



Dipartimento di Impresa e Management

Cattedra di Scienza delle Finanze

L'intervento pubblico nel sistema bancario: oneri e benefici.

Prof. Mauro Milillo

RELATORE

Matr. Ludovica Pastore

CANDIDATO

Anno Accademico 2019/2020

Sommario

Introduzione	3
---------------------------	---

Capitolo 1

L'intervento degli Stati nei salvataggi bancari: la normativa.

1.1 La crisi finanziaria globale: dai mutui subprime al caso Lehman. Gli interventi pubblici negli Usa e in Europa	6
1.2. La crisi in Europa: il circolo vizioso tra rischio bancario e rischio sovrano. Il rischio per l'Euro.....	11
1.3. La riforma della regolamentazione in Europa: Basilea III, la BRRD e la DGSD	12
1.3.1. L'unione bancaria e i 3 pilastri: Meccanismo di Vigilanza Unico, Meccanismo di Risoluzione Unico e lo schema Europeo di Assicurazione dei Depositi	17
1.4. Le crisi bancarie in Italia in un nuovo quadro normativo: dal bail-out al bail-in.....	20
1.5. La nuova visione europea in materia di aiuti di Stato nella Comunicazione della Commissione del 1° agosto del 2013	21
1.5.1. L'applicazione della Comunicazione al caso della Banca Tercas, con riferimento all'intervento posto in essere dal Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi.....	24

Capitolo 2

Gli interventi pubblici nelle crisi bancarie in Italia. La varietà degli strumenti utilizzati.

2.1. Gli interventi pubblici disciplinati dalla BRRD.	28
2.2. La ricapitalizzazione precauzionale del Monte dei Paschi di Siena.....	34
2.3. La liquidazione ordinata delle banche venete: Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza.....	39
2.4. La ristrutturazione e la ricapitalizzazione della Banca popolare di Bari attraverso il Mediocredito Centrale	45

2.5. Lo strumento per il de-risking delle banche: AMCO..	51
--	----

Capitolo 3

Gli oneri per la finanza pubblica

3.1. Gli effetti delle crisi in Italia. La stabilità finanziaria e la necessità dell'intervento pubblico con oneri a carico del bilancio dello Stato.....	54
3.2. Il caso Monte dei Paschi di Siena.....	57
3.4. Il caso della Banca Popolare di Bari	71
3.5. Gli insegnamenti tratti dalle esperienze di crisi bancarie	76
3.6. I nuovi orientamenti della Commissione europea a seguito della pandemia sanitaria. Il Temporary Framework	78

Conclusioni	82
--------------------------	-----------

Introduzione

E' necessario disporre di uno strumento unico per i salvataggi bancari?

Il presente lavoro si pone l'obiettivo di analizzare gli oneri per il bilancio dello Stato conseguenti ai salvataggi bancari, ma, implicitamente, anche quello di rispondere alla domanda, in verità molto comune, sul perché lo Stato debba sostenere degli oneri per salvare dei particolari imprenditori, quali sono le banche.

In Italia in particolare, data la situazione contraddistinta da un alto debito pubblico, le risorse da destinare alla soddisfazione dei bisogni della collettività sono ridotte dalla rilevanza degli interessi che lo Stato deve pagare sul debito, pertanto i cittadini sono particolarmente sensibili all'utilizzo di parte di dette risorse indirizzate al salvataggio delle banche in crisi.

Tale sensibilità, potremmo anche dire avversità, dei cittadini è nota alla politica, pertanto gli interventi con oneri per lo Stato da destinare al salvataggio delle banche sono effettuati con molta cautela e ponderazione.

Purtuttavia, nel tempo ce ne sono stati.

La motivazione va ricercata nel fatto che vi è un bene comune che lo Stato tutela: la stabilità finanziaria.

E' questa, in verità, l'oggetto del salvataggio, non le banche. Il salvataggio delle banche infatti va visto come un mezzo per raggiungere questo fine.

Tutelare la stabilità finanziaria è necessario poiché le conseguenze della instabilità possono essere enormi e generare costi, economici e sociali, decisamente superiori.

Con alcuni default bancari, infatti, come si approfondirà in seguito, si verificherebbero ingenti perdite economiche per i cittadini, enormi perdite di posti di lavoro e di conseguenza gli oneri a carico dello Stato per l'assistenza alla disoccupazione, la riduzione delle tasse sui redditi non più conseguiti, gli oneri da affrontare per i disagi, se non disordini, sociali, sarebbero talmente elevati da reputare conveniente impegnare capitoli di bilancio dello Stato per evitare questi eventi a catena.

