ricapitalizzazione delle banche spagnole.

La struttura dell'ESM che è fondata su un consiglio di governatori (formato da rappresentanti degli stati membri) e su un consiglio di amministrazione, attribuito dal trattato istitutivo, impone scelte di politica macroeconomica ai paesi aderenti al fondo-organizzazione. I diritti di voto non sono capitari (voto personale), ma in proporzione al valore delle quote versate nel fondo⁵¹.

La crisi dei debiti sovrani in Europa porta allo sviluppo della Banking Union: nei paesi con moneta unica è necessario accentrare ulteriormente la supervisione delle banche. Infatti, la persistente frammentazione del sistema bancario dell'Unione Europea rende poco efficace la trasmissione degli impulsi di politica monetaria all'economia reale.

Il consenso sull'intervento dell'ESM ha facilitato la conclusione di un accordo sull'accentramento delle funzioni di vigilanza in capo alle autorità europee, facilitando il progetto della Banking Union.

⁵⁰ Il Meccanismo di Vigilanza Unico, di cui si parlerà in seguito nella tesi nel paragrafo 2.3.1.

⁵¹ L'ESM ha un capitale sottoscritto totale di circa 705 miliardi. Questo è costituito da 80,5 miliardi di capitale versato e 624,3 miliardi in capitale richiamabile. La quota dei singoli stati membri nel finanziamento si basa sulla singola quota di capitale nella BCE. La Germania finanzia il 27% dell'ESM, il che equivale a circa 22 miliardi versati e circa 168 miliardi in capitale richiamabile.

Da ricordare, però, che la creazione della Banking Union si spiega non solo alla luce dell'obiettivo di salvaguardare la solidità nel sistema bancario, ma è un tassello di un sistema di riforme teso a ripristinare la fiducia nell'euro e a realizzare una integrazione economica e fiscale in Europa.

Quanto agli obiettivi di più lungo periodo, l'Unione Bancaria tende a risolvere la contraddizione tra la presenza di grandi intermediari in mercati transnazionali e un sistema di supervisione a responsabilità nazionale.

La Banking Union è formata da tre *pillar*: il *Single Supervision Mechanism* (SSM), il *Single Resolution Mechanism* (SRM) ed il *Deposit Guarantee Schemes* (DGS).

2.3.1 Il Meccanismo di Vigilanza Unico (SSM)

L'SSM è stato istituito con il Regolamento (UE) 1024/2013, altre normative di riferimento sono la CRR (Regolamento UE n.575/2013) e la CRD IV (Direttiva 2013/36/CE)⁵².

L'SSM è composto dalla BCE e dalle Autorità di vigilanza nazionali. L'introduzione di tale meccanismo di vigilanza si pone obiettivi di triplice natura: assicurare la sicurezza e la solidità del sistema bancario europeo; accrescere l'integrazione e la stabilità finanziaria; garantire una vigilanza coerente.

A tale scopo viene effettuata una ripartizione delle competenze tra BCE e le autorità nazionali, in modo da evitare sovrapposizioni.

Essenzialmente la vigilanza sulle banche spetta alla BCE. Vi è una distinzione tra una vigilanza diretta delle cd. banche *significant* e una indiretta per le cd. banche *less significant*.

In particolare, una banca è considerata *significant*⁵³ se almeno una delle seguenti condizioni è soddisfatta⁵⁴:

- Il valore dell'attivo supera i € 30 miliardi;
- Il valore dell'attivo è superiore a €5 miliardi e contestualmente è superiore al 20% del prodotto interno lordo dello stato membro di appartenenza;
- Il valore dell'attivo supera i € 5 miliardi ed il rapporto tra le attività *crossborder* e il totale dell'attivo è superiore al 20%;

⁵² Che è la stessa direttiva di recepimento di Basilea 3.

⁵³ In previsione dell'attivazione dell'SSM nel novembre del 2014 la BCE in collaborazione con l'EBA ha condotto un esercizio oneoff di valutazione complessiva delle banche (*comprehensive assessment*), che ha impegnato da novembre 2013 a ottobre 2014, 130 istituti considerati "significant", per dimensioni, collegamenti ed interconnessioni con il sistema bancario nel suo complesso e con l'economia reale. Degli istituti considerati, 120 sono stati assoggettati alla vigilanza diretta della BCE. Gli istituti italiani considerati nell'ambito di questo esercizio sono i seguenti: Banca Carige S.p.A.; Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A.; Banca Popolare; Società Cooperativa; Banca Popolare Dell'Emilia Romagna; Banco Popolare di Milano; Banca Popolare di Sondrio; Banca Popolare di Vicenza; Iccrea Holding S.p.A.; Intesa Sanpaolo S.p.A.; Mediobanca; UniCredit S.p.A.; Unione di Banche Italiane; Veneto Banca S.C.p.A.; Banca Piccolo Credito Valtellinese; Credito Emiliano S.p.A..

Fonte: https://www.ilsole24ore.com/st/glossarioBCE/files/II_Single_Supervisory_Mechanism.pdf

⁵⁴ La lista aggiornata delle *Significant Banks* è stata pubblicata dall'ECB in data 4 settembre 2014 nel documento "*The list of significant supervised entities and the list of less significant institutions*".

- La banca ha ricevuto assistenza diretta dall’ESM;
- La banca è tra le tre più significative banche del paese di appartenenza.

Principalmente alla BCE vengono attribuiti i seguenti poteri: condurre valutazioni prudenziali, ispezioni e indagini; concedere e revocare le autorizzazioni; valutare il possesso di partecipazioni qualificate in enti creditizi.

Per le banche *less significant* vi è una vigilanza decentralizzata, ovvero delle Autorità di vigilanza nazionali. In ogni caso la BCE può evocare a sé la vigilanza qualora necessario, pertanto la vigilanza decentralizzata è definita indiretta.

2.3.2 Il meccanismo unico di risoluzione delle crisi (SRM)

La genesi del meccanismo unico di risoluzione delle crisi si ha quando la Commissione Europea emana, nell’agosto del 2013, una comunicazione⁵⁵ in tema di disciplina degli aiuti di Stato, vincolante per tutti i paesi, che da quel momento in poi sarebbero stati ammessi soltanto a condizioni molto stringenti e previa una “condivisione dell’onere” – ovvero la disciplina del *burden sharing* – da parte di azionisti e obbligazionisti subordinati.

Il modello di gestione delle crisi bancarie inizialmente riprende quello statunitense, con l’immediata cessione della banca ad un altro soggetto, il quale si accolla sia le attività che le passività, in modo da assicurare la continuità aziendale (cd. continuità indiretta), con un forte intervento da parte dello Stato mediante la copertura dello sbilancio tra attività e passività, e dunque con un sostegno da parte dei contribuenti.

In Italia il sostegno è inizialmente indiretto con il D.M 27/9/1974, meglio noto come decreto Sindona, con il quale si interviene nella crisi della Banca Privata Italiana⁵⁶ e successivamente diventa diretto con la costituzione del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD).

Con il processo di armonizzazione legislativa europea e – soprattutto dopo la crisi – di armonizzazione delle procedure degli strumenti d’intervento negli stati dell’Unione Europea, si è proceduto alla creazione di un meccanismo unico per la risoluzione delle crisi bancarie che ha trovato compiuta definizione disciplinare con l’approvazione della Direttiva n. 59/2014/UE (cd. BRRD⁵⁷) e del Regolamento n. 806/2014/UE (cd. SRM).

Il nuovo meccanismo interagisce sulle pregresse logiche di socializzazione delle perdite e introduce rimedi alternativi a quelli adottati in passato da alcuni paesi della eurozona (Italia in primis), evitando forme generalizzate di riparto dei costi connessi all’insolvenza degli enti creditizi.

⁵⁵ Comunicazione della Commissione n. 216, relativa all’applicazione, dal primo agosto 2013, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria.

⁵⁶ Si trattava di una piccola banca di Milano, di proprietà di Michele Sindona, discusso finanziere siciliano i cui legami con la mafia sono stati acclarati e i cui destini si incrociarono con la vicenda di Banco Ambrosiano. La banca entra in crisi e viene posta in liquidazione nel 1973; fu adottato per la prima volta un provvedimento (da qui il termine Decreto Sindona) con cui la Banca d’Italia concedeva un finanziamento temporaneo nei casi in cui, in sede di liquidazione, il valore del passivo risultasse superiore a quello dell’attivo. Fonte: https://www.ilsole24ore.com/st/glossarioBCE/files/Il_Single_Supervisory_Mechanism.pdf

⁵⁷ *Bank and Recovery Resolution Directive* emanata il 15 maggio del 2014.

Si ha di mira l'obiettivo primario di impedire ipotesi di *moral hazard* da parte di enti creditizi disposti all'assunzione di rischi eccessivi, nella consapevolezza di non dover affrontare le conseguenze di eventuali perdite, onde il ridimensionamento dell'intervento pubblico in materia; allo stesso tempo, si vuole modificare l'impatto delle crisi delle banche sulla sfera economico-patrimoniale degli *stakeholders*.

La direttiva in questione pone dei punti fondamentali sul futuro della gestione delle crisi bancarie, primo fra tutti il principio secondo il quale il peso di una crisi bancaria va sopportato non più dai contribuenti, bensì dagli azionisti e creditori delle banche, secondo la gerarchia fallimentare. Dunque, se la banca entra in crisi e non si trovano soluzioni di mercato, si sceglie fundamentalmente fra due opzioni: liquidazione o salvataggio interno.

Inoltre, si vuole snellire le procedure di insolvenza attraverso procedure speciali di natura amministrativa uniformate ed efficaci a livello sovranazionale.

Infine, con l'applicazione delle nuove misure di risoluzione bisogna garantire il principio del "*no creditor worse off*": nessun azionista o creditore della banca deve subire perdite maggiori di quelle che subirebbe con il fallimento della banca.

La risoluzione si applica soltanto se la banca si trova in dissesto o in rischio di dissesto (*failing or likely to fail*); se le misure private (come ad esempio gli aumenti di capitale) non sono idonee ad evitare il dissesto; se la salvaguardia dell'interesse pubblico è garantita con la procedura di risoluzione. In ogni caso, secondo il principio del *no creditor worse off*, la risoluzione si applica solo se i benefici siano maggiori della messa in liquidazione.

La direttiva stabilisce che, nel caso di crisi di un istituto bancario, gli strumenti per la risoluzione sono quattro:

- Il *sale of business* (vendita dell'attività d'impresa) che permette alle autorità di risoluzione di vendere le azioni, i diritti, le attività e le passività della banca a condizioni di mercato, senza l'autorizzazione degli azionisti.
- La creazione di una *bridge bank*, o banca ponte, posseduta o controllata dal Fondo di risoluzione o da una o più autorità pubbliche e costituita temporaneamente allo scopo di gestire le attività o passività, totalmente o in parte, della banca in risoluzione che dovranno essere acquistate da un soggetto privato, mantenendone comunque la continuità delle funzioni aziendali.
- La separazione delle attività deteriorate o di difficile valutazione della banca in dissesto, con la creazione di una *bad bank* che consiste in un veicolo societario in cui far confluire gli asset tossici di una banca. Con tale procedura si fa riferimento alla suddivisione in due di una banca, nella sua parte "buona" (*good bank*) e in quella "cattiva" (*bad bank*). La *good bank* si occuperà di tutte le parti sane dell'attività di credito mentre la *bad bank* avrà l'obiettivo di depurare gli istituti finanziari dalle perdite derivanti da attività tossiche. Una volta isolati i titoli nella *bad bank* viene effettuata una scissione azionaria. Potrà essere utilizzata la forma di sottoscrizione di azioni privilegiate da parte del governo, oppure quella di azioni ordinarie che potranno essere vendute sul mercato. Quello che la *bad bank* dovrà fare successivamente è liquidare questi titoli attendendo che, una volta migliorate le condizioni del mercato, diminuisca la differenza tra il valore di mercato degli asset e quello nominale. L'ammontare

elevatissimo di queste attività rende però necessario l'intervento da parte degli stati, unici candidati a fornire fondi per l'acquisto di titoli.

- Infine, il ***bail-in*** (letteralmente salvataggio interno) è uno strumento che consente alle autorità di risoluzione di disporre, al ricorrere delle condizioni di risoluzione, la riduzione del valore delle azioni e di alcuni crediti o la loro conversione in azioni per assorbire le perdite e ricapitalizzare la banca in misura sufficiente a ripristinare un'adeguata capitalizzazione e a mantenere la fiducia nel mercato. Vi sono tuttavia delle passività che sono escluse dalla procedura, quali ad esempio:
 - I depositi protetti dal sistema di garanzia dei depositi, cioè quelli di importo fino a 100.000 euro;
 - Le passività garantite, inclusi i covered bonds⁵⁸ e gli altri strumenti garantiti;
 - Le passività derivanti dalla detenzione di beni della clientela o in virtù di una relazione fiduciaria;
 - Le passività interbancarie (con esclusione dei rapporti infragruppo) con durata originaria inferiore a 7 giorni;
 - Le passività derivanti dalla partecipazione ai sistemi di pagamento con una durata residua inferiore 7 giorni;
 - I debiti verso i dipendenti, i debiti commerciali e quelli fiscali purché privilegiati dalla normativa fallimentare.

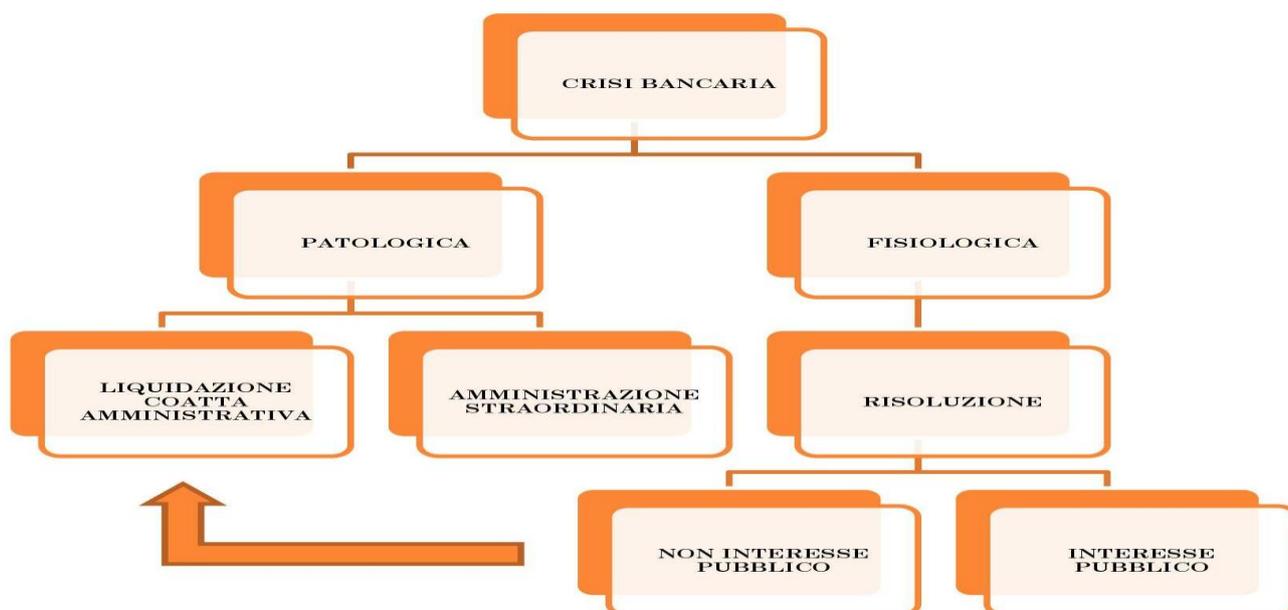
La BRRD attribuisce alle Autorità di risoluzione, compito che in Italia è ricoperto dalla Banca d'Italia, poteri per pianificare la gestione della crisi, per intervenire per tempo prima della completa manifestazione della crisi, per gestire al meglio la fase di risoluzione.

La Direttiva garantisce che venga anticipata la gestione della crisi alla fase fisiologica: l'obiettivo di ridurre il costo dei fallimenti è affrontato in modo sistematico, tale da abbracciare e impregnare la fase sana del ciclo di vita aziendale e la normale operatività che la contraddistingue.

⁵⁸ Con Covered bond ci si riferisce ad un'obbligazione bancaria caratterizzata da un profilo di rischio molto basso e da un'elevata liquidità. Questa tipologia di obbligazioni rappresenta nel nostro Paese una novità piuttosto recente, disciplinata per la prima volta dall'art.7 bis della Legge 30 aprile 1999, n. 130 introdotta dal decreto sulla competitività del maggio 2005. A differenza delle normali cartolarizzazioni i covered bond garantiscono la restituzione di capitale ed interessi grazie al vincolo di una fetta dell'attivo patrimoniale della banca destinato esclusivamente alla remunerazione ed al rimborso del bond.

Fonte: <https://www.borsaitaliana.it/notizie/sotto-la-lente/coveredbond.htm>

Figura 6 – Gestione crisi bancaria



Nei periodi di ordinaria operatività della banca, deve essere svolta un'attività preparatoria continua della gestione di una crisi, sia da parte di banche e gruppi, sia da parte delle Autorità competenti, che prevede i cd. piani di risanamento, i piani di intervento precoce e i piani di risoluzione.

I piani di risanamento (*recovery plans*) si configurano come uno strumento preventivo del quale obbligatoriamente le banche devono predisporre ex ante, sulle possibili strategie per fronteggiare potenziali crisi.

I piani di intervento precoce (*early intervention*) possono consistere nell'attuazione dei *recovery plans*, nella richiesta di cambiamenti nella strategia aziendale alle strutture giuridiche o operative dell'ente, nel sottoporre la banca all'amministrazione straordinaria o, nei casi più gravi, nella rimozione di uno o più membri o addirittura dell'intero organo di amministrazione e controllo.

Se questi interventi fossero inefficaci viene dato il potere all'Autorità competente di nominare un amministratore straordinario con mandato limitato.

Se non ci fossero miglioramenti nella gestione della crisi, le Autorità dovranno scegliere se ricorrere alla liquidazione coatta amministrativa o alla risoluzione.

Il piano di risoluzione, infine, profila le operazioni che l'Autorità competente dovrà imboccare tempestivamente nell'ipotesi che la banca sia in uno stato di crisi irreversibile e si renda indispensabile la sua ristrutturazione o la sua liquidazione ordinata.

Il Regolamento SRM sul Meccanismo di Risoluzione Unico si applica alle banche e agli Stati membri dell'eurozona e a quei paesi dell'Unione Europea che scelgono di aderire alla Banking Union. Vengono istituiti un'autorità di risoluzione a livello europeo (il Comitato di risoluzione unico) ed un Fondo di risoluzione comune, finanziato dalle banche.

Il Fondo verrà costituito nell'arco di 8 anni e dovrebbe raggiungere almeno l'1% dell'importo dei depositi protetti di tutti gli enti creditizi per un totale stimato di 55 miliardi. Il contributo dovuto da ciascuna banca sarà calcolato in percentuale dell'ammontare delle sue

passività rispetto alle passività aggregate di tutti gli enti creditizi negli stati partecipanti, e adattato in proporzione ai rischi assunti da ciascun ente. I contributi delle banche a livello nazionale saranno trasferiti al Fondo di risoluzione unico, al quale sarà possibile accedere solo in caso di applicazione corretta e totale delle norme sul bail-in.

Le innovazioni rivenenti dal Regolamento SRM – per i soli stati partecipanti al Single Supervisory Mechanism – fissa norme e procedure uniformi per la risoluzione delle banche e delle imprese di investimento nel quadro del Meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico.