In sostanza, la stabilità finanziaria da tutelare può avere un costo ed in talune circostanze, quando non si trovano altre soluzioni tra privati per evirare il rischio di instabilità, lo Stato si fa carico di quel costo, valutandolo inferiore rispetto al caso di mancato intervento.

Per esplorare questo fenomeno, partirò dall'analisi degli eventi degli ultimi anni, poco più di un decennio, periodo che ha visto l'intervento degli Stati nelle banche in misura massiccia. Dal

2008, in America prima ed in Europa poi, le crisi bancarie hanno generato l'esigenza di ingenti interventi degli Stati nelle banche.

Tali interventi sono stati inizialmente dispiegati in una cornice normativa, che poi è stata significativamente rivista, proprio a seguito delle conseguenze sui bilanci degli Stati di questi salvataggi.

I bilanci degli Stati europei, infatti, hanno dovuto assorbire le iniziative di salvataggio e ciò ha reso ancora più vulnerabili alcuni Stati, già precedentemente caratterizzati da un alto debito pubblico ed un Prodotto Interno Lordo non adeguato a rassicurare gli investitori circa la capacità di far fronte al debito emesso.

Ciò ha indotto la Banca Centrale Europea ad intervenire con manovre di supporto del valore dei bond emessi per salvare l'EURO e successivamente a definire un quadro normativo armonico volto ad evitare o ad attenuare, in seguito, la spirale negativa tra crisi di intermediari bancari e crisi del debito sovrano.

La normativa europea, emanata nei primi anni dello scorso decennio, ha avuto come principale obiettivo quello di far gravare quasi integralmente sui privati il costo delle crisi bancarie. Il *burden sharing* ed il *bail-in* discendono da questa finalità. Si è cercato di evitare che l'azzardo morale degli amministratori, degli azionisti e degli investitori fosse pagato, in caso di crisi, dai contribuenti ignari ed incolpevoli.

La rinnovata normativa, anche a seguito della Comunicazione della Commissione europea sugli aiuti di Stato del 2013, ha reso gli interventi pubblici molto complessi e soggetti a vincoli molto stringenti.

L'Italia, che in valore assoluto ha utilizzato meno degli altri Stati il denaro pubblico per salvare le banche, ha dovuto affrontare alcune crisi bancarie negli ultimi anni in questo quadro regolamentare più rigoroso. Probabilmente, nei primi anni della crisi sarebbe stato necessario avere più coraggio intervenendo sul rafforzamento delle banche con programmi organici significativi, al pari delle altre nazioni europee; ciò avrebbe consentito di stabilizzare ulteriormente il sistema bancario italiano, generare una immediata riduzione del fardello dei crediti anomali e consentire alle banche italiane nel loro complesso di trovarsi più preparate ad affrontare i successivi anni di crisi.

E' invero avvenuto che l'industria bancaria italiana, sprovvista di suddetti interventi armonici e di sistema, con il variare degli orientamenti europei circa la disciplina degli aiuti di Stato,

indebolita da una scarsa redditività e da una rilevante mole di crediti deteriorati, si è trovata impreparata e con taluni intermediari indeboliti dal perdurare della crisi.

Analizzerò, inoltre, gli ultimi interventi di salvataggio che hanno generato oneri per lo Stato italiano avvenuti dal 2016 in poi, verificatisi nell'ambito dell'ormai rinnovata cornice normativa europea.

I casi delle azioni avviate per salvare le due banche Venete (Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza), il Monte dei Paschi di Siena, nonché l'intervento ancora in atto per salvare la Banca Popolare di Bari, rappresentano bene le diverse cornici in cui si è operato, gli strumenti a disposizione per lo Stato ed i conseguenti oneri per le finanze pubbliche.

Il terzo capitolo sarà dedicato ed evidenziare le modalità tecniche degli interventi di salvataggio, le entità degli oneri per i contribuenti e le evoluzioni dei capitoli del bilancio dello Stato appositamente costituiti per tali salvataggi.

Le modalità operative attuate nei salvataggi analizzati hanno mostrato la complessità delle regole europee, la difficoltà di una celere attuazione degli strumenti e come ciò abbia contribuito ad incrementare gli oneri per tutti gli attori coinvolti: gli investitori; i depositanti; la collettività e lo Stato.

Infine, alla luce di ciò che è accaduto, dei costi per le finanze Pubbliche e delle evoluzioni a seguito delle iniziative di salvataggio, concluderò con delle comparazioni tra gli interventi e con il proposito di individuare possibili strumenti da predisporre per il futuro.

Capitolo 1

L'intervento degli Stati nei salvataggi bancari: la normativa.

1.1 La crisi finanziaria globale: dai mutui subprime al caso Lehman. Gli interventi pubblici negli Usa e in Europa.

La cosiddetta “crisi dei mutui subprime” del 2007-2008 e la successiva crisi del debito pubblico in alcuni Paesi europei nel 2010-2011 hanno costituito uno storico momento di presa di coscienza della profonda interdipendenza che sussiste tra le instabilità del sistema bancario-finanziario globale e le ripercussioni sui bilanci degli Stati sovrani.

Nel 2006 negli Stati Uniti il rilevante incremento dei prezzi delle abitazioni, che aveva dato vita ad una vera e propria bolla immobiliare, è stato assecondato attraverso una eccessiva concessione da parte di molte banche di mutui, anche verso soggetti che avevano un basso merito creditizio e quindi una minore probabilità di restituzione. Questi mutui sono definiti *subprime*.

In quegli anni, il mercato dei mutui subprime valeva circa 1700 miliardi di dollari¹ ed era talmente imponente che le banche statunitensi avevano iniziato ad erogarli senza tenerli nel proprio attivo. Si era infatti sviluppato un mercato basato sull'erogazione dei mutui e la successiva vendita aggregata degli stessi mutui subprime da parte delle banche.

Tale vendita avveniva periodicamente (ogni mese o accorpando i mutui emessi in più mesi) attraverso la cartolarizzazione, così che gli istituti creditizi trasferivano i mutui a soggetti terzi (le c.d. “società veicolo”) o S.P.V. (*Special Purpose Vehicle*), ricavandone solo una piccola parte, come se fosse una commissione da parte dei compratori per l'acquisto dei mutui.

¹ Cfr. Raviolo G. (2009), *La crisi globale: da Bretton Woods ai mutui subprime*, GAIA srl- Edizioni Univ. Romane, Roma, p. 153.

In questo modo si era generata una separazione tra la concessione del mutuo e l'operazione economica sottostante. Ossia le banche non erano più direttamente legate al regolare pagamento dei mutui, poiché questi venivano immediatamente ceduti.

Le società veicolo, dopo averli acquistati, trasformavano i mutui in titoli e li inserivano all'interno di strumenti che contenevano diverse tipologie di prodotti sottostanti: mutui prime, obbligazioni di buone società e anche parte di mutui *subprime*.

Il meccanismo inizialmente ha funzionato ed ha permesso ai prestatori dei fondi di sottrarsi in parte al rischio di insolvenza, portando al grande sviluppo del mercato immobiliare in quanto a gran parte delle persone, con alto o basso merito di credito, venivano concessi mutui. In un secondo momento i titoli cartolarizzati (spesso dotati di rating molto buoni, in ragione della parte dei mutui prime e delle obbligazioni corporate inseriti) venivano sottoscritti da molti investitori sia negli USA che in Europa², spesso inseriti all'interno dei fondi di investimento di ignari compratori.

Quando l'economia americana ha rallentato, i percettori di mutui *subprime* hanno iniziato a non pagare ed il valore delle case ha iniziato ad abbassarsi, così che i mutui hanno cessato di essere onorati e la successiva vendita delle case, da parte delle società che avevano i mutui, non consentiva di rientrare del credito concesso.

Conseguentemente, le obbligazioni, con i mutui (*subprime*) all'interno, hanno cominciato a perdere molto valore.

A partire da luglio 2007 e per tutto il 2008 si sono susseguiti moltissimi casi di downgrading del merito creditizio di titoli cartolarizzati da parte delle agenzie di rating. Tali titoli, ormai ampiamente diffusi sul mercato, a causa dell'insolvenza dei mutui sottostanti, hanno perso valore e sono diventati illiquidi poiché non facilmente scambiabili sul mercato, costringendo le società veicolo, con esigenze di liquidità, a chiedere fondi alle banche stesse che avevano generato i mutui. La maggior parte delle quali si è rivolta al mercato degli istituti finanziari per raccogliere le risorse necessarie a finanziare le richieste delle S.P.V., tuttavia, senza un gran successo.

Si è generato un vero e proprio blocco del mercato interbancario, un consistente aumento dei tassi ed una significativa riduzione della disponibilità degli intermediari a prestarsi denaro tra

² Lehmann A. (2017), Carving out legacy assets: a successful tool for bank restructuring?, Policy Contribution Issue n°9, p. 2.

loro, a causa del fatto che molti mutui erano ormai defaultati. Questa svalutazione dei titoli ha generato una crisi di liquidità, che ha portato le banche a livelli di crisi via via crescenti e alla nascita della crisi finanziaria globale.