Qui è coinvolto in maniera non trascurabile anche l'aspetto istituzionale, attraverso la costituzione sia di un'autorità accentrata a livello europeo (il *Single Resolution Board*, SRB), incaricata della gestione delle crisi bancarie nell'area euro assieme alle Autorità nazionali di risoluzione, sia di un fondo unico europeo per il finanziamento della gestione delle crisi (*Single Resolution Fund*, SRF).

Il recepimento della direttiva sulle crisi bancarie (BRRD) è assegnato ai decreti legislativi n. 180 e n. 181 del 2015. Oltre alle precedenti configurazioni di intervento previste dal TUB, sono inseriti meccanismi di intervento precoce e sistemi che consento di far fronte alle crisi bancarie in modo da tutelare i mercati e proteggerli dai rischi sistemici.

La normativa italiana di recepimento degli strumenti europei per la prevenzione e la risoluzione delle crisi bancarie sistemiche introduce nel nostro ordinamento una procedura del tutto nuova, volta al salvataggio interno della banca onde evitare l'intervento del sostegno pubblico e gravare ulteriormente sulle disponibilità finanziarie dei contribuenti.

La domanda che si è posta – oltre alla frettosità con la quale si è tradotta e trascritta una direttiva quando si aveva la possibilità di modificarne alcuni caratteri essenziali – è se questa procedura sia coerente con le previsioni di cui all'articolo 47 della Costituzione ed in linea con la lettura della cd. Costituzione economica adeguata dall'integrazione con la normativa europea.

Fondamentale resta il ruolo dello Stato: la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001 e la riscrittura dell'articolo 117, attribuisce alla propria competenza esclusiva la tutela del risparmio e dei mercati finanziari e riconosce alla concorrenza dignità di valore e di obiettivo cui i pubblici poteri devono tendere, contemperandola però con la presenza di stringenti limiti di ordine giuridico, specialmente nel campo dell'attività bancaria.

Lo strumento fornito dalla BRRD e dal d.lgs n.180 non sembra configurarsi, quindi, come contrario a queste previsioni costituzionali poste a tutela dell'equità sociale, sempre che si muova all'interno di un sistema economico e finanziario, sì concorrenziale, ma caratterizzato da tecniche comunicative efficienti e trasparenti: l'esenzione dalla sottoposizione alle procedure del bail-in dei depositi inferiori ad una determinata soglia e degli strumenti finanziari garantiti, insieme ad un attento livello di informazione al pubblico orientano la legislazione ordinaria a tutelare gli accantonamenti dei cittadini ed a preservare la stabilità delle loro finanze da eventuali dissesti sistemici.

Sulla direttiva che ha introdotto il bail-in sono state mosse molte critiche sia in Italia che in Europa. Sebbene le finalità della normativa riguardante le crisi bancarie sono condivisibili all'unanimità, come scoraggiare il *moral hazard* e la smisurata assunzione di rischi a seguito della garanzia pubblica, alcune delle soluzioni determinate dalla normativa

per raggiungere questi obiettivi presentano controindicazioni o risultano di non facile praticabilità.

In Europa il primo caso di applicazione del bail-in dopo l'entrata in vigore della BRRD è considerato essere quello di Heta Resolution Bank, che aveva rilevato le attività "cattive" (bad bank) di Hypo Group Alpe Adria. Il 10 aprile 2016 l'autorità di risoluzione nazionale austriaca (Austria's Financial Market Authority) ha presentato il piano di risoluzione.

Il bail-in austriaco è un caso inedito, ma non rimarrà un caso isolato, in un contesto in cui il settore bancario europeo era vulnerabile sia per l'esposizione massiccia degli istituti di credito ai prodotti derivati che per problemi di liquidità.

Un altro caso rilevante, infatti, avviene nel 2017 nella vicenda che ha interessato il Banco Popular Espanol (BPE), uno dei maggiori gruppi bancari iberici. La decisione segue il rapido deterioramento della situazione gestionale di BPE, colpito in particolare da perdite su crediti molto elevate (3,5 miliardi nel 2016) relative al portafoglio di prestiti ipotecari. La banca si pone alla ricerca di possibili compratori ed avvia operazioni di cessione di attività e partecipazioni, con vari stravolgimenti nei vertici aziendali, senza riuscire però a invertire la fase di progressivo deterioramento. Dal punto di vista tecnico l'elemento che porta la banca ad essere dichiarata *failing or likely to fail* il 6 giugno 2017 è la drammatica crisi di liquidità seguita alle notizie sulla situazione aziendale. Il giorno successivo il Single Resolution Board adotta la decisione di porre in risoluzione il Banco Popular, trasferendo le azioni e gli strumenti di capitale al Banco Santander, che paga l'acquisto al prezzo simbolico di un euro.

L'operazione viene considerata un successo e viene fortemente difesa da esponenti di rilievo delle Autorità, anche perché effettuata nel pieno rispetto delle regole e senza interventi pubblici. Allo stesso tempo, la vicenda viene criticata per i gravi danni causati a tantissimi risparmiatori, sia azionisti che obbligazionisti. Alcune migliaia di ex azionisti del Banco Popular si sono rivolti al Tribunale di Giustizia dell'Unione Europea chiamando in causa, per i danni subiti, le due Autorità che hanno deciso il destino della banca, ovvero il Single Resolution Board e l'Autorità di risoluzione nazionale.

In Italia la disciplina del bail-in è stata sempre abilmente evitata. Ciò ha suscitato svariate critiche, anche per l'applicabilità della norma in un Paese come il nostro. Lo stesso Capo del Dipartimento Vigilanza Bancaria e Finanziaria della Banca d'Italia – Carmelo Barbagallo – ha affermato in un intervento all'Università di Modena che la normativa sul bail-in "è stata affrettata e rischia di minare la fiducia nelle banche e generare instabilità".

Inoltre, nelle procedure di risoluzione delle banche che riguarda l'interesse pubblico, data l'interpretazione restrittiva del Single Resolution Board, si presenta un problema di discrezionalità: nel caso di dichiarazione di *failing or likely to fail*, soltanto un centinaio di banche su circa 3.000 della eurozona sarebbero sottoposte a risoluzione, mentre per le altre resterebbe la sola procedura di liquidazione, da effettuare in base alle regole nazionali, non armonizzate. Pertanto, senza un acquirente della banca, l'unica alternativa è data dalla procedura di liquidazione cd. atomistica che distrugge valore per tutti gli *stakeholders* della banca liquidata, minando la fiducia del pubblico nel sistema bancario⁵⁹.

⁵⁹ Cfr. articolo de "Il Sole 24 Ore" del primo marzo 2019 "*Bankitalia: il bail-in fu affrettato, ora è inapplicabile*".

2.3.3 Il sistema di garanzia dei depositi (DGS)

Una delle finalità dell'introduzione della Banking Union è stata l'avanzamento delle discipline relative alla tutela dei depositanti nei casi di dissesto di una banca. Tali sviluppi uniformano la tutela dei depositanti all'interno dell'Unione Europea e sono indirizzati a frenare il fenomeno del cd. *bank run* (o la corsa agli sportelli) nelle situazioni in cui una banca diviene insolubile. Ciò è necessario per la stabilità finanziaria globale nel mercato unico.

Il terzo pilastro – ovvero quello relativo al sistema di garanzia dei depositi – è al momento quello qualitativamente più arretrato, ed è rappresentato da una direttiva, la n. 2014/49/UE. La materia era già stata affrontata da precedenti direttive e, se l'ultima fa passi avanti, resta tuttavia nella prospettiva di armonizzazione minima e non crea uno schema propriamente unitario di regole.

A seguito della prima direttiva europea sul tema di garanzia dei depositi, la n. 94/19/CEE, viene introdotto il principio dell'adesione obbligatoria ad un sistema di garanzia dei depositi. Tale principio viene ribadito da una seconda direttiva comunitaria, la n. 2014/49/UE (DGSD – *Deposit Guarantee Scheme Directive*) entrata in vigore nel giugno del 2014, che innova e amplia la disciplina contenuta nella precedente, recepita in Italia con il d.lgs n.30 del 15 febbraio 2016.

I *Deposit Guarantee System* (DGS) sono istituiti in ciascun Stato membro per rimborsare i depositanti nel caso in cui una banca fallisse. I fondi dei sistemi di garanzia dei depositi provengono dal settore bancario. L'ammontare delle somme è fissato in parte dal profilo di rischio della banca: quanto più elevati sono i rischi da essa assunti, tanto maggiore è il contributo che deve versare al fondo.

L'obiettivo è che entro il 2025 il livello di tali fondi raggiungano lo 0,8% dei depositi coperti in ciascuno Stato membro.

I fondi saranno reinvestiti in attività a basso rischio in modo da essere disponibili in caso di dissesto o probabile dissesto di una banca. Inoltre, i sistemi di garanzia dei depositi possono concedersi reciprocamente prestiti in caso di necessità e a determinate condizioni.

Quando una banca è in dissesto e i depositi diventano indisponibili, i DGS devono essere in grado di rimborsare i depositanti titolari di qualsiasi tipo di deposito protetto dalla direttiva.

Per salvaguardare che tutti i sistemi di garanzia degli Stati membri adempiano ai loro compiti, si effettuano almeno ogni 3 anni prove di stress (*stress test*).

In Italia i sistemi di garanzia dei depositi possono avere natura sia pubblica sia privata. È tuttavia indubbio il carattere assicurativo che manifestano queste forme di tutela dei depositi, giacché alle imprese bancarie partecipanti è richiesto il pagamento di una sorta di premio assicurativo⁶⁰.

Nel 1986, con delibera del CICR, viene istituito il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD) sotto forma di consorzio di diritto privato su base volontaria e divenuto successivamente obbligatorio. La nascita del Fondo è dettata anche dalla necessità di

⁶⁰ Il quale però può essere "virtuale", nel senso che i soggetti che aderiscono al sistema possono essere chiamati a intervenire in particolari condizioni.

risolvere, limitando il pregiudizio per i depositanti, la crisi della Cassa di Risparmio di Prato, una vecchia banca toscana entrata in una crisi irreversibile a causa, in particolare, di una elevatissima concentrazione di crediti erogati al settore della concerie e dei tessuti⁶¹.

Attualmente partecipano al FITD tutte le banche italiane, tranne quelle di credito cooperativo (che hanno costituito uno schema del tutto simile ma formalmente separato: il “Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo”), oltre alle succursali di banche extracomunitarie autorizzate in Italia, salvo che non partecipino a un sistema di garanzia estero equivalente.

Lo scopo del FITD è di garantire i depositanti delle banche consorziate, che forniscono le risorse finanziarie necessarie al suo perseguimento.

Prima dell'avvento dell'euro il limite era pari a 200 milioni di lire, sino al 2011 era pari al controvalore della conversione in euro, circa 103.000 euro, dal 2011, invece, il FITD rimborsa sino all'importo di 100.000 euro per depositante e per banca ed agisce nei confronti di depositi e conti correnti, mentre non vengono coperti i titoli di Stato, le obbligazioni, i pronti contro termine e le azioni.

Dalla sua formazione ad oggi il FITD ha eseguito, su base obbligatoria, una dozzina di interventi, per un ammontare complessivo di più di 1,5 miliardi di euro. I casi più rilevanti hanno interessato la citata Cassa di Risparmio di Prato nel 1988 (0,4 miliardi) e la Sicilcassa nel 1997 (0,5 miliardi). Il relativo costo è quindi andato a gravare sui conti economici delle banche aderenti al FITD.

I meccanismi di assicurazione dei depositi, tuttavia, sebbene abbiano lo scopo di scongiurare il fenomeno del *bank run* in periodi di congiuntura negativa, contemporaneamente possono provocare un “effetto disciplina” di segno negativo. Infatti, garantendo i depositanti contro il rischio di perdite o di fallimento degli istituti di credito, i sistemi di assicurazione dei depositi possono indurre le stesse banche a investire su progetti ad alto rapporto rischio-rendimento e i depositanti ad esercitare un minor livello di discernimento nella selezione delle banche con le quale avere rapporti. Il fenomeno appena descritto ricade – ancora una volta – nella casistica del *moral hazard*.

Ad esempio, una banca fortemente indebitata, i cui creditori non ritengono o non dispongono dei mezzi per controllarne l'attività, ha un forte incentivo ad assumere posizioni altamente rischiose. Di fronte a questa consapevolezza, in assenza di un “fattore disciplina” imposto attraverso un'attività di monitoraggio da parte dei creditori della banca, sono stati introdotti meccanismi nei sistemi di garanzia tali da legare il contributo al fondo al grado di rischio delle posizioni assunte dalla banca. Questo contributo, che assume i connotati di un vero e proprio premio di assicurazione⁶², è proporzionato non tanto agli utili (come avveniva in passato) bensì a diversi fattori che contribuiscono a identificare il livello di rischio delle attività della banca.

⁶¹ L'intervento del neocostituito FITD consente la tutela dei depositanti della Cassa, con la prima operazione di bail-out, e il salvataggio, nel rispetto degli interessi della clientela, dell'attività della banca, che viene successivamente rilevata dal Monte dei Paschi di Siena.

⁶² Sebbene “virtuale”, come espresso nella nota 60.

CAPITOLO 3 – GLI ORGANI DI CONTROLLO: LA RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE

Sommario: 3.1 Finalità e modelli della vigilanza bancaria; 3.2 La Banca Centrale Europea; 3.3 La Banca d'Italia; 3.4 L'European Banking Authority (EBA); 3.5 La Consob; 3.6 Cenni sulla necessità della cooperazione a livello sovranazionale

In questo capitolo verranno affrontate le varie competenze degli organi di controllo. Alla luce della vasta disciplina in continua evoluzione sul tema della vigilanza bancaria, si procederà esplicando gli obiettivi generali che la vigilanza presuppone e i modelli di regolamentazione, per passare a definire nel dettaglio le sfere d'azione rispettivamente della Banca Centrale Europea, della Banca d'Italia, dell'European Banking Authority e della Consob.

3.1 Finalità e modelli della vigilanza bancaria

La crisi finanziaria ha messo in luce sia la velocità e l'irruenza con la quale possono diffondersi le criticità del settore finanziario, specie all'interno di un'unione monetaria, che le ricadute dirette per i cittadini dell'eurozona.

L'obiettivo della vigilanza bancaria europea è contribuire a ristabilire la fiducia nel settore bancario europeo e rafforzare la capacità di tenuta delle banche agli shock negativi del mercato.

La regolamentazione del sistema finanziario è basata nel cercare di raggiungere degli obiettivi di stabilità delle istituzioni e del sistema complessivo, di efficienza allocativa e operativa degli intermediari, di tutela dei risparmiatori e correttezza delle condotte degli intermediari, nonché di tutela della concorrenza all'interno dei mercati nei quali gli intermediari operano.

La vigilanza regolamentare disciplina l'operosità e gli aspetti legati alla struttura degli intermediari vigilati e si svolge tramite strumenti di controllo strutturale, prudenziale, di trasparenza e correttezza. I controlli strutturali incidono sulla morfologia del mercato, mentre i controlli prudenziali hanno l'obiettivo di proteggere la solvibilità e la liquidità degli intermediari. I controlli di trasparenza e correttezza racchiudono le norme disposte ad assicurare la trasparenza e la correttezza nei rapporti bancari e nelle attività di investimento.

Per l'esercizio delle proprie funzioni le autorità di vigilanza sono dotate di strumenti di varia forma e natura (di tipo strutturale, prudenziale, informativo, ispettivo, sanzionatorio, ma anche di tipo macroeconomico ed allocativo).

Nonostante il processo di armonizzazione legislativa in atto nell'Unione Europea, è perfettamente comprensibile come il modello istituzionale della struttura di vigilanza in campo finanziario sia profondamente influenzato dallo sviluppo storico, politico ed economico di ogni Paese.

In letteratura economica si individuano diversi approcci di regolamentazione. Quello storicamente più frequente è il modello istituzionale, per il quale a ognuna categoria di operatore corrisponde una distinta autorità e, dunque, una per il settore bancario, una per quello finanziario, un'altra per quello assicurativo. Questo modello – utilizzato da Spagna, Francia e Portogallo – da un lato possiede la qualità della chiarezza, dall'altro funziona correttamente solo se non vi sono sovrapposizioni – come avviene usualmente in un mercato moderno, ad esempio per banca e assicurazione – fra un operatore ed un altro.

Per ovviare a questo problema si è impostata la disposizione degli organi di vigilanza secondo un modello funzionale, ovvero per ogni funzione esercitata dalle istituzioni finanziarie corrispondono altrettante diverse autorità. Giacché però in ciascun campo gli obiettivi finali assumono diverso spessore, e ciò implica complessità di coordinamento tra le autorità, si è preferito l'approccio per finalità, tale per cui ciascun *regulator* dovrebbe sorvegliare un obiettivo tra stabilità, trasparenza e concorrenza, indipendentemente dal soggetto coinvolto.

Un successivo approccio apparso recentemente – adottato da Austria, Germania, Regno Unito, Svezia e Belgio – è caratterizzato dalla presenza di una singola agenzia istituzionale competente per tutti i settori e le finalità, tale schema è definito accentrato.

L'ordinamento italiano ha scelto – al pari di quello olandese – per l'approccio per finalità, assegnando le competenze per gli obiettivi di stabilità alla Banca d'Italia, trasparenza alla Consob e concorrenza all'AGCM⁶³, seppure con qualche variante in materia bancaria ed assicurativa⁶⁴.

Con l'entrata in vigore del Single Supervisory Mechanism diviene scabroso determinare un discrimine tra le funzioni della BCE e quelle delle autorità nazionali, questa complessità è dovuta a causa del criterio di riparto misto utilizzato dal legislatore europeo. Vi sono, infatti, delle competenze esclusive della BCE, alcune materie cd. "concorrenti" tra autorità nazionali e BCE, infine altre di competenza esclusiva delle Autorità nazionali.

La ripartizione delle competenze tra BCE e autorità nazionali riguardo la vigilanza è stato impostato secondo precisi criteri, i quali permettono di bilanciare la necessità di salvaguardare l'unitarietà del sistema e quella di conservare i benefici del decentramento operativo. Per l'esercizio dell'ordinaria supervisione due documenti (il *framework regulation*⁶⁵ e il *supervisory manual*) assegnano il quadro generale di riferimento, mirante ad assicurare la coerenza e l'efficacia del sistema nel suo complesso.

⁶³ L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è una Autorità amministrativa indipendente che svolge la sua attività e prende decisioni in piena autonomia rispetto al potere esecutivo. È stata istituita con la legge n. 287 del 10 ottobre 1990, recante "*Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*".

⁶⁴ Dove l'organo di vigilanza di settore è l'IVASS, Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni che opera per garantire l'adeguata protezione degli assicurati perseguendo la sana e prudente gestione delle imprese di assicurazione e riassicurazione e la loro trasparenza e correttezza nei confronti della clientela.

⁶⁵ La BCE ha pubblicato il Regolamento n.468/2014 che istituisce "*il quadro di cooperazione nell'ambito del meccanismo di vigilanza unico tra la BCE e le autorità nazionali competenti e con le autorità nazionali designate*" (meglio conosciuto come il "*framework regulation*").

3.2 La Banca Centrale Europea

A seguito della costruzione della Banking Union, la BCE ha assunto specifiche competenze in materia di supervisione che si sostituiscono (ovvero si affiancano, in alcuni casi) a quelle delle autorità nazionali che operano nei paesi dell'eurozona.

Ci si riferisce, in particolare, al più volte citato Regolamento SSM, il quale ha istituito il Meccanismo Unico di Vigilanza (MVU) composto dalla Banca Centrale Europea e dalle autorità nazionali competenti dei paesi dell'area dell'euro (con possibilità di adesione anche da parte degli altri paesi dell'UE).

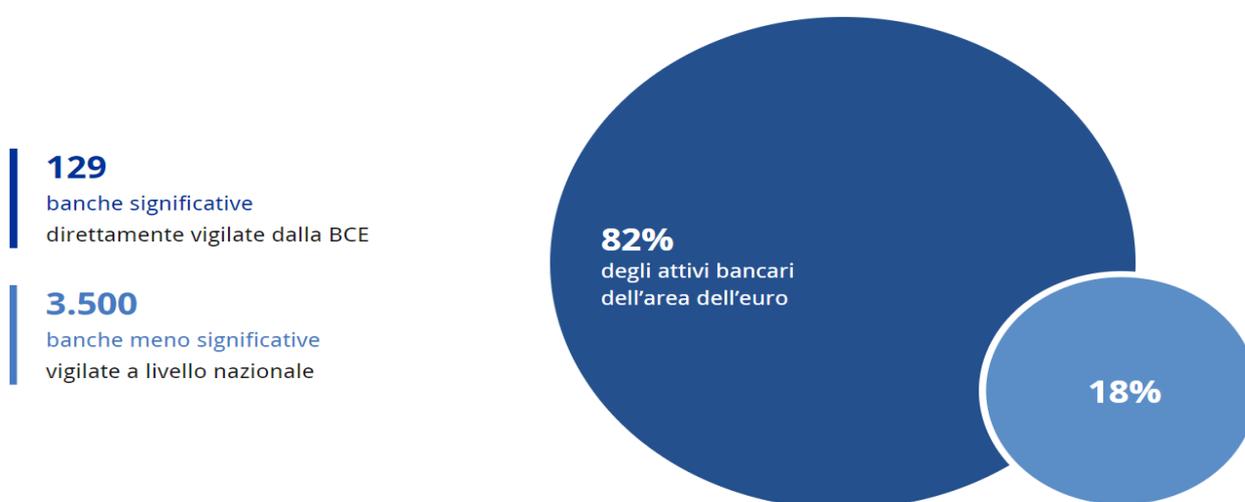
Tutte le banche dell'area euro sono sottoposte al MVU ma suddivise in due sottogruppi: quelle di grandi dimensioni c.d. *of significant relevance*⁶⁶, sottoposte al controllo diretto della BCE e quelle meno rilevanti c.d. *less significant*, lasciate al controllo delle autorità nazionali.

Al 31 maggio del 2016, la BCE vigilava direttamente su 129 banche che costituivano l'82% del totale degli attivi dell'eurozona, le restanti 3500 banche venivano vigilate indirettamente tramite le Autorità di vigilanza nazionali (figura 7).

Figura 7 – Le banche vigilate

Banche vigilate

(al 31 maggio 2016)



Vi è la necessità sottolineare come la BCE possa in ogni caso avocare a sé la vigilanza diretta anche delle banche “*less significant*” al fine di “*garantire l’applicazione coerente di standard di vigilanza elevati*”.

Completa il quadro di omogeneizzazione normativa introdotto dalla Banking Union la previsione di specifici poteri in materia di crisi bancarie in capo alla BCE e al Single Resolution Board (SRB) che mirano alla creazione di un sistema integrato a livello sovranazionale per la gestione e per la risoluzione di eventuali situazioni di criticità finanziaria e patrimoniale delle banche operanti nel contesto regionale europeo.

⁶⁶ I criteri per stabilire se una banca è considerata significant sono esposti al paragrafo 2.3.1

La BCE possiede il potere decisionale relativo all'ingresso sul mercato delle banche e agli assetti proprietari, ovvero concede e revoca l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria; autorizza anche l'acquisto e la cessione di partecipazioni qualificate in banche.

La BCE può, per qualunque istituto di credito, adottare provvedimenti quando le banche non rispettino i requisiti prudenziali o vi siano elementi nella condizione finanziaria della banca che non consentano una gestione solida e la copertura dei suoi rischi. Si tratta di espedienti che vengono di norma indicati tra le misure di “*early intervention*”. Fra i provvedimenti che la BCE può assumere in queste circostanze, si segnala l'applicazione di requisiti patrimoniali più stringenti di quelli ordinari, il divieto di distribuzione degli utili e il potere di rimuovere uno o più amministratori.

Per quanto concerne le materie c.d. “concorrenti” tra BCE e Autorità nazionali, esse si occupano di tematiche di ordinaria supervisione. Si tratta di poteri relativi la verifica del rispetto della normativa prudenziale nelle componenti qualitative (organizzazione, governo societario, remunerazioni), nelle componenti quantitative (requisiti patrimoniali, concentrazione dei rischi, liquidità, *leverage*) e di informativa al pubblico; la supervisione della direzione del processo di controllo e valutazione prudenziale e degli *stress test*; la vigilanza su base consolidata e quella supplementare sui conglomerati finanziari; i piani di risanamento e le misure d'intervento precoce; alcuni compiti in materia di vigilanza macroprudenziale.

3.3 La Banca d'Italia

Le competenze della Banca d'Italia riguardo la vigilanza bancaria e finanziaria sono disciplinate dal Testo unico bancario (TUB) e hanno come finalità la tutela della sana e prudente gestione degli intermediari; la tutela della stabilità complessiva; dell'efficienza e della competitività del sistema finanziario; della trasparenza e correttezza delle operazioni dei servizi di banche, gruppi bancari, intermediari finanziari, istituti di moneta elettronica e di quelli di pagamento.

Inoltre, il TUF conferisce alla Banca d'Italia poteri di vigilanza sulle Società di Intermediazione Mobiliare (SIM) e sulle Società di Gestione del Risparmio (SGR); in tale contesto la Banca d'Italia si occupa del contenimento del rischio, della stabilità e della sana e prudente gestione di questi intermediari.

La normativa assegna alla Banca d'Italia anche un ruolo essenziale nel contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. Infatti, la Banca d'Italia emana la normativa secondaria⁶⁷, vigila sul rispetto delle norme e adotta le connesse misure correttive e sanzionatorie nei confronti dei soggetti controllati.

L'azione di vigilanza della Banca d'Italia si fonda su norme e strumenti di controllo che tendono a tutelare l'operatività del sistema finanziario nel suo complesso. A tale scopo si articola in varie sezioni per poter raggiungere l'obiettivo principale di stabilità. Il primo ramo

⁶⁷ L'articolo 53 del TUB stabilisce che la Banca d'Italia, in conformità alle deliberazioni del CICR, emana disposizioni di carattere generale in tema di adeguatezza patrimoniale, contenimento del rischio, partecipazioni detenibili, governo societario, organizzazione amministrativa e contabile, controlli interni, sistemi di remunerazione e incentivazione, informativa da rendere al pubblico.

riguarda un sistema disciplinare solido, limpido ed il più possibile uniforme applicato agli operatori che eseguono le stesse attività; il secondo è formato da analisi e flussi informativi per vigilare i vari profili di rischio degli intermediari; il terzo è raffigurato da un apparato sanzionatorio finalizzato al rispetto della disciplina; l'ultimo riguarda la gestione delle crisi bancarie al fine di evitare la propagazione della crisi⁶⁸.

La vigilanza della Banca d'Italia si compone in diversi poteri come quello regolamentare (cd. vigilanza regolamentare) e poteri di vigilanza in senso stretto. Quest'ultima comprende il potere di procurarsi informazioni dalle banche sullo sviluppo della propria attività (cd. vigilanza informativa), il potere di eseguire ispezioni nei locali della banca per ottenere direttamente informazioni e svolgere verifiche (cd. vigilanza ispettiva), il potere di varare provvedimenti *ad hoc* nei confronti della singola banca ed erogare sanzioni (art. 144 TUB).

Per quanto concerne la vigilanza informativa, ai sensi dell'art. 51 del TUB, le banche devono comunicare alla Banca d'Italia i propri bilanci nelle forme e nei termini da questa previsti, e devono informarla degli avvenimenti relativi all'incarico di revisione legale dei conti. L'Istituto può esigere inoltre l'invio di ogni segnalazione periodica e di ogni dato ritenuto utile allo svolgimento dei propri compiti, nonché alle pubbliche amministrazioni e alle autorità competenti di altri Paesi. Sempre nell'ambito della vigilanza informativa rientra l'obbligo di comunicare alla Banca d'Italia vicende che possano rappresentare irregolarità nella gestione della banca.

La vigilanza ispettiva raffigura un'ulteriore garanzia di quella informativa, al fine di riscontrare il rispetto da parte della banca delle discipline e del principio di sana e prudente gestione. Ai sensi dell'art. 80 del TUB, nel caso di un riscontro negativo possono essere adottati rimedi da parte della Banca d'Italia riguardo sanzioni e, nei casi più gravi, la revoca dell'autorizzazione e la liquidazione coatta amministrativa.

Da novembre 2014 con la creazione della Banking Union i poteri di vigilanza in senso stretto saranno condivisi tra BCE e Banca d'Italia all'interno del Single Supervisory Mechanism. Nel dettaglio, la vigilanza regolamentare sarà esercitata principalmente dall'EBA (nelle materie riguardanti al contenimento del rischio d'impresa con l'eccezione della disciplina dei contratti e dell'antiriciclaggio).

3.4 L'European Banking Authority (EBA)

Istituito con il Regolamento UE n. 1093/2010, dal primo gennaio del 2011 l'Autorità bancaria europea (EBA) – la quale è un'autorità indipendente dell'Unione Europea – ha il ruolo di garantire un elevato livello di regolamentazione e di vigilanza prudenziale efficace e omogenea nel settore bancario europeo.

Le finalità generali dell'Authority riguardano la salvaguardia della stabilità finanziaria dell'Unione Europea, cercando di affermare l'integrità, l'efficienza e il regolare funzionamento del settore bancario. L'EBA, insieme alle altre due ESA's (ovvero ESMA e EIOPA) e al CERS, fa parte del SEVIF.

⁶⁸ Cfr. "Compiti di vigilanza" sul sito web della Banca d'Italia.

L'Authority aveva inizialmente sede nel polo finanziario della City di Londra – ovvero a Canary Wharf – ma, a seguito dell'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea (Brexit) avvenuta il 20 novembre 2017, il Consiglio dell'Unione Europea ha stabilito tramite sorteggio, dopo votazioni che avevano portato ad un testa a testa con Dublino, che la sede dell'agenzia a dal marzo 2019 sarà a Parigi⁶⁹.

A differenza delle Autorità nazionali e della BCE che hanno il compito di vigilare sui singoli istituti finanziari, L'EBA ha il ruolo di potenziare il meccanismo di funzionamento del mercato unico, cercando di assicurare vigilanza e regolamentazione adeguate, efficienti e armonizzate in tutto il mercato europeo.

L'obiettivo principale dell'EBA riguarda la creazione del *single rulebook*, ovvero un corpus unico armonizzato di norme del settore bancario a livello europeo. Tale corpus dev'essere indirizzato da norme tecniche vincolanti ed orientamenti emanati dall'Authority, ed è finalizzato a dotare l'Unione Europea di un'unica serie di norme prudenziali armonizzate per tutti gli intermediari finanziari, che consentano di assicurare un *level playing field* a livello europeo ed una corposa tutela dei depositanti, degli investitori e dei consumatori.

L'EBA possiede una funzione indispensabile nel favorire la convergenza della vigilanza garantendo l'applicazione armonizzata della disciplina a livello europeo.

Il compito principale dell'EBA è quello di effettuare gli *stress test* sugli intermediari creditizi appartenenti all'area euro, al fine di aumentare la trasparenza nel sistema finanziario europeo. L'Authority valuta, inoltre, il rischio e la debolezza presenti nel settore bancario dell'Unione Europea, e, nel dettaglio, redige relazioni periodiche di valutazione dei rischi e degli *stress test* effettuati in tutta Europa.

Infine, le altre mansioni dell'EBA riguardano il trattamento delle casistiche relative ad un'applicazione insufficiente del diritto dell'Unione Europea da parte delle autorità nazionali, l'attuazione di provvedimenti in casi d'emergenza, la mediazione fra Authorities competenti in contesti transnazionali con l'obiettivo di risolvere le controversie, la funzione di organismo consultivo indipendente del Parlamento, del Consiglio e della Commissione europea⁷⁰.

3.4 La Consob

La Consob viene istituita nel 1974 ad opera della legge n. 216 del 7 giugno⁷¹ con funzioni di controllo sull'organizzazione ed il mercato borsistico. Inizialmente l'Autorità non era altro che un organismo dello Stato non dotato di personalità giuridica ed incardinato nel Ministero del Tesoro⁷².

La qualificazione di Autorità indipendente è stata acquisita nel corso di un decennio, attraverso la successione di vari interventi legislativi tra cui vale la pena ricordare la legge

⁶⁹ Cfr. "EBA welcomes Council decision on its relocation" sul sito web dell'Authority.

⁷⁰ Cfr. sezione "mission and task" del sito web dell'Authority.

⁷¹ All'epoca nata come la "miniriforma" del diritto delle società.

⁷² Peraltro, la Consob di allora poteva obbligare alla quotazione – cosa che fece solo con il già citato Banco Ambrosiano – sospendere dalla quotazione, ammettere su domanda alla quotazione.

n.281 del 1985⁷³ con cui viene attribuita alla Consob personalità giuridica e piena autonomia, sia per gli aspetti organizzativi, sia per quelli concernenti l'esercizio dei poteri attribuiti; la legge n. 724 del 1994 che riconosce invece la possibilità della Consob di autofinanziarsi. Infine, con il TUF del '98 sono state poi consolidate e disciplinate in modo più organico le competenze di questa autorità in materia di intermediazione mobiliare, di mercati e di emittenti.

Le competenze di vigilanza della Consob (Commissione nazionale per le società e la Borsa) riguardano la trasparenza e le regole di condotta degli intermediari finanziari. Tali competenze sono eseguite con azioni di vigilanza regolamentare, informativa, ispettiva e sanzionatoria.

I campi d'azione della Consob sono ampi e variegati, in sintesi essa vigila:

- sui mercati regolamentati e sulle società di gestione;
- sul regolare svolgimento delle contrattazioni nei mercati regolamentati;
- sui sistemi di negoziazione diversi dai mercati regolamentati;
- sui sistemi di gestione accentrata e di compensazione, liquidazione e garanzia;
- sui servizi di diffusione e stoccaggio delle informazioni regolamentate;
- sugli intermediari autorizzati;
- sui promotori finanziari;
- sull'Organismo per la tenuta dell'Albo dei promotori finanziari;
- sull'Organismo dei consulenti finanziari;
- sulle società quotate;
- sui soggetti che promuovono offerte al pubblico di prodotti finanziari;
- sui revisori legali e sulle società di revisione legale presso enti di interesse pubblico.

La vigilanza della Consob non esibisce caratteri omogenei ma, a differenza della tipologia di operatore vigilato, mira a finalità precise e utilizza strumenti diversi.

Il primo campo d'azione interessa gli intermediari ai quali si applicano norme generali, che hanno ad oggetto gli esponenti aziendali e gli azionisti, nonché l'estesa normativa delle crisi aziendali, e delle regole riconducibili a determinati operatori o a precise attività come la prestazione di servizi di investimento e la gestione collettiva del risparmio⁷⁴.

Il secondo nocciolo di attinenza guarda ai mercati ed è contraddistinto dalla duplice intenzione di tutelare gli investitori e di sostenere il corretto funzionamento dei mercati mobiliari. A tal fine, i mezzi principali sono formati, da un lato, dai presidi a garanzia della qualità dei servizi offerti dagli operatori dei mercati e, dall'altro, dalla trasparenza delle azioni che vi si concludono, per permettere agli investitori o ai partecipanti al mercato di determinare in ogni istante le condizioni di un'operazione e di controllare ex post le condizioni alle quali è stata conclusa⁷⁵.

⁷³ Disposizioni sull'ordinamento della Commissione nazionale per le società e la borsa; norme per l'identificazione dei soci delle società con azioni quotate in borsa e delle società per azioni esercenti il credito; norme di attuazione delle direttive CEE 79/279, 80/390 e 82/121 in materia di mercato dei valori mobiliari e disposizioni per la tutela del risparmio.

⁷⁴ Cfr. *“La vigilanza sugli intermediari finanziari”* sul sito web della Consob.

⁷⁵ Cfr. *“La vigilanza sui mercati”* sul sito web della Consob.

Il terzo cardine concerne gli emittenti, includendo:

- la disciplina dell'appello al pubblico risparmio, che a sua volta può essere suddivisa nell'ambito normativo delle offerte di sottoscrizione e vendita (investimento), delle offerte di acquisto (disinvestimento) e delle offerte di scambio (in cui l'offerente propone una operazione che prevede il disinvestimento e contestuale investimento in un diverso prodotto finanziario);
- la disciplina degli emittenti in senso stretto, relativa a l'informazione societaria, alla corporate governance e alla disciplina degli emittenti diffusi tra il pubblico in misura rilevante⁷⁶.

I macro-obiettivi ai quali è indirizzata l'azione di vigilanza della Consob rispettivamente sugli intermediari, sui mercati regolamentati e sugli emittenti sono definiti negli articoli 5, 74 e 91 del TUF e riguardano:

- la salvaguardia della fiducia nel sistema finanziario;
- la tutela degli investitori;
- la stabilità e il buon funzionamento del sistema finanziario;
- la competitività del sistema finanziario;
- l'osservanza delle disposizioni in materia finanziaria.
- l'ordinato svolgimento delle negoziazioni.
- l'efficienza e la trasparenza del mercato del controllo societario
- la trasparenza del mercato dei capitali.

Da tali obiettivi emergono le funzioni sostanziali della Banca d'Italia e della Consob, che – come già anticipato – sono distribuite idealmente in base al criterio della finalità: alla Consob compete controllare gli intermediari per assicurare la trasparenza e la correttezza delle condotte, alla Banca d'Italia, invece, la salvaguarda della sana e prudente gestione da parte degli intermediari finanziari (condotte attraverso i principi di redditività e monitoraggio dei rischi).

3.4 Cenni sulla necessità della cooperazione a livello sovranazionale

Il processo di internazionalizzazione dei mercati, unito al superamento della dimensione domestica dell'operatività degli intermediari finanziari e creditizi e alla crescente integrazione intersettoriale delle attività finanziarie, hanno fatto emergere l'esigenza di identificare una forma di governo e supervisione dei fenomeni finanziari sovranazionali, tale da adeguare la capacità di risposta della supervisione alla crescente espansione (dimensionale e geografica) dei soggetti vigilati.

In ambito tecnico, sono state segnalate le molteplici ragioni a sostegno di un'impostazione che, adeguando le strutture di normazione e controllo, riducesse la possibile emersione dei fenomeni di cattura del regolatore, e, più in generale, di sproporzionato dimensionamento dei controllori rispetto i controllati. In tale prospettiva sono stati ipotizzati diversi livelli di posizionamento di un eventuale organismo di supervisione sovranazionale, collocando il medesimo in una prospettiva di mondializzazione dell'economia e dei relativi

⁷⁶ Cfr. *“La vigilanza sugli emittenti”* sul sito web della Consob.

processi, e misurandone l'identificazione in una logica di regionalizzazione della dimensione internazionale.

L'istituzione della BCE ha indotto a considerare tale organismo come naturalmente predisposto ad assumere competenze in relazione principalmente all'assolvimento di funzioni di vigilanza bancaria nei confronti di istituzioni creditizie di dimensione comunitaria, o comunque a vocazione internazionale. E ciò nonostante che l'assetto normativo comunitario sembrasse limitare il possibile intervento di tale organismo a soli compiti di facilitazione del processo di vigilanza affidato alle autorità domestiche.

In concreto, a fronte dell'internazionalizzazione delle attività creditizie e finanziarie, le risposte ordinamentali a livello comunitario hanno imboccato la strada di un incremento dei processi di cooperazione e di sviluppo degli scambi informativi tra le autorità nazionali, mantenendo inalterate competenze e prerogative domestiche.