Tale circostanza ha creato i presupposti per la trasmissione della crisi, nata nell'economia statunitense, alle istituzioni finanziarie statunitensi per poi propagarsi, attraverso i titoli (compresi di mutui *subprime*) alle istituzioni finanziarie europee. Infatti, quando le obbligazioni garantite da mutui hanno iniziato a registrare molte perdite nelle garanzie sottostanti, il loro valore è decresciuto e le istituzioni finanziarie più coinvolte hanno registrato pesanti perdite in quanto nel loro attivo di bilancio possedevano molti titoli ormai divenuti tossici.

Neppure il colosso Lehman Brothers, quarta banca d'investimento degli Stati Uniti d'America, fondata nel 1850 dai due fratelli Lehman, è riuscita a rimanere indifferente ad una recessione di tale portata, la quale ha interessato non solo le banche direttamente erogatrici dei suddetti mutui ma, inevitabilmente, anche gli intermediari gestori di strumenti finanziari collegati a quei crediti tossici, proprio grazie ai quali in passato la Lehman Brothers aveva raggiunto i suoi traguardi record.

E così, nel gennaio 2008, anche il simbolo della potenza economica americana dovette ridurre di diverse migliaia il numero dei posti di lavoro e subì un calo dei risultati del 57% rispetto all'anno precedente (in cui risultavano 4,19 miliardi di utile netto). In un successivo arco temporale spaventosamente breve, principalmente a causa dei debiti accumulati sui mutui, le sue azioni crollarono in misura smisurata (all'incirca del 97%).

Il governo statunitense, appena prima del tracollo definitivo, in accordo con la Federal Reserve, tentò di farla rilevare da altre banche d'affari americane, incontrando la loro opposizione, ma contemporaneamente escluse l'ipotesi di un salvataggio pubblico. Non erogò alcun fondo statale, vanificando l'ultima possibilità di risanare l'economia americana.

Il 15 settembre 2008 la Lehman Brothers, abbandonata a sé stessa, iniziò le procedure fallimentari e dichiarò la più famosa bancarotta della storia bancaria.

L'evento costituì l'apice della crisi, con immediate ripercussioni negative su tutte le Borse mondiali. *Dall'inizio della crisi dei mutui, nel luglio 2007, al crack di Lehman Brothers, del settembre 2008, le Borse di tutto il mondo hanno bruciato oltre 17mila miliardi di dollari*³.

³ Raviolo G. (2009), Op. cit., p. 157.

Il caso Lehman Brothers non fu né il primo né l'ultimo caso di istituzione statunitense ad essere trascinata a fondo dalla Grande Recessione del primo decennio del secolo, eppure fu tra le poche ad essere sacrificata.

Di fatto, solo una settimana prima, il Fondo Monetario Internazionale accoglieva il piano di nazionalizzazione da parte del Tesoro americano dei due giganti specializzati in mutui ipotecari, Fannie Mae e Freddie Mac garanti di oltre 5.000 miliardi di prestiti. Va riscontrato, per di più, il salvataggio dell'importante assicuratore Aig attraverso l'erogazione di circa 180 miliardi di dollari, nonché la successiva manovra a sostegno delle banche, con una imponente disponibilità per la ricapitalizzazione, il *Troubled Assets Relief Program*, per un totale di 700 miliardi di dollari. Tale manovra non risultò così efficace come avrebbe potuto essere in quanto annunciata immediatamente dopo il rifiuto di salvare la Lehman Brothers e le grandi incertezze manifestate dal Tesoro.⁴

Furono molte le critiche e le contestazioni al riguardo delle scelte effettuate dalle Autorità statunitensi sulla modalità di gestione di questo storico momento di difficoltà. Come quella di permettere a Lehman di fallire, mentre, solo poco tempo dopo (novembre 2008), veniva concesso un finanziamento di 10 miliardi di dollari per salvare la banca d'affari americana Goldman Sachs.

Forse Lehman è stata incentivata implicitamente ad assumere rischi eccessivi, anche per via del convincimento dei banchieri di Lehman di essere *too big to fail* (troppo grande per fallire), e quindi nella convinzione che il governo americano avrebbe certamente impedito, assicurandolo integralmente, ad un intermediario di dimensioni così rilevanti di fallire e generare considerevoli perdite per depositanti e creditori, pregiudicando la stabilità dell'intero sistema.

Il governo, ad ogni modo, considerando la situazione da un punto di vista odierno, in quelle drammatiche ore, ha mancato di audacia non rivelandosi disposto ad assumersi quei rischi e a ristabilire tempestivamente la fiducia dei risparmiatori e del mercato, oramai incrinatasi.

Il dissesto della Lehman Brothers ha costituito un momento di svolta, seppur negativa, in quanto ha fatto emergere le debolezze ed i limiti caratterizzanti il processo di integrazione finanziaria a livello mondiale.

⁴ Cfr. Costa G. (2010), Il punto di vista Keynesiano e la crisi, Versione rivista intervento al Convegno "Crisi economica e crisi della teoria economica: un confronto fra teorie economiche 'ufficiali' e teorie economiche 'alternative'", p. 8.

Le ripercussioni della crisi partita dagli Stati Uniti hanno immediatamente coinvolto le banche europee, evidenziando, dopo i massicci interventi degli Stati nei salvataggi, l'esigenza immediata di un processo di rimodellamento delle regolamentazioni e della normativa riguardante l'intervento pubblico nel sistema bancario.

Il default di Lehman ha acuito la crisi delle istituzioni finanziarie europee, già indebolite dalle svalutazioni dei titoli tossici, in parte garantiti da mutui *subprime*, poiché era sopravvenuta una sfiducia reciproca tra le banche, che dopo il fallimento Lehman avevano ritenuto possibile il fallimento degli altri intermediari, congelando in questo modo il mercato interbancario.

Peraltro, il fallimento di Lehman aveva generato paura tra i risparmiatori per la prima volta preoccupati che la propria banca potesse fallire e non riuscisse a garantire la restituzione dei propri depositi.

I depositanti iniziarono a presentarsi in banca per ottenere la conversione immediata dei propri crediti in moneta, rivendicando il loro diritto al rimborso a vista. Le banche sarebbero state impossibilitate a soddisfare la richiesta di restituire il valore integrale dei depositi contestualmente a tutta la clientela, generata dal fenomeno della corsa agli sportelli, noto come *bank run*.

Gli Stati si sono trovati di fronte al probabile rischio di default delle banche primarie del proprio Paese e per il timore dell'inevitabile impatto sul sistema economico (depositi bancari sopra a 100.000 euro non garantiti, impieghi bancari a revoca da restituire, riduzione della fiducia nelle banche e conseguente restrizione del credito), sono intervenuti a sostegno del sistema bancario, poiché non farlo avrebbe avuto costi sociali maggiori.

L'intervento, seppur necessario, ha ulteriormente indebolito la finanza pubblica di quegli Stati già molto indebitati, come è accaduto in Italia e nei paesi dell'Europa mediterranea.

In questo modo la crisi, da finanziaria quale era diventata, si è trasferita agli Stati sovrani tramite un effetto "domino".

La tabella sottostante evidenzia, per il solo periodo 2008-2014, l'enorme quantità di denaro pubblico che molti stati europei hanno immesso per il salvataggio delle loro banche.

Tavola 1: Aiuti pubblici alle banche (2008-2014)

Paese	Importo (€/mld)	% del Pil
Irlanda	42	3,37
Cipro	4	3,03
Grecia	40	2,73
Portogallo	23	1,88
Austria	28	1,29
Germania	238	1,26
Paesi Bassi	36	0,80
Spagna	52	0,70
Belgio	17	0,65
Italia	4	0,04

5

L'imponente introduzione di denaro pubblico ha avuto immediate ripercussioni sulla finanza pubblica degli Stati.

Per alcuni di essi, come Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia, Spagna (primi esempi in ordine cronologico degli Stati con maggiore indebitamento e minore vigore del prodotto interno lordo), gli investitori internazionali hanno iniziato a considerare la probabilità che tali debiti non venissero onorati ed i tassi di interesse sul debito sovrano di tali Stati hanno iniziato a salire rapidamente fino a raggiungere livelli giudicati difficilmente sostenibili.

Il titolo decennale italiano, ad esempio, ha iniziato ad avere tassi superiori al 5 o 6 % annuo.

1.2. La crisi in Europa: il circolo vizioso tra rischio bancario e rischio sovrano. Il rischio per l'Euro.

La preoccupazione per la sostenibilità del debito di alcune nazioni europee ha completato il circolo vizioso tra la crisi economica negli Stati Uniti, il contagio alle istituzioni finanziarie americane, successivamente a quelle europee ed infine agli Stati sovrani giudicati più deboli. L'insostenibilità del debito di alcuni Stati, unita all'impossibilità di manovre monetarie nazionali (come la svalutazione della moneta), ha generato il convincimento che questi Paesi

⁵ Leone P.; Natale S.; Nicastro R., (2019), Risoluzione di una crisi, Bancaria Editrice, Roma, p. 25.

fossero costretti ad uscire dall'Unione Monetaria Europea: si era alle porte di un ulteriore contagio: dal rischio sovrano alla tenuta dell'Euro.