Le direttive comunitarie, infatti, hanno regolamentato mercati ormai inestricabilmente interrelati e quindi non differenziabili sotto il profilo della concorrenza. Sono state imposte ex novo la creazione di Autorità di vigilanza differenziate, le quali debbono per forza convenire in faticose procedure quando un'attività finanziaria è inevitabilmente rilevante per più di un mercato, casistica ormai molto comune data la segmentazione delle funzioni e dalla sfuggente tipizzazione degli operatori.

Il Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF) è indirizzato verso questa strada, essendo preposto a garantire che le norme applicabili al settore siano attuate in modo adeguato ed atto a preservare stabilità e fiducia nell'interno del sistema finanziario, assicurando una sufficiente protezione dei consumatori di servizi della specie.

CAPITOLO 4 – IL SISTEMA BANCARIO ITALIANO: I CASI DELLE POPOLARI VENETE E BANCA CARIGE

Sommario: 4.1 Alcuni dati sulla recente esperienza italiana; 4.2 Il caso delle popolari venete; 4.2.1 Le operazioni bacciate; 4.2.2 La determinazione del prezzo delle azioni; 4.2.3 Il ruolo del Fondo Atlante; 4.2.4 La garanzia dello Stato e la cessione ad Intesa SanPaolo; 4.3 Il caso di Banca Carige; 4.3.1 I fattori di rischio; 4.3.2 L'avvento della crisi; 4.3.3 Il commissariamento e il sostegno pubblico.

Avendo trattato nel dettaglio molti argomenti riguardanti i sistemi di vigilanza, sia comunitari che nazionali, risulta più agevole addentrarsi nelle vicende che hanno colpito recentemente il nostro sistema bancario.

Quest'ultimo capitolo si propone di entrare nel dettaglio delle crisi delle banche italiane. Inizialmente si farà una breve analisi di alcuni caratteri generici, come i trend dei principali indicatori bancari e la descrizione delle cause comuni principali delle banche italiane in difficoltà. Infine, si concluderà esaminando le passate crisi delle due popolari venete e l'odierna vicenda che riguarda Banca Carige.

4.1 Alcuni dati sulla recente esperienza italiana

Con l'espandersi della crisi il sistema bancario italiano è stato intaccato da una serie di criticità che hanno determinato notevoli riduzioni sui risultati economici delle banche. I principali fattori scatenanti sono stati il debole contesto macroeconomico, la tensione sui tassi di interesse, le pesanti svalutazioni sui crediti, gli sforzi di razionalizzazione delle strutture, le richieste di patrimonializzazione da parte delle autorità di vigilanza, la disruption tecnologica.

Nell'ultimo decennio molte banche, non solo di piccola dimensione, hanno visto la loro situazione patrimoniale gradualmente deteriorarsi. L'effetto della recessione è stato amplificato da gestioni incaute e prassi operative non in linea ai principi regolamentari, che assieme ad una governance inadeguata hanno consentito il divagarsi delle esternalità negative. In molte circostanze, inoltre, tali condotte hanno assunto rilevanza penale⁷⁷.

Le Autorità di vigilanza hanno combattuto queste anomalie con i mezzi a loro disposizione. Le operazioni svolte hanno riguardato tanto il lato degli impieghi quanto quello del finanziamento di fondi. Tra l'altro, la demarcazione tra le due attività è labile, come mostrano in particolare quei casi nei quali i prestiti venivano erogati dalle banche subordinandoli alla sottoscrizione di azioni in occasione di operazioni di ricapitalizzazione degli intermediari.

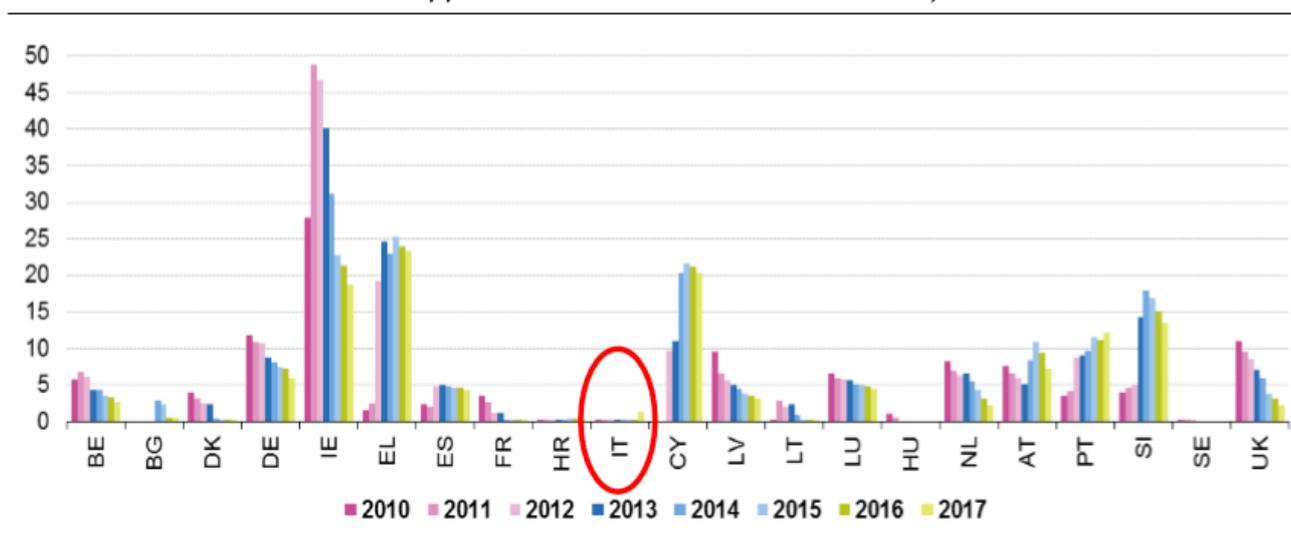
⁷⁷ Cfr. discorso Ignazio Visco "Banche, crisi e comportamenti" all'Università Luigi Bocconi, Milano, 9 novembre 2016.

Nonostante tutto, la valutazione periodica del sistema finanziario effettuata dal Fondo Monetario Internazionale nel 2013, basandosi su delle analisi dei singoli intermediari finanziari sanciva la particolare “resilienza” del nostro sistema bancario, dovuto anche ad una corposa ed efficace azione di vigilanza.

Dopo un periodo di salvataggi pubblici in tutta Europa – e in tutti i paesi occidentali – di grandi banche in misura ben superiore a quelli del nostro Paese (figura 8), il sistema delle regole cui sono sottoposte le banche è stato radicalmente modificato con l’obiettivo principale di limitare al massimo l’intervento statale a carico dei contribuenti.

Figura 8 – impatto sul debito pubblico del salvataggio delle banche

Impatto sul debito pubblico di interventi di salvataggio bancario
(In % del PIL- Fonte: EC – Eurostat Supplementary table for reporting government intervention to support financial institutions – october 2018)



Analizzando i numeri delle banche italiane, si può notare nel periodo tra il 2009 e il 2018 un moderato calo tra i crediti verso clientela; si è osservata una ricomposizione della raccolta diretta, con una forte diminuzione dei titoli in circolazione e un robusto incremento dei debiti verso la clientela. La riduzione dei titoli in circolazione è stata influenzata da diversi fattori che hanno riguardato il sistema bancario italiano, evidenziando l’attenzione degli investitori retail sui reali livelli di rischiosità delle obbligazioni bancarie italiane. Le cause sono state la diffusa crisi di fiducia verso il settore bancario e l’aumento del rischio Paese (con il conseguente incremento del costo del capitale per emissioni bancarie), le difficoltà che hanno colpito alcune delle più importanti banche italiane e l’introduzione del nuovo sistema di risoluzione del bail-in sulle crisi bancarie.

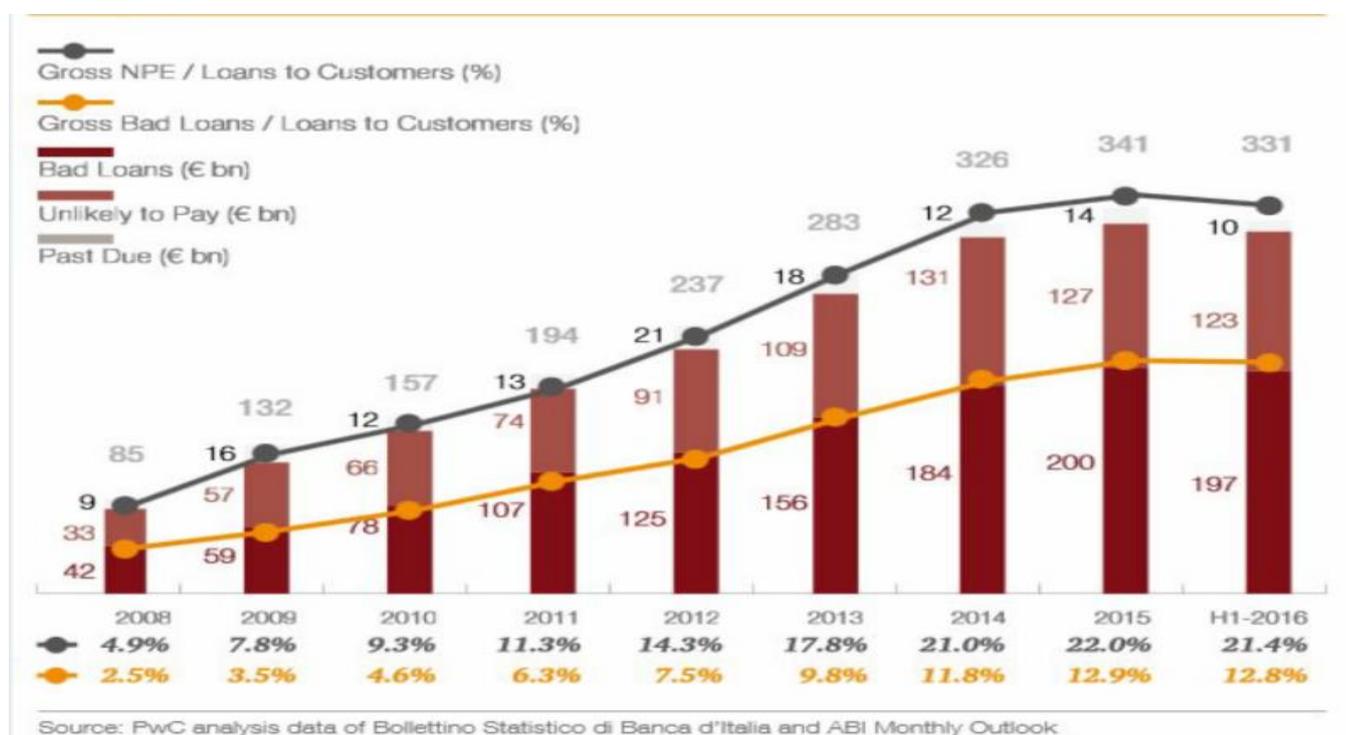
Al fine di immettere liquidità nel mercato e combattere il *credit crunch*, la BCE ha effettuato politiche monetarie fortemente espansive; che hanno fatto raggiungere ai tassi d’interesse i minimi storici⁷⁸, causando importanti impatti sul margine di interesse e generando forti pressioni sulla redditività del settore.

⁷⁸ Un sistema caratterizzato da tassi negativi comporta che le banche devono pagare per depositare le loro riserve nei forzieri delle banche centrali, incoraggiandole ad investire piuttosto che detenere liquidità. La prima volta risale all’11 giugno 2014, quando i tassi sul *deposit facility* (depositi overnight) furono portati al -0,10%. Prima di questa crisi economica uno scenario del genere – oltre che inedito – era assolutamente impensabile.

Ancora, tra il 2009 e il 2017 i gruppi bancari hanno cumulato complessivamente miliardi di perdite, soprattutto a causa dei risultati negativi registrati nel 2011, nel 2013 e nel 2016. Il Return on Equity (principale indicatore della redditività aziendale) delle banche ha segnato un picco minimo nel 2011, registrando poi un andamento piuttosto altalenante.

Per quanto concerne invece la qualità del credito – una delle maggiori problematiche del sistema bancario italiano – è stato registrato un forte deterioramento con un conseguente innalzamento delle sofferenze, inadempienze probabili e crediti scaduti. L'apice della crisi è stato raggiunto tra il 2013 e il 2016 (figura 9), la situazione si è poi gradualmente normalizzata e i valori si sono riportati sui livelli osservati nel 2009, prima che la crisi economica si scaricasse sui bilanci bancari, sia in termini di volumi, sia di incidenza dei crediti deteriorati sul totale dei crediti verso la clientela. Il calo dei *non performing loans* osservato negli ultimi anni è da attribuire soprattutto ad operazioni straordinarie di cessioni dovute alle crescenti pressioni del *regulator* e del mercato.

Figura 9 - L'incidenza dei crediti deteriorati sul totale dei prestiti



La voce Gross NPE/Loans to costumers (%) indica l'incidenza dei crediti deteriorati sul totale dei presiti.

Riguardo i coefficienti patrimoniali, invece, gli istituti bancari italiani hanno rispettano abbondantemente i requisiti minimi fissati dal framework di Basilea 3, sia in termini di CET1 Ratio (Capitale primario di classe 1/Attività ponderate per il rischio), sia in termini di Total Capital Ratio (Fondi propri/Attività ponderate per il rischio). Il miglioramento degli indicatori è dovuto all'incremento della dotazione patrimoniale dei gruppi bancari, a fronte di attività ponderate per il rischio in riduzione. La progressiva adozione di modelli di valutazione degli impieghi basati su rating interni ha portato ad una tendenziale riduzione del rapporto tra attività ponderate per il rischio di credito e totale impieghi.

La razionalizzazione delle strutture messa in atto dai gruppi bancari italiani ha portato notevoli risultati in termini di diminuzione del numero di sportelli – con la relativa riduzione

massiccia di filiali – e di risorse. In ogni modo, però, dal 2009 al 2017 il Cost/Income Ratio (rapporto tra costi operativi e margine di intermediazione) ha registrato un costante peggioramento presentando, tra l'altro, una elevata variabilità causata dagli andamenti altalenanti di costi operativi e margine di intermediazione.

In questo contesto economico si sono sviluppate le più recenti crisi bancarie italiane, le più importanti sono state:

- Monte dei Paschi di Siena;
- Banca Popolare di Vicenza;
- Veneto Banca;
- Banca Carige.
- Banca delle Marche;
- Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio;
- Cassa di Risparmio di Ferrara;
- Cassa di Risparmio di Chieti;

Le otto banche hanno peculiarità istituzionali e dimensioni differenti. Tre banche appartengono alla categoria delle banche popolari: Banca Popolare di Vicenza, Veneto Banca e Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio. Tutte e tre per dimensioni rientravano nella riforma per la trasformazione in società per azioni entro il 2016 delle banche popolari maggiori, varata con d.l. n. 3 del 24 gennaio 2015, convertito con legge n. 33/2015, seppure Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio avesse già spontaneamente ed autonomamente avviato un percorso per la trasformazione in società per azioni. Le altre cinque banche erano già costituite secondo la forma della società per azioni, nel cui assetto proprietario allo scoppio della crisi erano presenti, con un ruolo di spicco, una o più fondazioni bancarie (originarie delle banche in questione).

Le dimensioni di queste banche erano molto diverse e ricoprivano complessivamente nel 2007, anno di avvio della crisi finanziaria internazionale, un peso rilevante sul totale del sistema in termini di totale dell'attivo, Monte dei Paschi in primis.

Le cause di queste crisi sono abbastanza uniformi e possono essere classificate in due grandi categorie: cause primarie e cause da esse indotte.

Tra le cause primarie si rileva in ogni vicenda punti deboli nella governance sia a livello di alta governance (Consigli di Amministrazione e Collegi Sindacali deboli ed autoreferenzialità di AD e/o Presidenti) sia a livello di funzioni di controllo. Inoltre, è stato constatato che non sempre i componenti degli organi di amministrazione e controllo delle banche disponessero di adeguati livelli di competenza tecnica, indispensabili per l'esercizio delle importanti responsabilità e della delicatezza dei compiti inerenti allo svolgimento della carica.

In secondo luogo, il focolaio della crisi si estende nell'area crediti dove si osservano principalmente tre fattori: una fase di forte crescita realizzata anche attraverso acquisizioni precedenti allo scoppio delle crisi aziendali; politiche del credito complessivamente inadeguate e rischiose⁷⁹ e, da ultimo, come moltiplicatore della crisi, e quindi causa indotta, dalla lunga doppia recessione italiana.

⁷⁹ Talvolta relative a parti correlate e suscettibili di conflitto d'interesse, in violazione dell'art. 136 TUB.

Solo nel caso di MPS, tra i fattori primari di dissesto vi è una componente che matura nell'area Finanza, individuata da una rilevante attività in derivati e di *carry trading*⁸⁰ su titoli di Stato che ha portato a sua volta ad una crisi di liquidità.

Tutte le banche, anche perché obbligate dalle autorità di vigilanza e da normative sui coefficienti patrimoniali sempre più rigorose, per far fronte alle prime difficoltà e alle prime perdite effettuano aumenti di capitale sia attraverso emissioni azionarie sia attraverso emissioni di prestiti subordinati. In molti casi, con riferimento a tali aumenti sono emerse criticità che hanno dato luogo a procedimenti sanzionatori amministrativi e talvolta penali.

Tali problematiche, pur differenti tra loro miravano allo scopo di presentare, anche se non raggiunti, il rispetto dei coefficienti patrimoniali imposti dalla normativa. Di fatto erano modalità di elusione delle regole di vigilanza che diventeranno, una volta individuate, cause di aggravamento della crisi. Da ultimo, man mano che affioravano perdite su crediti sempre più rilevanti ed ingenti perdite da parte degli azionisti e obbligazionisti subordinati, subentrò una grave crisi di fiducia la quale ha portato a pesanti crisi di liquidità che, a loro volta, conducono al dissesto degli istituti bancari e a soluzioni, seppur differenziate, delle crisi.

4.2 Il caso delle popolari venete

Le criticità riguardo alle due banche affiorano nella loro drammaticità nel biennio 2014-2015 anche per le conseguenze della seconda prolungata recessione che è stata particolarmente pesante in Veneto. Le cause e le manifestazioni della crisi di queste due banche agiscono in binari paralleli, tanto che le loro crisi vengono considerate “gemelle”.

Ancora una volta le maggiori criticità riguardano:

- Forti carenze della governance, dovute ad un modello basato sull'autoreferenzialità dei vertici aziendali;
- Modalità di erogazione del credito deboli;
- Problematiche relative alla valutazione del prezzo delle azioni. Si trattava di due banche popolari non quotate ad azionariato diffuso, di dimensioni rilevanti, tanto da essere passate alla fine del 2014 sotto la vigilanza diretta della BCE;
- L'emersione di pratiche scorrette di ricapitalizzazione nonché di gestione del Fondo Azioni Proprie, attuate attraverso le cosiddette operazioni “bacciate”⁸¹.

Le due banche, storicamente rivali (le due sedi, Montebelluna e Vicenza, distano all'incirca 50 chilometri), nascono come Popolari e nel periodo 2007-2011 entrambe le banche crescono molto più del sistema, attuando una politica tipica di molte banche del territorio.

Veneto Banca – il cui nome precedente era Banca Popolare di Asolo e Montebelluna – raggiunge una dimensione considerevole grazie alla fusione di alcune popolari, e all'acquisizioni quali la Banca Popolare di Intra, la Banca di Intermediazione Mobiliare, la

⁸⁰ Pratica speculativa secondo la quale si prende a prestito del denaro in paesi con tassi di interesse più bassi, per cambiarlo in valuta di paesi con un rendimento degli investimenti maggiore in modo sia da ripagare il debito contratto sia da ottenere un guadagno con la medesima operazione finanziaria.

⁸¹ Cfr. “*Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca, ecco i fatti*” sul sito web del Senatore Vincenzo D'Arienzo.

Cassa di Risparmio di Fabriano, la Banca Apulia. Parallelamente, Banca Popolare di Vicenza acquista la Cassa di Risparmio di Prato, Banca Nuova, Banca del Popolo.

In questa fase avviano la presenza all'estero, Veneto Banca acquisendo il controllo di alcune banche con sede in paesi dell'Est Europa a forte presenza di imprenditori veneti, la Banca Popolare di Vicenza aprendo vari uffici di rappresentanza in paesi di diversi continenti. La crescita appare incessante, le dimensioni sono simili anche se primeggia leggermente la Banca Popolare di Vicenza. Tutte e due superano la soglia che impone la trasformazione in società per azioni⁸² ed intraprendono quindi il percorso per cambiare la forma giuridica, abbandonando il modello cooperativo.

In questi anni, varie ispezioni di Banca d'Italia si concentrano sulla verifica della qualità dei crediti delle due banche tramite accertamenti mirati che si svolsero per Banca Popolare di Vicenza da maggio a ottobre 2012 e per Veneto Banca da gennaio ad agosto 2013. Entrambe le aziende saranno nuovamente sottoposte ad accertamenti ispettivi nel primo semestre 2014 nell'ambito del *comprehensive assessment*⁸³ effettuato dalla BCE.

Le due venete, inoltre, avendo superato entrambe la soglia dimensionale dei 30 miliardi di attivo di bilancio, passano sotto il controllo diretto della BCE al momento dell'introduzione del Meccanismo di Vigilanza Unico, ed è proprio in questa fase che le criticità delle due banche emergono rapidamente in tutta la loro gravità.

La prova di *stress test* che viene effettuata da gennaio a ottobre 2014 fa emergere per entrambe le banche uno *shortfall*⁸⁴ patrimoniale (682 milioni per Banca Popolare di Vicenza e 714 milioni per Veneto Banca). Le due banche provarono ad effettuare misure di rafforzamento di capitale che sanavano lo *shortfall*, tuttavia, come verrà poi tardivamente accertato dalla vigilanza, tali aumenti erano solo in parte computabili nel patrimonio per effetto della rilevanza delle operazioni bacciate che avrebbero dovuto essere portate a detrazione del patrimonio e che non erano state dedotte.

In questo periodo prese definitivamente inizio la spirale negativa che porta rapidamente i due istituti veneti al dissesto. Come già accennato, nella crisi delle popolari venete sono determinanti due aspetti in particolare: le operazioni bacciate e la determinazione del prezzo delle azioni.

4.2.1 Le operazioni bacciate

Il fenomeno delle operazioni bacciate consiste nella vendita di azioni a soggetti ai quali la banca venditrice fornisce la relativa provvista nell'ambito di operazioni di finanziamento. Riguardo a tale fenomeno vale la pena ricordare che esse non sono vietate per legge dal 2008 ai sensi dell'articolo 2358 del Codice civile, il quale recita:

⁸² Il decreto-legge n. 3 del 2015, convertito con modificazioni dalla legge n.33 del 24 marzo 2015, ha inteso riformare le banche popolari, prevedendo, tra l'altro l'introduzione di limiti dimensionali per l'adozione della forma di banca popolare, con l'obbligo di trasformazione in società per azioni delle banche popolari con attivo superiore a 8 miliardi di euro.

⁸³ Per il tema del *comprehensive assessment* si rimanda alla nota 53.

⁸⁴ Per *shortfall* si intende l'eccedenza di valore delle perdite attese (*Expected Loss*) rispetto alle rettifiche nette su crediti. La crescita delle rettifiche consente di coprire maggiormente la perdita attesa e contenere così gli effetti negativi che questa comporta a livello patrimoniale.

“La società non può, direttamente o indirettamente, accordare prestiti, né fornire garanzie per l'acquisto o la sottoscrizione delle proprie azioni, se non alle condizioni previste dal presente articolo.

Tali operazioni sono preventivamente autorizzate dall'assemblea straordinaria.

Gli amministratori della società predispongono una relazione che illustri, sotto il profilo giuridico ed economico, l'operazione, descrivendone le condizioni, evidenziando le ragioni e gli obiettivi imprenditoriali che la giustificano, lo specifico interesse che l'operazione presenta per la società, i rischi che essa comporta per la liquidità e la solvibilità della società ed indicando il prezzo al quale il terzo acquisirà le azioni. Nella relazione gli amministratori attestano altresì che l'operazione ha luogo a condizioni di mercato, in particolare per quanto riguarda le garanzie prestate e il tasso di interesse praticato per il rimborso del finanziamento, e che il merito di credito della controparte è stato debitamente valutato. La relazione è depositata presso la sede della società durante i trenta giorni che precedono l'assemblea. Il verbale dell'assemblea, corredato dalla relazione degli amministratori, è depositato entro trenta giorni per l'iscrizione nel registro delle imprese.”

La prassi delle operazioni baciata per le due popolari venete è largamente concentrata nel periodo che va dal 2012 al 2014, quando ambedue gli istituti, a causa della prospettiva di coefficienti patrimoniali più elevati e dell'emergere dei crediti deteriorati, dovevano effettuare aumenti di capitale.

La Banca d'Italia ha rilevato la fattispecie a metà del 2013 per Veneto Banca e ad inizio 2015 per Banca Popolare di Vicenza, sebbene fossero state effettuate operazioni bacciate per considerevoli importi già negli anni precedenti.

Nella corsa alla ricerca di appoggi alle operazioni di rafforzamento di capitale, entrambi gli istituti hanno, in molteplici occasioni, compiuto pratiche scorrette riguardo le politiche commerciali finalizzate alla vendita dei propri prodotti, come ad esempio la carenza di informativa al cliente, la mancanza di una non idonea valutazione del merito creditizio e procedure interne generali difettose. Le operazioni bacciate, a seguito di svariati controlli – effettuati anche da BCE – hanno rappresentato un fenomeno significativo. Infatti, vale la pena ricordare che l'ammontare di tali operazioni calcolato su Banca Popolare di Vicenza è risultato di euro 1,1 miliardi mentre quello calcolato su Veneto Banca di euro 356 milioni.

4.2.2 La determinazione del prezzo delle azioni

Anche per quanto concerne la fissazione del prezzo delle azioni delle due popolari venete, sin dai primi controlli vengono a galla per entrambe le banche le criticità sul meccanismo di determinazione del prezzo delle azioni, il quale è fondato su un processo non codificato, svincolato da collegamenti con le performance reddituali e privo del parere di esperti indipendenti.

In riferimento a Veneto Banca, le ispezioni di Banca d'Italia vengono effettuate a partire dal 2009 con riferimento ad alcuni rilievi in ordine al meccanismo di fissazione del prezzo. L'istituto di Montebelluna viene invitato pertanto ad adottare un'adeguata normativa interna e ad incaricarsi al parere di un esperto esterno, invito a cui Veneto Banca si conforma nel 2010.

Il prezzo dell'azione continuò a crescere negli anni successivi, risultando incoerente con la reale redditività aziendale, sia in rapporto ai valori riferiti alle banche operanti nel mercato regolamentato che ai valori riferiti a quelle operanti in mercati non regolamentati.

La determinazione del prezzo delle azioni ha influenzato gli aumenti di capitale effettuati da Veneto Banca negli anni 2013 e 2014 sollecitati da Banca d'Italia per incrementare il patrimonio di vigilanza ma risultati, in esito ad accertamenti successivi, connotati da diverse criticità.

Con particolare riguardo all'aumento di capitale del 2013, nel corso delle audizioni dei rappresentanti di Banca d'Italia e Consob, è emerso che lo scambio di informazioni effettuato tra le due Autorità non ha, sulla base di quanto connotato ex post, consentito l'esaustiva individuazione dei rischi connessi alla situazione di Veneto Banca che ha influenzato i provvedimenti approvativi del prospetto informativo.

Per quanto riguarda Banca Popolare di Vicenza, al fine di conformarsi alle prescrizioni date dalla Banca d'Italia nel 2011 dopo l'esito di una ispezione compiuta nel 2009, l'istituto vicentino accolse le linee guida che programmavano i parametri in funzione dei quali gli organi societari avrebbero dovuto informarsi per le decisioni riguardanti il prezzo dei titoli e ordinavano di assegnare ad un esperto esterno un parere in merito.

Il prezzo delle azioni è rimasto costante nel corso degli anni successivi (euro 62,5 per azione) e, dopo il *comprehensive assessment*, verrà accertata oltre ad una applicazione solo parziale delle linee guida adottate, la presenza di un disallineamento tra il rendimento implicito dell'azione della Banca Popolare di Vicenza e la rispettiva redditività ordinaria della banca, che aveva aumentato in misura notevole l'esposizione a rischi operativi e reputazionali, collegati, tra l'altro, ai reclami degli azionisti aventi ad oggetto la sovrastima del prezzo dell'azione.

Inoltre, gli aumenti di capitale effettuati da Banca Popolare di Vicenza nel 2013, nel 2014, spinti da Banca d'Italia per potenziare il patrimonio di vigilanza, erano stati realizzati in base allo stesso meccanismo di determinazione del valore/prezzo delle azioni.

Con particolare riferimento all'aumento di capitale effettuato nel 2013 ed all'approvazione del relativo prospetto informativo da parte della Consob, è emerso – analogamente a Veneto Banca – che quest'ultima non aveva ricevuto indicazione da Banca d'Italia riguardo le debolezze patrimoniali di Banca Popolare di Vicenza, la quale aveva ritenuto che l'informativa data ai risparmiatori fosse esaustiva.

In sintesi, sebbene la Banca d'Italia sia intervenuta svariate volte sulle modalità di determinazione del prezzo delle azioni per chiedere ai due istituti bancari di dotarsi di criteri oggettivi per la valutazione del prezzo delle loro azioni, questo è rimasto sovrastimato fino a tutto il 2016. Nel febbraio di quell'anno, infatti, dovendo entrambe procedere alla convocazione dell'assemblea per la trasformazione in società per azioni, le due popolari venete fissano il valore del prezzo di recesso, ai sensi della legge 33/2015, su valori molto bassi: le azioni di Banca Popolare di Vicenza vengono fissate a 6,30 euro contro i precedenti 48 euro, mentre quelle di Veneto Banca 7,30 euro contro i precedenti 30,5 euro. Inoltre, allo scopo di non appesantire ulteriormente i livelli di patrimonializzazione, entrambi gli istituti vietano in toto la possibilità di esercitare il diritto di recesso.

In quel periodo vi è l'apice della crisi delle due banche venete, accompagnata da ulteriori avvenimenti, come stravolgimenti nella governance (Consiglio di Amministrazione,

Direzione Generale, management), indagini di varie Procure e della Guardia di Finanza, ai quali si aggiungono l'irrogazione di sanzioni amministrative da parte di BCE, Banca d'Italia e Consob.

Una volta approvata dalle assemblee la trasformazione in società per azioni, nel marzo 2016, vengono approvati anche il bilancio e l'aumento di capitale. In relazione a quest'ultima operazione, vengono successivamente fissate le imposizioni per la determinazioni del prezzo delle nuove azioni, che vanno da un massimo di 3 euro a un minimo di 0,10 euro per Popolare di Vicenza, e da un massimo di 0,50 euro a un minimo di 0,10 euro per Veneto Banca⁸⁵. Affiora limpidamente che, a queste condizioni, è impossibile effettuare con successo l'aumento di capitale, nonostante alcune manifestazioni di interesse che si infrangono di fronte alla complessità della vicenda.

A questo punto entra in campo il Fondo Atlante, costituito da poche settimane, sotto la "regia" del Governo, al fine di interporre, su base privatistica, nelle situazioni di dissesto bancario, ovvero per consolidare il mercato della cessione dei crediti in sofferenza.

4.2.3 Il ruolo del Fondo Atlante

Il Fondo Atlante è un fondo alternativo di investimento formalmente privato, nato nella primavera del 2016 sotto impulso del governo italiano, per intervenire nelle crisi bancarie in base a un'iniziativa di matrice prevalentemente interbancaria privata, con la presenza di Cassa depositi e prestiti, di alcune fondazioni bancarie e assicurazioni.

Il Fondo, gestito da una SGR (Quaestio), ha un orizzonte temporale per lo sviluppo dei propri investimenti di 5 anni e possiede una dotazione patrimoniale superiore a 4 miliardi, dei quali quasi la metà assicurati da Intesa Sanpaolo e Unicredit. Altri contributori importanti sono Poste italiane, Cassa Depositi e Prestiti e Banco Popolare. Il 70% delle risorse dovrebbe essere impiegato per investimenti azionari in banche, il 30% per operazioni sul mercato dei crediti deteriorati⁸⁶.

Constatata l'impossibilità di raccogliere capitali sul mercato, la proprietà delle due ormai ex popolari nella prima metà del 2016 viene rilevata dal Fondo Atlante che sottoscrive aumenti di capitale per complessivi 2,5 miliardi, ai quali si sono sommati versamenti successivi per 938 milioni alla fine del 2016. Atlante ha rinnovato la governance delle due banche sostituendo gli organi dirigenti.

Il Fondo Atlante diventa dunque il principale azionista di Banca Popolare di Vicenza con più del 99 per cento del capitale e anche il principale azionista di Veneto Banca con il 97,64 per cento.

⁸⁵ Si è dibattuto molto sul "risparmio tradito" da parte delle due banche venete, anche perché gli investitori (azionisti e obbligazionisti), che avevano investito anche attraverso operazioni bacciate, erano prevalentemente artigiani ed agricoltori veneti, i quali avevano spesso rapporti diretti con i dirigenti e gli amministratori delle due banche. Il valore di 0,10 euro identificato per sottoscrivere ciascuna nuova azione – che può essere realisticamente ritenuto espressione del *fair value* dello strumento – risulta una vera e propria frode per chi aveva comprato le azioni precedentemente. Nel 2017, anche per ridurre il rischio di azioni legali, le due banche propongono ai vecchi azionisti la possibilità di una transazione che riconosce loro circa il 15% del valore dagli stessi investito nel tempo, a fronte appunto della rinuncia ad ogni azione presente o futura.

⁸⁶ Cfr. presentazione del Fondo Atlante sul sito web di Quaestio Sgr.

Dato il fallimento di reperire capitali sul mercato da parte delle banche venete, l'operazione di Atlante ha scongiurato una liquidazione "atomistica" che avrebbe comportato costi molto elevati. Grazie al secondo intervento è stato inoltre possibile concludere una rilevante transazione con oltre il 70% degli azionisti, senza la quale i rischi legali sarebbero stati insostenibili per qualunque acquirente.

4.2.4 La garanzia dello Stato e la cessione ad Intesa Sanpaolo

I fondi erogati non risolvono i problemi patrimoniali dei due istituti veneti. Basti pensare che già nel 2015, qualche mese dopo il *comprehensive assessment* effettuato dalla BCE, viene percepito un forte clima di sfiducia attorno alle due banche, clima che porta ad una crisi di liquidità dovuta ad un massiccio ritiro dei depositi. Infatti, Da settembre a dicembre 2015, la raccolta di Banca Popolare di Vicenza sopporta una riduzione di circa 2,5 miliardi (-14 per cento), quella di Veneto Banca di circa 4 miliardi (-20 per cento).

Ancora, la fiducia della clientela nelle due banche rimane pesantemente pregiudicata anche dopo l'ingresso del Fondo Atlante, entrato nella gestione con l'obiettivo di fonderle in un'unica società, risollevandola e quindi ponendola sul mercato, coerentemente con gli obiettivi dichiaranti nella sua strategia di investimento. Nei fatti, invece, la gestione dei due istituti continua ad immagazzinare ingenti perdite nel 2016 (1,9 miliardi per la Popolare di Vicenza e di 1,5 miliardi per Veneto Banca) e la BCE prosegue a tenere sotto attenta sorveglianza la vicenda in atto, rilevando nuove deficienze patrimoniali.

L'incertezza legata alle probabilità di successo delle iniziative di ristabilimento e la continua esposizione mediatica, determina ulteriori deflussi di provvista delle due banche nel primo semestre del 2017, pari a 2,5 miliardi per Banca Popolare di Vicenza e 3,9 miliardi per Veneto Banca.

Constatata l'impossibilità nel proseguire le loro attività, le due ex popolari fanno quindi ricorso allo strumento dell'emissione di obbligazioni garantite dallo Stato (ai sensi del decreto legge 237 del 2016, capo I).

Nonostante rimanesse l'obiettivo primario di pervenire rapidamente alla fusione delle due banche, in marzo le stesse avanzano al MEF richiesta di accesso alla "ricapitalizzazione precauzionale", prevista dallo stesso decreto legge 237/2016, al capo II.

La richiesta però non viene accolta dalla Commissione Europea, che rileva "la mancanza di risorse private sufficienti a coprire perdite cosiddette probabili nel futuro prossimo"⁸⁷. Si innesca quindi una spirale inarrestabile e le due banche vengono dichiarate "failing or likely to fail"⁸⁸ dalla BCE il 23 giugno 2016 e vengono messe in liquidazione coatta amministrativa.

A questo punto, in termini tecnici, vengono a crearsi le condizioni per l'attivazione delle procedure liquidatorie secondo le nuove regole vigenti, quindi con possibile applicazione del bail-in e conseguenze difficilmente ipotizzabili a livello sistemico.

⁸⁷ Cfr. intervento del Governatore Visco all'assemblea ABI del 12 luglio 2017.

⁸⁸ Art. 19, comma 1, del D.L. 180 d.l. 2015, attuativo della BRRD.

Successivamente il Single Resolution Board, sebbene vi fossero tutti i tre requisiti per una risoluzione secondo la direttiva europea per i salvataggi bancari (BRRD), ha dichiarato che l'azione di risoluzione dell'SRB non è giustificata per tali banche. Di conseguenza, la liquidazione delle banche avverrà nell'ambito di procedimenti nazionali avviati dalle autorità italiane. In particolare – afferma il SRB – nessuna di queste banche fornisce funzioni critiche e il loro fallimento non dovrebbe avere un impatto negativo significativo sulla stabilità finanziaria. Di conseguenza, le banche saranno liquidate secondo le normali procedure di insolvenza italiane⁸⁹.

La risposta del Governo è rapida e netta: il 25 giugno del 2017 viene emanato il decreto legge n. 99 (che entra in vigore lo stesso giorno) introducendo “*disposizioni urgenti per la liquidazione coatta amministrativa di Banca Popolare di Vicenza S.p.A. e di Veneto Banca S.p.A.*” allo scopo di garantire la continuità del sostegno del credito alle famiglie e alle imprese del territorio.

I provvedimenti adottati intendono contemplare aiuti conciliabili con il mercato interno, ritenuti compatibili con le discipline europee in quanto volti a evitare danni economici più ampi. Tali misure sono state subordinate all’approvazione da parte della Commissione europea che – il 25 giugno 2017 – ha approvato le già menzionate misure, a seguito di notifica (effettuata il giorno precedente) da parte del Governo italiano. Come riferito dalla Commissione, le misure consistono anzitutto nella vendita di parte delle attività delle due banche a Intesa Sanpaolo, ivi incluso il trasferimento di personale.

Sotto il profilo finanziario, le misure scelte dal Governo per garantire la continuità dell’accesso al credito da parte delle famiglie e delle imprese, nonché per la gestione dei processi di ristrutturazione delle banche in liquidazione consistono in iniezioni di liquidità pari a 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 sana 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 Stato⁹⁰.

Lo Stato accorda inoltre a Intesa una garanzia sul credito che questa vanta nei confronti delle due banche in liquidazione per lo sbilancio di cessione (5,4 miliardi elevabile fino a 6,4 miliardi). A questa cifra si aggiungono circa 400 milioni (a fronte di un massimale garantito pari a circa 6 miliardi), quale *fair value* delle garanzie prestate dallo Stato sugli impegni delle banche in liquidazione.