I Paesi più deboli, con i mercati che prevedevano l'impossibilità di ripagare il debito, in assenza di interventi esterni, avrebbero dovuto dichiarare il default.

A questo punto gli Stati in oggetto o avrebbero scelto di abbandonare l'Euro, oppure l'Euro stesso avrebbe manifestato la sua debolezza, poiché univa al proprio interno Stati con default del debito.

Trattandosi però di diversi Stati, anche importanti, come l'Italia (Paese fondatore e terza economia dell'area euro) e la Spagna (quarta economia dell'eurozona), la stessa moneta sarebbe stata a rischio sopravvivenza.

La BCE dopo diversi consigli molto contrastati con i Governatori delle Banche Centrali dei Paesi nordici molto critici, decise di intervenire a salvaguardia dell'Euro.

Il Governatore della BCE, l'italiano Mario Draghi, il 26 Luglio del 2012 pronunciò il famoso *Whatever it takes*, dichiarando "ho un messaggio chiaro da darvi: nell'ambito del nostro mandato la BCE è pronta a fare tutto il necessario a preservare l'Euro. E credetemi: sarà abbastanza"⁶.

La BCE, tra l'altro, in quella occasione annunciò un poderoso programma di acquisto di titoli di Stato che ha immediatamente allontanato gli speculatori dai titoli in oggetto, facendo di colpo abbassare i rendimenti sui titoli, poiché gli speculatori non hanno ritenuto di potersi scontrare contro la potenza di fuoco delle BCE, che avrebbe a lungo mantenuto il prezzo su detti titoli attraverso gli ingenti acquisti deliberati.

I Governatori degli Stati del nord hanno però preteso che venissero introdotte rigorose modifiche della regolamentazione bancaria e stringenti requisiti agli aiuti di Stato con lo scopo di evitare, in futuro, episodi di *moral hazard* da parte di banchieri e Stati.

1.3. La riforma della regolamentazione in Europa: Basilea III, la BRRD e la DGSD.

In risposta alla crisi finanziaria, si avviò un processo di riforma sulla struttura su cui si fondava l'Unione Europea, volto a garantire la solidità delle banche e la loro capacità di superare eventuali crisi finanziarie, evitare situazioni in cui il denaro dei contribuenti potesse essere utilizzato per salvare banche in dissesto, ridurre la frammentazione del mercato equilibrando

⁶ Cfr. Draghi M. (26/07/2012), Discorso pronunciato alla Global Investment Conference, Londra.

le norme che regolano il settore finanziario, rafforzare la stabilità finanziaria nella zona euro e nell'insieme dell'UE.

L'accertata inadeguatezza del sistema normativo dell'intermediazione finanziaria ha concentrato l'attenzione sull'adeguamento della regolamentazione prudenziale e la necessità di rafforzare i provvedimenti per la regolamentazione della gestione bancaria.

Nel corso della normale attività occorre accrescere la capacità di individuare i rischi e, con il supporto dell'Autorità di vigilanza e delle strutture preposte delle banche stesse, adottare misure volte ad evitare l'insorgere di problemi e assicurare la risoluzione o la liquidazione ordinata della banca.

La normativa vigente, Basilea II, indicava i requisiti patrimoniali minimi che le banche dovevano rispettare, imponendo un accantonamento di quote di capitale proporzionate ai rischi assunti. Le Banche Centrali avevano, con potere discrezionale, la possibilità di innalzare i suddetti requisiti minimi. L'insufficiente riserva di liquidità accantonata per fronteggiare le crisi, un'eccessiva leva finanziaria in bilancio e fuori bilancio, accumulatasi nel corso degli anni precedenti, la conseguente erosione del livello e della qualità della base patrimoniale e una disciplina disomogenea, a supporto delle banche stesse, portarono all'esigenza di ridefinire un corpus normativo più rigido.

E' apparso evidente che per assicurare una crescita economica sostenibile occorre creare un sistema bancario solido in quanto le banche hanno l'importante compito di intermediazione creditizia tra i risparmiatori e gli investitori. I servizi da esse forniti ai piccoli risparmiatori, alle imprese, alle grandi società, alle pubbliche amministrazioni, sono alla base delle attività quotidiane che ognuno di questi attori è chiamato a svolgere per il funzionamento del sistema economico sia nazionale che internazionale.

Dal lavoro del Consiglio per la Stabilità Finanziaria (*FSB Financial Stability Board*) del G20 nel 2011 fu varato l'insieme di norme, noto come Basilea III, che si inseriscono nell'ambito della vigilanza bancaria e riguardano sia la regolamentazione microprudenziale, a livello di singola banca, contribuendo ad aumentare la solidità dei singoli istituti bancari in periodi di stress, che quella macroprudenziale, a livello di mercato, ponendo l'attenzione sui rischi sistemici e la loro possibile amplificazione pro-ciclica nel tempo.