Pertanto, subiscono ingenti perdite sia gli azionisti – ovvero soltanto il Fondo Atlante, che ha sprecato di fatto miliardi di euro in poco più di dodici mesi – sia gli obbligazionisti subordinati, questi ultimi, se non professionali, verranno in parte rimborsati, secondo lo schema già avvenuto per le cd. quattro banche.

L’operazione di salvataggio risulta parecchio onerosa per i contribuenti. Vi è un esborso immediato di cassa seguito da un onere incerto relativo alle garanzie. Lo Stato potrà recuperare almeno parte di quanto garantito a Intesa Sanpaolo dal realizzo degli attivi rimasti

⁸⁹ Cfr. Brussels – 23 June 2017 “*The SRB will not take resolution action in relation to Banca Popolare di Vicenza and Veneto Banca*” sul sito web del Single Resolution Board.

⁹⁰ Cfr. “*La crisi di Veneto Banca S.p.A. e Banca Popolare di Vicenza S.p.A.: Domande e risposte*” sul sito web della Banca d’Italia.

nella procedura di liquidazione, inclusi i crediti in sofferenza. La Banca d'Italia, infatti, ipotizza che il recupero sugli attivi della liquidazione delle due venete possa essere in linea con la media del tasso di recupero sulle sofferenze registrato dal sistema bancario italiano nel decennio 2006-2015. L'evidenza empirica disponibile indica che la percentuale di valore dei crediti deteriorati che può essere recuperata mediante un approccio "paziente" è molto più elevata di quella ottenibile cedendo questi attivi pro-soluto sul mercato, di fatto svendendoli (*fire sales*).

Certamente – ancora una volta – è stato evitato l'applicazione del bail-in che avrebbe avuto costi sicuramente maggiori per il sistema economico e contraccolpi potenzialmente devastanti anche dal punto di vista sociale. La liquidazione, inoltre, avrebbe determinato un forte *credit crunch*, togliendo ingenti risorse alle imprese di una regione dinamica come il Veneto, dove le due banche sono sempre state fortemente presenti.

Probabilmente il salvataggio pubblico è stato il male minore, resta in ogni caso il forte dubbio se non ci fossero stati i presupposti per intervenire in via preventiva sulla vicenda delle due popolari venete, il cui drammatico deterioramento, verificatosi nell'arco di un biennio, trova le sue radici in un'incauta gestione protrattasi per molto più tempo.

4.3 Il caso di Banca Carige

Al pari di Monte dei Paschi di Siena – sebbene con dimensioni notevolmente più ridotte – la crisi di Banca Carige è un esempio di come si può distruggere una storia centenaria per effetto della *mala gestio*.

Il moderno concetto di banca si sviluppa a Genova e in Toscana nel XV secolo ed è in questo periodo, che il francescano Beato Angelo da Chivasso fonda il Monte di Pietà di Genova, antico nucleo di quella che oggi è Banca Carige⁹¹. Qualche anno dopo la costituzione viene ampliata la base finanziaria e l'antico Monte di Pietà si trasforma nella Cassa di Risparmio di Genova, con l'obiettivo di essere il propulsore del risparmio e dell'economia ligure.

L'assetto societario della Cassa di Risparmio di Genova rimane invariato fino al 1991 dove viene scissa l'attività sociale (tipicamente di interesse pubblico) da quella bancaria, di cui si occupa la neocostituita Carige S.p.A.

Rapidamente Banca Carige abbraccia il modello organizzativo della banca universale, operando nel breve, medio e lungo termine. Nel 1995 entra in borsa, e comincia ad avere una rapida espansione tramite diversificazione dei suoi servizi. Infatti, l'istituto genovese assume il controllo di alcune società assicurative e ne cura la riorganizzazione⁹².

All'inizio del millennio Banca Carige continua ad espandersi, stavolta tramite acquisizioni come Cassa di Risparmio di Savona Spa e Banca del Monte di Lucca Spa, Cassa di Risparmio di Carrara Spa e Banca Cesare. Inoltre, Banca Carige ha un'attiva presenza nel territorio, grazie anche al continuo acquisto di sportelli bancari in tutta Italia.

⁹¹ Cfr. sito web Banca Carige sezione "*Il gruppo*".

⁹² Nel 2000 nasce Carige Vita Nuova Assicurazioni e nel 2002 Carige Assicurazioni.

Infine, nell'ultimo lustro la banca intraprende una graduale evoluzione verso un modello di banca unica con l'incorporazione nella capogruppo Banca Carige, nel 2015 della Cassa di Risparmio di Savona Spa e della Cassa di Risparmio di Carrara Spa e nel 2016 di Banca Carige Italia.

4.3.1 I fattori di rischio

Banca Carige ha subito un impoverimento patrimoniale in brevissimo tempo. Basti ricordare che nel 2013 l'istituto ligure valeva in borsa circa 2 miliardi di euro, mentre a inizio 2019 meno di 100 milioni, come è possibile vedere dall'andamento dell'azione della banca in borsa (figura 10).

Figura 10 – Quotazione a 5 anni di Banca Carige



I maggiori fattori di rischio di Banca Carige riguardavano i costi operativi, i crediti deteriorati e la liquidità.

Per quanto riguarda i costi, a settembre del 2018 Banca Carige presentava un cost/income ratio – che rappresenta il rapporto tra i costi operativi e il margine di intermediazione ed è inversamente proporzionale all'efficienza della banca – del 90,2% a fronte della media delle banche italiane attorno al 65%. Un indicatore così elevato significa non avere la possibilità di creare un introito sufficiente per sostenere le perdite su crediti e indica, inoltre, che una banca non ha un modello di business sostenibile.

L'ingente distruzione di valore che ha subito Banca Carige è dovuta principalmente alle corpose svalutazioni su crediti derivanti dai *non performing loans*. Banca Carige infatti, allo scoppio della sua crisi, nonostante le numerose cartolarizzazioni effettuate per “pulire” il proprio bilancio⁹³, aveva circa un quarto dei suoi crediti in qualche modo deteriorati. Per la

⁹³ A fine marzo 2018, in occasione della presentazione dei conti trimestrali, Banca Carige aveva annunciato che, all'interno del portafoglio degli *Unlikely To Pay* (UTP) che al 31 dicembre 2017 ammontava a circa 3 miliardi di euro, la banca prevedeva cessioni e stralci di posizioni UTP per 500 milioni entro il 2018 e ulteriori

precisione, secondo Banca d'Italia, nella metà del 2018 il *non performing loans ratio* – il rapporto tra crediti deteriorati netti e crediti netti totali a clienti – era tra il 20% e il 27%, contro il 6,5% per il sistema bancario italiano⁹⁴.

L'ultimo fattore considerevole nella crisi della banca genovese è stato la liquidità. Infatti, da quando Banca Carige è stata esposta frequentemente sui giornali e sui media per notizie negative riguardo la sua solidità, ha subito una massiccia fuga dei depositi, che ha finito per incidere notevolmente sulle possibilità di finanziare il rafforzamento patrimoniale della banca. Il 17 novembre 2017, ad esempio, vi è stato un vero e proprio *bank run* dei correntisti di Banca Carige, con i clienti che facevano ore ed ore di fila per ritirare i propri depositi. Da segnalare, inoltre, che da settembre 2018 l'istituto ligure presentava un *liquidity coverage ratio*, il quale esprime la capacità di un'istituzione finanziaria di coprire le esigenze a breve termine con gli asset altamente liquidi detenuti, era particolarmente elevato, pari a 133%, maggiore del valore stabilito dalla vigilanza del 100%⁹⁵.

In uno studio condotto da First Cisl che paragona Banca Carige ad un insieme di cinque banche territoriali, emerge chiaramente il deterioramento delle attività di Banca Carige, dovuto specialmente a delle politiche espansionistiche poco sostenibili (figura 11)⁹⁶.

Figura 11 – Confronto Carige contro cinque banche territoriali

**Confronto Carige – aggregato 5 banche territoriali (Banco Bpm-Mps-Ubi-Bper-Creval)
settembre 2017 – settembre 2018**

Elaborazione Ufficio Studi First Cisl su dati di bilancio

milioni di euro	CARIGE			AGGREGATO 5 BANCHE		
	30-set-17	30-set-18	var%	30-set-17	30-set-18	var%
marginie interesse	180,9	165,7	-8,4%	5.251,6	5.523,4	5,2%
commissioni nette	181,2	177,2	-2,2%	4.599,4	4.512,7	-1,9%
marginie primario	362,1	342,9	-5,3%	9.851,1	10.036,1	1,9%
raccolta diretta da clientela	17.047,4	16.383,5	-3,9%	369.632,8	367.344,2	-0,6%
raccolta indiretta	21.292,1	21.843,6	2,6%	330.376,0	332.804,1	0,7%
crediti verso la clientela	16.359,8	16.617,5	1,6%	348.582,2	355.761,1	2,1%
prodotto bancario	54.699,3	54.844,6	0,3%	1.048.591,0	1.055.909,4	0,7%
prodotto bancario pro capite	11,8	12,8	8,4%	12,5	12,9	2,5%
prodotto bancario per filiale	103,4	109,0	5,4%	140,6	152,4	8,4%
dipendenti	4.715	4.293	-9,0%	86.200	82.131	-4,7%
filiali	529	503	-4,9%	7.459	6.927	-7,1%
costo personale pro capite (migliaia di euro)	47,9	49,2	2,9%	51,5	52,8	2,7%
dipendenti per filiale	8,8	8,5	-2,7%	11,2	11,9	5,8%

200 milioni nel 2019 e che entro fine anno avrebbe concluso una cartolarizzazione con GACS da un miliardo di euro.

⁹⁴ Cfr. Articolo de “Il Sole 24 ore” di Antonella Olivieri del 22 gennaio 2019 “*Carige, ecco perché servono subito 500 milioni*”.

⁹⁵ Cfr. AGI economia, “*I tre fattori di rischio che hanno ridotto Carige in questo stato*” di Matteo Buffolo, 9 gennaio 2019.

⁹⁶ Cfr. Ufficio studi First Cisl “*First Cisl, studio su Carige, ripresa impossibile con filiali svuotate, cessione utp porta nuovi danni*”.

4.3.2 L'avvento della crisi

A partire dal 2012 cominciano ad emergere i primi segnali di crisi dell'istituto ligure. Per le caratteristiche dei molteplici fattori scatenanti, molti hanno accostato la crisi di Banca Carige a quella del sistema bancario italiano.

Data la pregnante presenza sul territorio, Banca Carige ha subito fortemente il rallentamento della crescita avvenuto a livello nazionale, con il risultato che molte famiglie o imprenditori non sono riusciti ad onorare i loro debiti nei confronti della banca, determinando un deterioramento degli impieghi.

Inoltre, il processo di riforma della disciplina europea in tema di crisi bancarie, con l'inasprimento dei requisiti patrimoniali a carico delle banche, il quale ha determinato un aumento considerevole del costo del capitale per le banche meno solide, non ha certamente giocato a suo favore.

Le operazioni di espansione eseguite dal Gruppo Carige, non sempre sono state accompagnate dalla necessaria pianificazione e, con l'avvento della crisi economica, tali scelte allocative sono risultate nel tempo rischiose, se non inadeguate. Ad esempio, fino al 2012 Banca Carige ha subito rilevanti perdite da parte delle sue partecipate assicurative (Carige Vita Nuova e Carige Assicurazioni⁹⁷).

Ancora, i conflitti interni riguardanti la governance della banca – gestito per anni dall'omonima Fondazione – e l'inadeguatezza della stessa, non hanno permesso di rispondere prontamente ai segnali di crisi, con l'effetto che le ricapitalizzazioni eseguite negli anni sono risultate spesso tardive e di ammontare insufficiente.

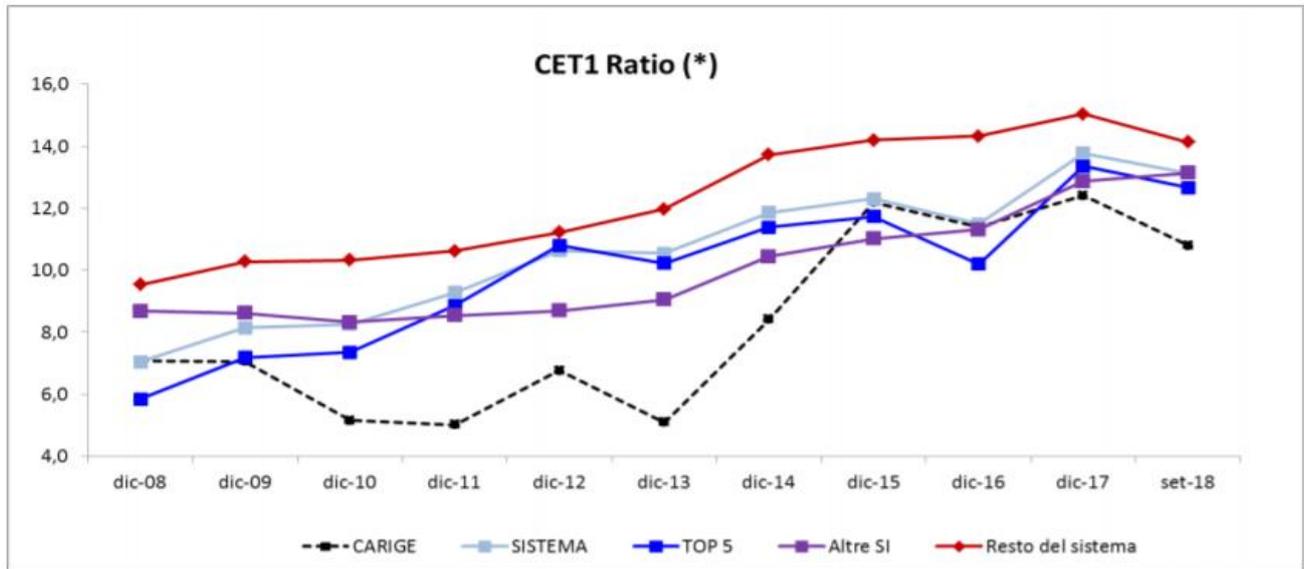
Tutte queste problematiche sono affiorate da ispezioni della Banca d'Italia risalenti al 2013, le quali, talvolta, sono sfociate in indagini della Procura che hanno portato anche a condanne.

Nel 2014 viene effettuata dalla Banca d'Italia in cooperazione con la BCE l'*Asset Quality Review*, alla quale seguono numerose ispezioni eseguite dopo la creazione del Meccanismo di Vigilanza Unico. Da questi controlli emergono un ingente ammontare di perdite su crediti dovuto principalmente alla riqualificazione dei crediti, dove una considerevole parte passa da essere "in bonis" a "deteriorati", ai quali si sommano la necessità di maggiori accantonamenti, per un ammontare complessivo di 1,5 miliardi, con ovvie ripercussioni sui livelli di capitalizzazione.

Da parte delle Autorità di vigilanza vengono effettuate numerose richieste di rafforzamento patrimoniale, in particolare nel 2012 per 800 milioni e nel 2015 per 850 milioni. Con quest'ultimo aumento di capitale la Banca dispone di un *Common Equity Tier 1* (CET) del 12,2% che scende all'11,4% nell'anno successivo, rimanendo comunque al di sopra del minimo richiesto dalla vigilanza (figura 11).

⁹⁷ Durante il triennio 2010 – 2012 le due imprese in questione hanno registrato perdite complessive per circa 240 milioni, determinando la necessità di ricapitalizzarle.

Figura 11 – CET1 Ratio di Banca Carige



(*) I dati fino al 31.12.2013 si riferiscono al Core Tier 1 ratio.

Negli anni seguenti Banca Carige patisce i pesanti conflitti tra proprietà e governance dell'azienda, infatti cambia frequentemente amministratori, causando un rallentamento nelle iniziative di ristrutturazione della banca.

L'azione di vigilanza interviene nuovamente per richiedere un altro rafforzamento patrimoniale, che avviene a fine 2017 per un importo di 900 milioni.

Il consolidamento patrimoniale sarebbe dovuto terminare con l'emissione di un prestito subordinato nella metà del 2018 ma, a causa dei molti problemi di governance, non si è realizzato.

Tutto ciò ha minato la fiducia del mercato nei confronti di Banca Carige, pertanto la BCE chiedeva formalmente all'istituto un piano di conservazione del capitale, presentato dalla banca a metà del 2018. La crisi di governance, però, diventa ingestibile tanto da far rassegnare le dimissioni del Presidente, del suo Vice, e di diversi consiglieri tale da causare la decadenza del Consiglio. Questo porta l'agenzia di rating Moody's a declassare la banca, rendendo ancor più difficoltoso la ricerca dei capitali necessari.

Nel frattempo, la stessa BCE conduce un'ispezione sul rischio di credito dalla quale emergono ulteriori perdite per 257 milioni. Pertanto – non essendo nemmeno stato approvato dal Consiglio il precedente piano di conservazione del capitale – la BCE invita Banca Carige a tenere in considerazione un'operazione di aggregamento aziendale.

A fine 2018 la BCE autorizza l'istituto ligure a realizzare un aumento di capitale di 400 milioni di euro, di cui 320 sottoscritti dal FITD tramite un prestito subordinato convertibile in azioni. L'azionista principale – che nel frattempo era diventata la famiglia Malacalza – non permette però il realizzo di tale aumento di capitale, motivando tale veto alla insufficienza o assenza di informazioni essenziali per effettuare l'investimento.

4.3.3 Il commissariamento e il sostegno pubblico

Banca Carige è considerata una “*banca di importanza fondamentale per il tessuto economico regionale*”⁹⁸, la BCE ha pertanto giudicato necessaria l'instaurazione dell'amministrazione straordinaria per guidare la banca al fine di stabilizzare la sua governance e perseguire soluzioni efficaci per garantire stabilità e conformità sostenibili⁹⁹.

Gli amministratori temporanei avranno il compito di salvaguardare la stabilità della banca monitorando da vicino la sua situazione, informando continuamente la BCE e, se necessario, intervenendo per assicurare che la banca ripristini la conformità ai requisiti patrimoniali in modo sostenibile. Nei fatti, il ruolo degli amministratori straordinari serve a trovare un acquirente dell'istituto ligure per salvaguardare la continuità aziendale. Acquirente che, nel momento in cui si scrive la tesi – maggio del 2019 – non risulta facile da trovare¹⁰⁰.

Il Governo, nel frattempo, ritenuta la straordinaria esigenza ed urgenza di varare disposizioni volte a garantire alla banca misure di sostegno pubblico allo scopo di salvaguardare la stabilità finanziaria e proteggere la tutela del risparmio, ha proceduto ad emanare il decreto legge n.1/2019 contenente “*Misure urgenti a sostegno della Banca Carige S.p.A. – Cassa di risparmio di Genova e Imperia*”.

Il decreto – oggetto di accese polemiche in chiave politica¹⁰¹ – regola il conferimento della garanzia dello Stato sulle passività di nuova emissione della banca e sui finanziamenti ad essa erogati per permetterle di contrastare eventuali crisi di liquidità (cd. *emergency liquidity assistance* – ELA).

Inoltre, il decreto permette al MEF di sottoscrivere o acquistare azioni della banca nella possibilità di una ricapitalizzazione precauzionale. Per di più, il decreto crea un fondo da 1,3 miliardi a copertura degli oneri potenziali che potranno derivare dalle misure adottate.

Infine, vengono disciplinati i presupposti e le eventuali modalità di ingresso dello Stato nel capitale della banca – qualora quest'ultima facesse ricorso al sostegno pubblico – nella forma di ricapitalizzazione precauzionale¹⁰².

Per quanto concerne le misure di sostegno della liquidità, esse hanno la finalità di aumentare la capacità di raccolta di Banca Carige, facilitando l'emissione di nuovi titoli e allargando le risorse di strumenti usufruibili a garanzia delle operazioni di finanziamento.

⁹⁸ Cfr. intervista ad Angeloni de “Il Sole 24 ore” del 4 gennaio 2019.

⁹⁹ Al fine di mantenere la continuità aziendale, La BCE ha nominato come amministratori temporanei della banca Fabio Innocenzi e Pietro Modiano – che erano rispettivamente Presidente e Amministratore Delegato di Banca Carige – affiancandogli il giurista Raffaele Lener. La presenza di Modiano e Innocenzi, in particolare, assicura l'imprevedibile conoscenza della banca e continuità nell'intento di raggiungere il risanamento in maniera rapida ed efficace.

¹⁰⁰ Si è parlato molto del Fondo americano Blackrock, il quale però dopo una lunga trattativa, sembra essersi defilato dall'acquisizione della banca.

¹⁰¹ Il decreto è risultato uguale nelle soluzioni di salvataggio al precedente decreto che salvò le banche venete e MPS, il che ha scosso l'opinione pubblica dato che il nuovo Governo aveva infiammato il dibattito politico contro i precedenti salvataggi, onde poi adottare le stesse identiche misure del Governo precedente.

¹⁰² L'espedito della ricapitalizzazione precauzionale è un'*extrema ratio* alla quale si può accedere solo qualora il rafforzamento patrimoniale della banca non possa essere conseguito in altro modo.

Le garanzie sulle passività di nuova emissione della banca hanno lo scopo di assicurare nel breve termine la solvibilità dell'istituto, in modo tale da rendere i nuovi strumenti finanziari appetibili per il mercato. Tali garanzie non potranno eccedere ad un ammontare nominale di 3 miliardi.

In ogni caso è auspicato che il rafforzamento patrimoniale dell'intermediario va ricercato tramite operazioni di mercato, ovvero la cessione della banca. La decisione di prevedere lo strumento della ricapitalizzazione precauzionale è presa, data l'importanza di tutelare la stabilità finanziaria del sistema e a sottrarsi da un'eventuale crisi di fiducia, con ovvi contraccolpi negativi sul sistema finanziario. Infatti, anche nel caso in cui tale strumento venisse utilizzato, le spese che subirebbe lo Stato risulterebbero minori ai costi economici e sociali che potrebbero venire da situazioni di instabilità finanziaria.

CONCLUSIONI

I prodotti offerti dalle moderne banche e i rischi ai quali esse si espongono tendono sempre più ad uniformarsi, così come anche le tecniche utilizzate per misurare e gestire tali rischi.

Inoltre, la struttura delle passività dello stato patrimoniale delle banche risulta sempre più a breve termine rispetto a quella delle attività, esponendo le stesse al rischio di *mismatching* delle scadenze. Ad esempio, gli strumenti più liquidi come i depositi di conto corrente e i depositi interbancari sono utilizzati per finanziare attività molto meno liquide, come i mutui.

Proprio perché le banche, per la configurazione del loro bilancio, sono più esposte di qualsiasi altra impresa, è stata richiesta un'intensa attività di vigilanza allo scopo di scongiurare le crisi bancarie. Vigilanza tesa a verificare condizioni di liquidità e solvibilità, nonché a ridurre i rischi assunti dagli istituti di credito.

Interessante risulta una citazione riguardo le banche di Aswath Damodaran, celebre professore di finanza alla Stern School of Business di New York, il quale nel 2009 ha affermato:

“Rather than view debt as a source of capital, most financial service firms seem to view it as a raw material. In other words, debt is to a bank what steel is to a manufacturing company, something to be molded into other products which can then be sold at higher price and yield a profit”.

La vera problematica è che il debito che le banche contraggono – e che a loro volta utilizzano per trarne profitto – è composto prevalentemente dai depositi presso la clientela, oltre ai prestiti obbligazionari ed al capitale azionario. Tutte queste forme di finanziamento, in ogni caso, riguardano una fondamentale quanto delicata componente dell'economia e della stessa società: i risparmi dei cittadini.

L'Italia, dall'avvento della Costituzione del 1948, è stata sempre molto attenta al tema, tanto da costituzionalizzare il principio della tutela del risparmio nell'articolo 47.

Proprio per questa peculiarità dell'ordinamento italiano, il nostro sistema bancario è sempre stato più chiuso rispetto ai sistemi esteri, infatti l'obiettivo primario della Banca d'Italia fino alle prime direttive comunitarie era di salvaguardare la stabilità del sistema, piuttosto che l'efficienza dello stesso¹⁰³.

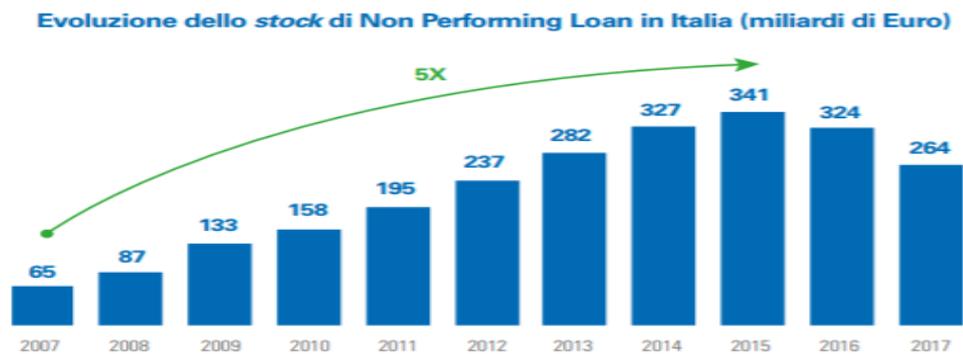
Durante il corso della tesi è stata sottolineata più volte la recente debolezza e fragilità del sistema bancario italiano. A differenza degli altri Paesi dell'eurozona, però, in Italia la crisi non è nata dalla finanza per ripercuotersi nell'economia reale, bensì si è accesa nell'economia reale finendo per danneggiare il sistema bancario attraverso il deterioramento dei crediti. Infatti, le banche italiane non erano esposte sui mutui *subprime* nel 2008 né tantomeno possedevano un gran numero di derivati fuori controllo, come ad esempio le banche tedesche.

¹⁰³ Come già esposto, la Banca d'Italia fino agli anni Ottanta possedeva il potere discrezionale all'autorizzazione di un nuovo istituto bancario, e ciò, appunto, al fine di tutelare il sistema – e dunque indirettamente i risparmiatori – da soggetti che potessero mettere in pericolo i risparmi dei cittadini. Questo sistema, di contro, non permetteva di rendere le banche italiane competitive a livello internazionale.

I maggiori problemi del sistema bancario italiano, come più volte ricordato, sono da ricondursi ai modelli di business imprudenti, a governance inadatte (talvolta delinquenti) e infine al flagello dei crediti deteriorati.

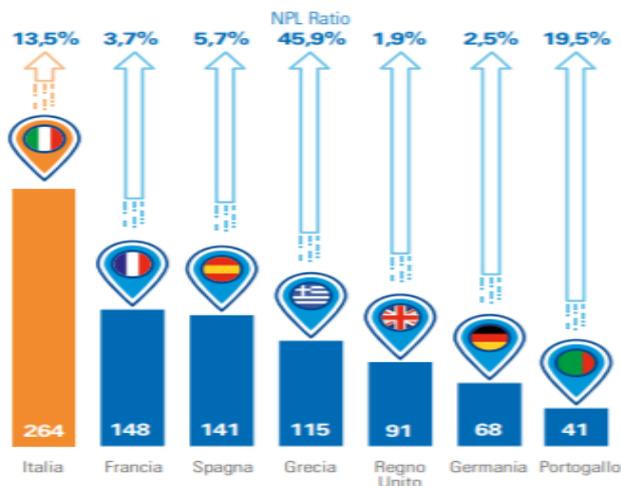
L'emergenza dei crediti deteriorati è iniziata quando con l'avvento del Meccanismo Unico di Vigilanza si sono effettuati rilievi e *stress test* sulle banche italiane. Il fenomeno dei *non performing loans* – quasi tutto italiano, se non si considera la Grecia (figura 12) – ha costretto le banche italiane ad eseguire pesanti rettifiche che hanno portato ingenti perdite.

Figura 12 – NPL in Italia ed in Europa nel 2017



Fonte: elaborazioni Ufficio Studi KPMG Advisory su dati Banca d'Italia

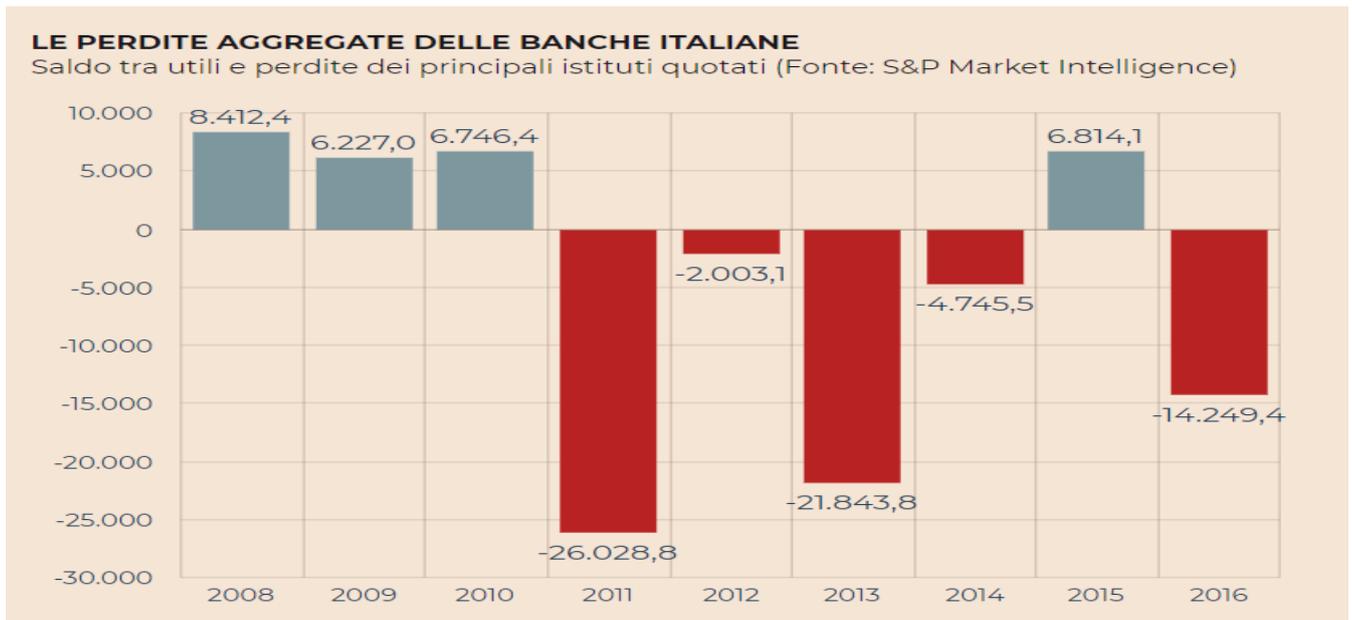
Stock di Non Performing Loan e NPL Ratio (miliardi di Euro e % - Europa: dati 2016, Italia: dati 2017)



Fonte: elaborazione Ufficio Studi KPMG Advisory su dati Parlamento Europeo e Banca d'Italia

Le massicce perdite a cui hanno dovuto far fronte gli istituti creditizi negli anni di crisi (figura 13), dovute principalmente alle rettifiche su crediti – diventati ormai deteriorati e “scoperti” dalle Autorità di vigilanza europee – e alle condotte poco limpide di governance e dei singoli amministratori, hanno determinato un notevole spreco di risorse, sia pubbliche che private.

Figura 13 – Le perdite aggregate delle banche italiane (in milioni di euro)



Il dissesto o il rischio di dissesto degli istituti creditizi italiani è stato al centro del dibattito, sia italiano che europeo. La diffusione di notizie negative riguardanti il nostro sistema bancario ha giocato a sfavore delle nostre banche, le quali, oltre a dover fronteggiare le loro crisi strutturali, hanno dovuto affrontare anche il rischio reputazionale che, a sua volta, ha determinato crisi di liquidità causate da fughe di capitali, talvolta culminate in vere e proprie corse agli sportelli.

Come più volte evidenziato nella tesi, il poderoso sviluppo normativo, avvenuto nell'ultimo decennio allo scopo di potenziare e regolamentare il più possibile il sistema finanziario dell'Unione Europea, ha profondamente mutato le conseguenze del fallimento (o solo del rischio di fallimento) degli istituti bancari.

Fondamentale importanza in tale ambito assume la BRRD che introduce una disciplina armonizzata per la gestione delle situazioni di risanamento e di risoluzione delle crisi bancarie. Dalla sua entrata in vigore, viene stabilito che se una banca è in rischio di dissesto i primi soggetti a bruciare i loro risparmi sono azionisti e obbligazionisti subordinati, passando per gli obbligazionisti senior e così via, fino ad arrivare ai depositi di importo maggiore a 100 mila euro. Dalla disciplina del bail-out (ovvero salvataggio esterno) si è passati a quella del bail-in (ovvero salvataggio interno).

In mezzo al bail-in ed il bail-out, però, è prevista dalla disciplina una terza strada: la ricapitalizzazione precauzionale per azione dello Stato. Tale disciplina consiste nella sottoscrizione di fondi propri da parte dello Stato in una banca solvibile (ovvero in grado di sostenere gli *stress test*), allo scopo di sanare una congiuntura negativa in una determinata nazione, preservando la stabilità finanziaria.

La ricapitalizzazione precauzionale dev'essere soggetta ad approvazione da parte dell'Unione Europea, che esamina la compatibilità con la disciplina degli aiuti di Stato.

Inoltre, tale normativa presenta carattere straordinario e permette di evitare la risoluzione nei confronti di un istituto creditizio¹⁰⁴.

L'Italia ha spesso perseguito questa terza via. È successo con Monte dei Paschi di Siena, dove lo Stato è entrato nel capitale della banca; sarebbe successo con le popolari venete¹⁰⁵ se Intesa non avesse presentato un'offerta congrua e potrebbe succedere a Banca Carige qualora non si trovasse un buon acquirente. Anche la strada della ricapitalizzazione precauzionale, però, comporta la condivisione di una parte del rischio per alcune categorie di creditori della banca, ad esempio tramite la conversione delle obbligazioni subordinate in azioni¹⁰⁶.

Alla luce di tutti questi problemi di carattere nazionale, bisogna comunque riconoscere che l'armonizzazione normativa a livello comunitario e la Banking Union sono di certo degli obiettivi ambiziosi e presentano indubbi vantaggi. Lungo il cammino per la realizzazione di tali obiettivi, però, vi sono state parecchie lacune che hanno lasciato strascichi di malessere e insoddisfazione in svariate popolazioni dell'Unione Europea.

Non a caso le ultime elezioni per il parlamento europeo avvenute il 26 maggio 2019, sebbene non abbiano visto lo stravolgimento annunciato dai cosiddetti sovranisti, hanno sancito la fine del duopolio popolari-socialisti, rendendo di fatto i liberali l'ago della bilancia del futuro dell'Unione Europea.

Questo scenario politico alquanto incerto non aiuta sicuramente né le banche né tantomeno l'economia europea nel suo complesso. Tutto ciò diviene ancor più gravoso per l'Italia se si pensa alla debolezza della nostra politica attuale in ambito europeo, dove per la prima volta i partiti politici che governano il Belpaese si trovano all'opposizione all'interno del Parlamento Europeo.

Questa incertezza è coronata dalla fine del mandato di Mario Draghi – il Presidente della BCE – il quale è riuscito abilmente durante questi duri anni di crisi a “tenere a bada” i mercati con una politica che può esser riassunta nella sua celebre citazione “*Whatever it takes*”¹⁰⁷, ovvero una politica della Banca Centrale pronta a far qualunque cosa per difendere l'euro, compreso inondare i mercati di denaro fresco.

Ma la musica sta per cambiare.

L'Europa ha infatti sempre concesso all'Italia spazio di manovra nonostante il suo enorme debito pubblico. Tale debito, però, era compensato in parte da un rapporto deficit/Pil mediamente più basso di altri Paesi europei come Spagna, Regno Unito o Francia. Infatti, l'Italia ha sempre presentato un avanzo primario considerevole: l'ingente ammontare di interessi dovuti dall'enorme debito pubblico sono stati – e sono ancora – la maggiore problematica per il rilancio della nostra economia.

¹⁰⁴ Cfr. “*Cos'è la ricapitalizzazione precauzionale? Come funziona?*” sul sito web della Banca Centrale Europea, sezione Vigilanza bancaria.

¹⁰⁵ Il d.l. 23 dicembre 2016, n. 237, meglio noto come decreto salva risparmio, ha rappresentato il primo provvedimento di carattere sistematico che ha regolato il sostegno statale alle banche in difficoltà, dopo l'entrata in vigore in Italia della BRRD, con il quale si sono stanziati 20 miliardi di euro. Prima di questo decreto si era proceduto con leggi ad hoc, supportate normativamente dal Decreto Sindona.

¹⁰⁶ Cfr. Articolo de “Il Sole 24 Ore” di A. Franceschi e F. Pavesei “*La crisi delle banche italiane spiegata (con parole semplici) a un profano*” del 10 aprile 2017.

¹⁰⁷ Intervento di Mario Draghi del 26 luglio 2012 alla Global Investment Conference tenutasi a Londra.

L'essere “*too big to fail*” e l'aver promesso, dal Governo Monti in poi, delle riforme strutturali che avrebbero potuto far crescere – seppur con più che qualche sacrificio – il nostro Paese, sono state materie fondamentali per poter conservare la fiducia dell'Europa e dei mercati sulla sostenibilità del nostro debito.

Nonostante con la futura chiusura della vicenda di Banca Carige il fenomeno degli NPL sembra in parte arginato – sebbene tutt'ora alcune banche italiane si trovano esposte sui *non performing loans* (figura 14) – e non vi sono più sentori di grandi banche a rischio di dissesto eccetto la Banca Popolare di Bari¹⁰⁸, diversi recenti avvenimenti hanno profondamente minato la fiducia internazionale nei confronti dell'Italia.

Figura 14 – I crediti deteriorati delle banche italiane (La Stampa, 17 gennaio 2019)

La situazione della banche italiane		Crediti deteriorati (NPL) lordi	Crediti deteriorati (NPL) netti	Crediti deteriorati (NPL) lordi	Crediti deteriorati (NPL) netti	Crediti deteriorati (NPL) lordi	Crediti deteriorati (NPL) netti	
		21,7	5,9			3,8	1,4	
		22,2	7,4			2,5	0,8	
		6,6	2,1			0,8	0,2	
		5,4	2,6			0,8	0,3	
						ALTRE BANCHE	67,5	21,9

IN MILIARDI DI EURO
Fonte: Mediobanca
certimazzi - LA STAMPA

La mancanza di fiducia si può facilmente constatare nel minor rischio attribuito da parte degli investitori – per la prima volta dal marzo del 2008 – ai titoli greci di Stato greci rispetto a quelli italiani. Il 31 maggio del 2019 gli investitori hanno comprato i titoli quinquennali di Atene ad un tasso dell'1,78%, contro l'1,82% di quelli italiani.

È chiaro il riferimento all'incertezza politica che affiora nel nostro Paese, oltre ad annunci sempre più azzardati di esponenti del Governo che lasciano costantemente intendere di non voler prendersi cura dei conti pubblici e voler aumentare i debiti. L'Italia, dunque, si appresta a diventare sempre più vulnerabile sui mercati: qualunque evento in giro per il mondo in grado di creare turbolenze, anche se non riguarda in alcun modo l'Italia¹⁰⁹, si riflette negativamente sui nostri titoli di Stato¹¹⁰.