Le nuove regole, destinate a mostrare gli effetti in un orizzonte temporale prolungato (2013-2020), sono ufficialmente entrate in vigore nel 2013 ma hanno tuttavia previsto un lungo

periodo transitorio per consentire un graduale adattamento delle strategie operative delle banche.

L'obiettivo era quello di creare un assetto normativo che conciliasse i numerosi divieti posti in capo agli intermediari bancari con l'autonomia necessaria all'esercizio dell'attività stessa, in modo da rafforzare la capacità delle banche di assimilare shock da tensioni finanziarie ed economiche.

Nello specifico, oltre a voler uniformare il sistema finanziario, anche con una maggiore trasparenza informativa, la disciplina fornisce indicazioni su una più adeguata capitalizzazione, su una prudente gestione del rischio e della liquidità. A questo proposito, viene introdotto un indice di liquidità a breve termine (*liquidity coverage ratio*) per un orizzonte temporale inferiore a 30 giorni ed un indice a più lungo termine (*net stable ratio*) relativo ad un arco temporale annuale.

Il modello di Basilea III mette in atto nuove misure volte a innalzare sia la qualità che la quantità della base patrimoniale, migliorando la copertura dei rischi.

Viene definito un buffer addizionale di capitale per le istituzioni a rilevanza sistemica globale nell'ambito della disciplina sull'indicatore di leva finanziaria (Leverage Ratio), un indice di leva che va a integrare i coefficienti patrimoniali basati sul rischio, con lo scopo di contenere l'eccessivo accumulo di leva nei bilanci bancari.

IL MODELLO DI BASILEA III⁷

Capitale	Liquidità	Rischio sistemico e Basilea III
Aumentare i fondi propri di base (Tier1) e migliorarne la qualità	Definire un nuovo coefficiente di liquidità a breve termine (LCR)	Prevedere l'utilizzo di camere di compensazione (CCP) quando si effettuano transazioni associate a prodotti derivati
Essere meglio attrezzati contro il rischio globale	Definire un nuovo coefficiente di liquidità a lungo termine (NSR)	Le transazioni e l'assunzione di rischi tra operatori finanziari dovranno essere accompagnate da un aumento dei fondi propri
Limitare l'effetto leva (la crescita del bilancio)		Possibile aumento del livello di Capitale
Definizione di un buffer di sicurezza anticiclico		

⁷ Cfr. www.andil.it/definizione-di-basilea

La crisi finanziaria ha anche dimostrato che gli strumenti di gestione delle crisi bancarie a disposizione dell'Unione Europea non erano adeguati e che per scongiurare la propagazione degli effetti sull'intero sistema sono stati necessari ingenti interventi pubblici che hanno sicuramente ridotto, e in alcuni casi evitato, i danni al sistema finanziario e all'economia reale, ma hanno anche comportato elevati oneri per i contribuenti, intaccando l'equilibrio del bilancio pubblico.

Le operazioni di coordinamento degli interventi delle singole Autorità nazionali, atti a gestire le problematiche di intermediari che operavano in più Paesi, necessitavano del supporto di nuove norme che rendessero la gestione della crisi più ordinata, con strumenti efficaci e con la possibilità di utilizzo di risorse del settore privato, al fine di scongiurare eventuali effetti negativi sull'intero sistema economico ed evitare che il costo dei salvataggi gravasse effettivamente sui contribuenti.

La logica delle nuove norme prevede che i costi siano a carico degli azionisti e dei creditori della banca insolvente e che, qualora vi fosse necessità di un sostegno esterno per la copertura delle perdite, le risorse per gli interventi debbano provenire dal settore bancario.

E' l'approccio fornito con in principio dell'istituto del *bail-in*, una misura introdotta dalla Direttiva sul Risanamento e la Risoluzione delle banche BRRD (*Bank Recovery and Resolution Directive*) che supporta tutti i paesi membri dettando le regole previste per armonizzare il processo di prevenzione e gestione delle crisi delle banche e delle imprese di investimento.

Le nuove regole europee del BRRD concedono pieni poteri alle Autorità di risoluzione nella pianificazione della gestione delle crisi, negli interventi che regolano i processi prima della manifestazione della crisi e infine nella gestione della fase di risoluzione.

La normativa prevede che le banche nella loro ordinaria operatività quotidiana, predispongano piani di risoluzioni previdenziali che identifichino strumenti, strategie e azioni da porre in atto in caso di crisi.