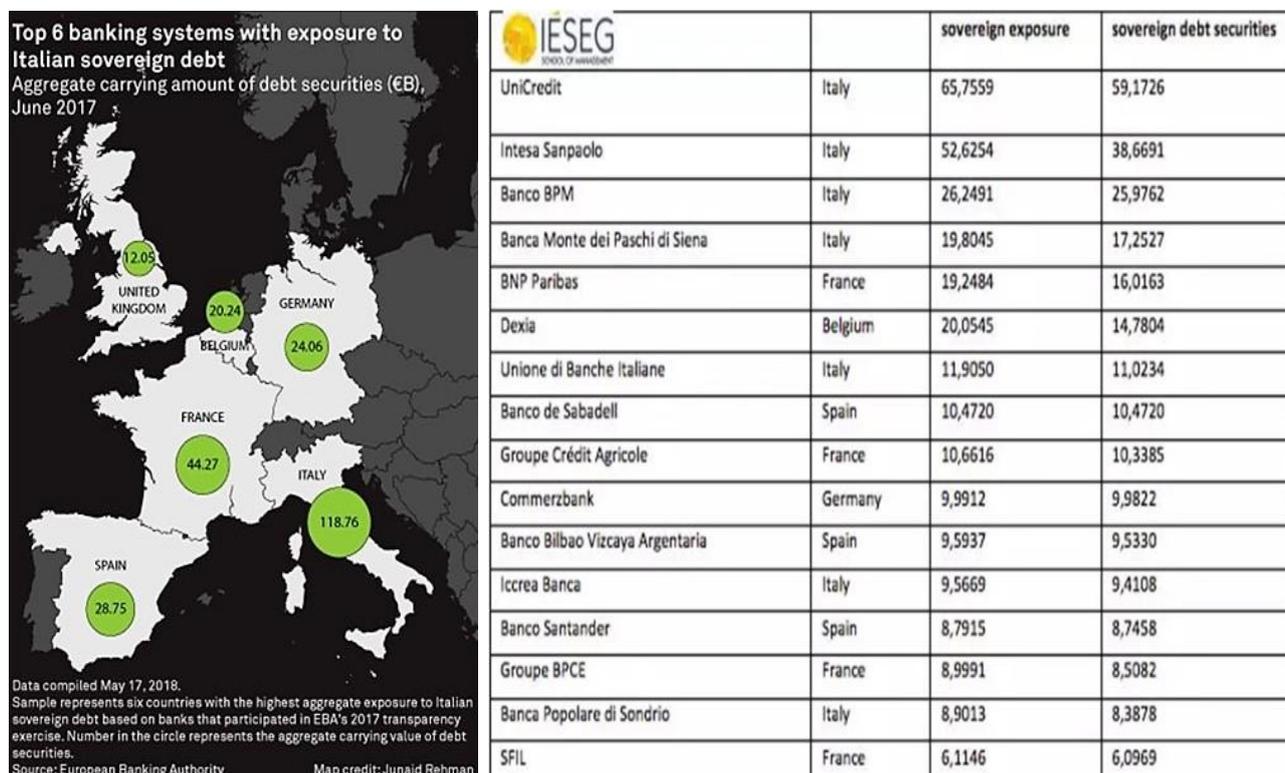
¹⁰⁸ Sembra che sia rimasta soltanto la Banca Popolare di Bari a rischio, la quale ha chiuso il 2018 con 372 milioni di euro di perdite. La Banca Popolare di Bari è stata al centro del dibattito anche perché le proprie azioni non erano di fatto negoziate e pertanto risultava complicato sia stabilirne il prezzo che per gli azionisti liquidare la propria quota. Per l'istituto pugliese, che tra l'altro si è recentemente affidato ad un amministratore delegato – Vincenzo De Bustis – multato da poco dalla Consob e indagato dalla magistratura, sembra che manchino all'appello circa 500 milioni di euro per uscire dalla crisi in cui si è arenata.

¹⁰⁹ Il fenomeno è chiamato “*flight to quality*”: qualunque evento che crei turbolenze nei mercati determina uno spostamento degli investitori su titoli meno rischiosi (come l'oro o titoli di Stato). Il fatto che l'agitazione dei mercati determini la vendita di titoli di Stato italiani a favore di altri titoli significa che i nostri titoli di debito non sono visti abbastanza sicuri in momenti di incertezza sui mercati. Questo è il motivo per il quale il 31 maggio – giorno nel quale i titoli quinquennali greci hanno registrato rendimenti inferiori ai nostri – all'affermazione da parte di Trump di un aumento dei dazi nei confronti del Messico sono scesi i rendimenti dei titoli tedeschi, spagnoli, portoghesi, irlandesi e greci, mentre i nostri sono invece aumentati.

¹¹⁰ Cfr. Articolo de “Il Sole 24 Ore” di Morya Longo “*Spread, perché l'Italia è più rischiosa della Grecia*” del primo giugno 2019.

Un aumento del rendimento dei titoli di Stato italiani ha forti ripercussioni sull'economia. In primis perché comporta un ulteriore aumento degli interessi da pagare sul debito; dopodiché perché le nostre banche sono i primi acquirenti del nostro debito (circa il 30%) (figura 15). L'aumento dei rendimenti sui titoli di Stato determina la diminuzione del loro valore, influenzando negativamente sullo stato patrimoniale delle banche italiane.

Figura 15 – esposizione di banche e sistemi bancari nel debito pubblico italiano



Occorre quindi un rapido mutamento del sistema Italia inteso nel suo complesso.

Con un debito pubblico in costante aumento, una crescita prossima allo zero ed una procedura di infrazione per debito eccessivo in corso da parte della Commissione europea, le sfide per l'economia italiana sono molteplici.

* * * * *

In conclusione, lo scopo di questa tesi era fare chiarezza sul delicato ruolo delle banche all'interno dell'economia, e della necessaria azione di vigilanza sullo stesso.

Ci si è dunque soffermati a fondo sulla disciplina normativa e sugli organi di controllo che regolano il sistema finanziario e bancario, sia in Italia che in Europa.

Attraverso l'analisi storica della normativa bancaria italiana sono emerse le peculiarità del nostro sistema bancario rispetto a quelli europei, mentre attraverso la recente evoluzione normativa sovranazionale si sono volute sottolineare le nuove necessità e le nuove sfide del futuro dell'Unione Europea, con la Banking Union in primis.

Particolare rilievo ha assunto la BRRD, la quale ha giocato un ruolo fondamentale nel ridefinire gli scenari di crisi degli istituti bancari ed il modo di porvi rimedio, sia ex ante che ex post.

Complessivamente, è possibile dare un giudizio più che positivo alla normativa che disciplina il dissesto degli istituti bancari, regole create allo scopo di prevenire le crisi ed intercettarle nella fase fisiologica piuttosto che in quella patologica.

Tuttavia, è apparsa chiaramente la necessità di completare il quadro normativo al fine di armonizzare il più possibile la regolamentazione a livello europeo ma, al contempo, di tutelare il più possibile le peculiarità individuali di ogni Paese.

Inoltre, “l’alluvione regolamentare” che ha investito l’Unione Europea dalla crisi finanziaria in poi, non sempre ha avuto i risultati sperati, rendendo spesso e volentieri le misure adottate non efficaci per tutte le nazioni. Lo stesso presidente della Commissione europea – il lussemburghese Jean-Claude Juncker – ha recentemente fatto *mea culpa* della politica del rigore effettuata dalle istituzioni europee, affermando che “*c’è stata dell’austerità avventata*”¹¹¹, spesso tardiva e talvolta poco solidale.

In ogni modo, l’azione di vigilanza è stata spesso determinante nel prevenire o nel sanare situazioni di crisi, sebbene talvolta sia mancata una comunicazione efficace fra le varie istituzioni¹¹².

La più intensa armonizzazione normativa e i maggiori livelli di trasparenza sono risultati utili per attuare condizioni migliori di parità concorrenziale all’interno del mercato bancario.

Le attività compiute dalle Autorità di vigilanza sono riuscite a raggiungere importanti risultati, come innalzare i coefficienti di patrimonializzazione (in particolare il CET1), ridurre le attività deteriorate detenute dalle banche e rendere la raccolta e la liquidità delle banche più stabili.

Rimangono comunque delle sfide cruciali da dover raggiungere, come ad esempio la bassa redditività delle banche, il risanamento dei loro bilanci, l’elevato livello dei costi di molte banche, il cambiamento dei modelli di business, il miglioramento della governance, la disruption tecnologica e, soprattutto, il completamento indispensabile della Banking Union.

Per quanto concerne l’Italia, invece, la situazione non si prospetta molto rosea. La recente doppia recessione ha avuto nel nostro Paese più che in altri un effetto devastante che si è riversato in ogni sfaccettatura della nostra economia.

Sicuramente sono stati compiuti passi avanti nel nostro Paese, e il nostro sistema bancario, sebbene talvolta ritenuto “l’anello debole” dell’eurozona, ha sempre retto in un modo o nell’altro ad ogni perturbazione dell’economia.

Le recenti crisi bancarie in Italia, d’altro canto, hanno messo in luce da un lato la carenza strutturale di alcune banche, dall’altro il miglioramento continuo dal 2016 dei trend aggregati delle situazioni patrimoniali bancarie.

¹¹¹ Cfr. Ventesimo anniversario dell’euro, presentazione del report annuale della Bce, gennaio 2019 Strasburgo.

¹¹² Come è accaduto fra Banca d’Italia e Consob nel caso delle popolari venete nella determinazione del prezzo delle loro azioni, si rimanda al paragrafo 4.2.2.

Costatato il rallentamento della nostra economia, le sfide maggiori per quanto riguarda l'Italia riguardano più la ripresa del sistema economico che di quello bancario.

Per quanto concerne quest'ultimo, però, il problema maggiore rimane quello più astratto e contemporaneamente quello più importante: la fiducia.

Ci si auspica che la fiducia nell'Italia possa tornar rapidamente in maniera decisa e forte, essendo la fiducia il fondamento del sistema finanziario, sebbene si tratta di una base fragile che può essere facilmente scossa.

BIBLIOGRAFIA

Commissione Europea, “scheda tematica per il semestre europeo settore bancario e stabilità finanziaria”.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_banking-sector-financial-stability_it.pdf

Ignazio Visco “Banche e finanza dopo la crisi: lezioni e sfide”, Università degli studi di Roma “Tor Vergata”, Roma 16 aprile 2018.

https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2018/Visco_16042018_trentennale_economia_tor_vergata.pdf

“LA CRISI FINANZIARIA DEL 2007-2009” sul sito web della Consob.

<http://www.consob.it/web/investor-education/crisi-finanziaria-del-2007-2009>

Luigi Grassia, “Quattro banche fallite: ecco tutti i perché” del 16 dicembre 2015 in “La Stampa Economia”.

<https://www.lastampa.it/2015/12/16/economia/quattro-banche-fallite-ecco-tutti-i-perch-JWSrQo73eOk0lqcSAL2fhK/pagina.html>

“Dall'istituzione della Banca d'Italia alla legge bancaria del 1936”, sul sito web della Banca d'Italia.

<https://www.bancaditalia.it/chi-siamo/storia/istituzione/index.html>

“La crisi di Veneto Banca S.p.A. e Banca Popolare di Vicenza S.p.A.: Domande e risposte” sul sito web della Banca d'Italia.

<https://www.bancaditalia.it/media/notizie/2017/crisi-banche-venete/index.html>

Carmelo Barbagallo “Banca Monte dei Paschi di Siena”, Senato della Repubblica – Camera dei Deputati, Roma, 22 novembre 2017.

<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2017/Barbagallo-22112017.pdf>

“Cos'è una banca” sul sito web della Banca d'Italia.

<https://www.bancaditalia.it/servizi-cittadino/cultura-finanziaria/informazioni-base/banca/index.html>

Mauro Introzzi “TLTRO, cosa sono le operazioni con cui la BCE distribuisce fondi alle banche”, sul sito web di Soldionline, 6 giugno 2019.

<https://www.soldionline.it/guide/mercati-finanziari/tltro-bce?cp=1>

Francesco Mercadante “Bce e TLtro, che cosa sono e gli errori (forse, troppi) di chi ne parla”, in “Il Sole 24 Ore”, 13 marzo 2019.

<https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2019/03/13/tltro-bce-errori/>

Testo Unico Bancario, Decreto legislativo 1° settembre 1993 n. 385, Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia. Versione aggiornata al decreto legislativo 15 dicembre 2017, n.218.

<https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/intermediari/Testo-Unico-Bancario.pdf>

Testo Unico della Finanza, Decreto legislativo 24 febbraio 1998 n. 58. A cura della Divisione

Tutela del Consumatore Ufficio Relazioni con il Pubblico Maggio 2019. Aggiornato con le modifiche apportate dal D.L. n. 34 del 30.4.2019.

http://www.consob.it/documents/46180/46181/dlgs58_1998.pdf/e15d5dd6-7914-4e9f-959f-2f3b88400f88

Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche - Supplemento ordinario n. 48 alla gazzetta ufficiale, 13-3-2012.

https://www.gazzettaufficiale.it/do/atto/serie_generale/caricaPdf?cdimg=12A0267100100010110002&dgu=2012-03-13&art.dataPubblicazioneGazzetta=2012-03-13&art.codiceRedazionale=12A02671&art.num=1&art.tiposerie=SG

“Basilea 3: nuove regole per il mondo finanziario” sul sito web della borsa italiana.

<https://www.borsaitaliana.it/notizie/speciali/unione-bancaria-europea/nuoveregoleperlebanche/basilea3/basilea3.htm>

Basilea IV Regulatory Suite – Il Nuovo Framework Regolamentare Bancario di Vigilanza

[https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Basilea_IV/\\$FILE/ABI_EY_Basel_IV_Final.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Basilea_IV/$FILE/ABI_EY_Basel_IV_Final.pdf)

Il Single Supervisory Mechanism (SSM) Glossario di Intesa Sanpaolo.

https://www.ilsole24ore.com/st/glossarioBCE/files/Il_Single_Supervisory_Mechanism.pdf

Covered Bond, 28 settembre 2007, sul sito di Borsa Italiana.

<https://www.borsaitaliana.it/notizie/sotto-la-lente/coveredbond.htm>

Senato della Repubblica, Legislatura 17^a – Dossier n. 41.

https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/951056/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione5-h3_h32

Studi Camera – Finanze, La risoluzione degli istituti bancari e la gestione delle crisi, 16 febbraio 2018, sul sito della Camera dei Deputati.

https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_la_risoluzione_degli_istituti_bancari.html

Alessandro Merli “Banco Popular, scontro Madrid-Francoforte” del 15 giugno 2017 su “Il Sole 24 Ore”.

<https://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2017-06-14/banco-popular-scontro-madrid-francoforte-233200.shtml?uuid=AEg4gfeB>

Sistemi di garanzia dei depositi, sul sito web del Consiglio europeo.

<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/single-rulebook/deposit-guarantee-schemes/>

“Bankitalia: il bail-in fu affrettato, ora è inapplicabile” su “Il Sole 24 Ore”, 1 marzo 2019.

<https://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2019-03-01/bankitalia-il-bail-in-fu-affrettato-ora-e-inapplicabile-173056.shtml?uuid=ABL9gjZB>

“Istituzione” nella sezione “Chi siamo” sul sito del FITD.

https://www.fitd.it/Chi_Siamo/Istituzione

Meccanismo di vigilanza unico, sul sito del Consiglio europeo.

<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/single-supervisory-mechanism/>

Compiti di vigilanza, sul sito della Banca d'Italia.

<https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/compiti-vigilanza/>

“EBA welcomes Council decision on its relocation” sul sito web dell’European Banking Authority.

<https://eba.europa.eu/-/eba-welcomes-council-decision-on-its-relocation>

“Missions and tasks” sul sito web dell’European Banking Authority.

<https://eba.europa.eu/about-us/missions-and-tasks>

“La vigilanza sugli intermediari finanziari” sul sito web della Consob.

<http://www.consob.it/web/investor-education/la-vigilanza-su-intermediari-finanziari>

“La vigilanza sui mercati” sul sito web della Consob.

<http://www.consob.it/web/investor-education/la-vigilanza-sui-mercati>

“La vigilanza sugli emittenti” sul sito web della Consob.

<http://www.consob.it/web/investor-education/la-vigilanza-sugli-emittenti>

Ignazio Visco “Banche, crisi e comportamenti” Lezione “Giorgio Ambrosoli” – Società civile, economia e rischio criminalità, Milano 9 dicembre 2106.

https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2016/Visco_09112016en.pdf?language_id=1

“Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca, ecco i fatti” sul sito web del Senatore Vincenzo D’Arienzo.

<https://www.vincenzodarienzo.it/banca-popolare-di-vicenza-e-veneto-banca-ecco-i-fatti/>

“The SRB will not take resolution action in relation to Banca Popolare di Vicenza and Veneto Banca” sul sito web del Single Resolution Board.

<https://srb.europa.eu/en/node/341>

“La crisi di Veneto Banca S.p.A. e Banca Popolare di Vicenza S.p.A.: Domande e risposte” sul sito web della Banca d’Italia.

<https://www.bancaditalia.it/media/notizie/2017/crisi-banche-venete/index.html#faq8761-31>

Isabella Bufacchi “Crisi Carige, parla Angeloni (vigilanza Bce): «Nozze via maestra per la banca»” su “Il Sole 24 ore”, 4 gennaio 2019.

<https://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2019-01-04/carige-angeloni-le-nozze-via-maestra-commissari-strumenti-utili--180439.shtml?uuid=AE6rLh9G>

Matteo Buffolo “I tre fattori di rischio che hanno ridotto Carige in questo stato” su “Agi economia”, 9 gennaio 2019.

https://www.agi.it/economia/carige_analisi_bilancio-4810296/news/2019-01-09/

First Cisl, studio su Carige, ripresa impossibile con filiali svuotate, cessione utp porta nuovi danni.

<https://www.firstcisl.it/wp-content/uploads/2019/01/studio-attivita%CC%80-commerciale-Carige.pdf>

Audizione del Vicedirettore Generale della Banca d'Italia Fabio Panetta “Audizione nell’ambito dell’istruttoria legislativa sul disegno di legge C. 1486, di conversione in legge del decreto-legge n. 1 del 2019, recante misure urgenti a sostegno della Banca Carige Spa - Cassa di risparmio di Genova e Imperia”, Roma 23 gennaio 2019.

https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2019/Panetta_audizione_Carige_23012019.pdf

“I Non performing loan in Italia, Trend in atto e prospettive future”, Advisory della KPMG.

<https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/it/pdf/2018/07/I-Non-Performing-Loan-in-Italia-2018.pdf>

A. Franceschi e F. Pavesi “La crisi delle banche italiane spiegata (con parole semplici) a un profano” su “Il Sole 24 Ore”, 10 aprile 2017.

<https://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2017-04-06/la-crisi-banche-italiane-spiegata-con-parole-semplici-un-profano-171001.shtml?uuid=AEKupq0>

“Cos’è la ricapitalizzazione precauzionale? Come funziona?” sul sito web della Banca Centrale Europea.

https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/precautionary_recapitalisation.it.html

Fabio Vanorio “Intesa Sanpaolo, Unicredit, Banco Bpm, Mps. Chi ha più debito pubblico italiano non solo in Italia?”.

<https://www.startmag.it/economia/debito-pubblico-italiano-banche/>

Redazione ANSA “L'autocritica di Juncker: Austerità avventata”, 16 gennaio 2019.

http://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2019/01/15/mario-draghi-al-parlamento-europeo_4ebb535d-e94c-4014-8ac2-80c3c1c5e177.html