La BRRD prevede strumenti di intervento tempestivo (*early intervention*) come misure integrate alle attività prudenziali ordinarie, a seconda della condizione di criticità in cui verte la banca. E' prevista nei casi più gravi la rimozione dell'intero corpo di amministrazione e della dirigenza con la nomina temporanea di nuovi amministratori.

Lo scopo delle norme contenute nel BRRD è quello di evitare l'interruzione della prestazione dei servizi e, per quanto possibile, ripristinare le condizioni di sostenibilità economica della parte sana della banca e la liquidazione delle parti restanti.

Nella gestione delle crisi un ruolo di primaria importanza è stato svolto dai fondi di garanzia dei depositanti.

Il progetto è ancora in via di realizzazione, ma la direttiva sui sistemi di garanzia dei depositi (2014/49/EU- DGSD) ha posto le basi per una armonizzazione, introducendo linee guida relative alla tutela dei depositanti nei casi di dissesto di una banca.

L'obiettivo è quello sostenere la stabilità finanziaria del mercato unico globale e di uniformare la tutela dei depositanti di tutti i membri dell'Unione Europea al fine di limitare o ancor meglio impedire i prelievi dettati dal panico nel caso in cui la banca diventi insolubile.

Occorre tener conto che il quadro normativo fin ad ora trattato si articola in un contesto che è in costante evoluzione sotto il profilo della disciplina degli aiuti di Stato, in quanto trova la sua attività in un settore economico che necessita di caso in caso, di Stato in Stato, in virtù delle variabili finanziarie, di specifiche misure di contenimento e rafforzamento per evitare gli effetti non governabili della crisi, che risultano ancora frammentate e disomogenee.

1.3.1. L'unione bancaria e i 3 pilastri: Meccanismo di Vigilanza Unico, Meccanismo di Risoluzione Unico e lo schema Europeo di Assicurazione dei Depositi.

Il progetto di Unione Bancaria nasce dall'esigenza di contemperare un sistema in evoluzione in grado di promuovere e garantire il cambiamento istituzionale e regolatorio che poneva le sue basi sulla centralizzazione presso le Autorità europee delle attività legate alla vigilanza bancaria e alla gestione delle crisi.

La logica di decentramento e di frammentazione decisionale che aveva normato il sistema fino a quel momento, con l'acuirsi delle crisi bancarie già dal 2011, rendeva necessaria la pianificazione di soluzioni organizzative più integrate. Il progetto dell'Unione Bancaria era quello di regolamentare la collaborazione tra le Autorità europee e quelle nazionali con l'applicazione di un unico corpo normativo europeo inteso ad eliminare le differenze tra le legislazioni degli Stati membri, a garantire il medesimo livello di protezione dei consumatori, a condizioni di parità per le banche in tutta l'UE⁸.

Il progetto era quello di normare la collaborazione tra le Autorità europee e quelle nazionali con l'applicazione di un unico corpo normativo europeo inteso ad eliminare le differenze tra

⁸ Cfr. Passador M. L., Una nuova unione, una Unione Bancaria – in Diritto della Banca e del mercato Finanziario, gennaio-marzo 2016, Pacini Giuridica, Pisa.

le legislazioni degli Stati membri, a garantire il medesimo livello di protezione dei consumatori e a condizioni di parità per le banche in tutta l'UE.

L'Unione Bancaria ha le sue fondamenta su tre pilastri:

1. Il Meccanismo di Vigilanza Unico – *Single Supervisory Mechanism*, il cui compito è affidato alla Banca Centrale Europea e alle Autorità di vigilanza nazionali;
2. Il Meccanismo di Risoluzione Unico delle crisi bancarie – *Single Resolution Mechanism* – commissionato al Comitato Unico di Risoluzione e alle Autorità di risoluzione nazionale;
3. Uno schema unico di garanzia dei depositi – *Single Deposit Guarantee Mechanism*.

Il Meccanismo di Vigilanza Unico raccoglie l'esigenza di cooperazione e collaborazione tra le funzioni delle Autorità nazionali e le funzioni di vigilanza, accentrate presso la Banca Centrale Europea. L'art. 127 del Trattato rappresenta la struttura legale con cui è stato realizzato il MVU, il Regolamento 1024 del 2013 definisce il perimetro entro cui svolgere i propri compiti.

Prende forma un sistema di supervisione condivisa le cui responsabilità sono per lo più assunte dalla BCE, supportata dall'Autorità di vigilanza nazionale per la realizzazione e conduzione di quanto pianificato.

E' nel *Framework Regulation*, entrato in vigore il 15 maggio del 2014, che vengono stabiliti i poteri, le competenze, le procedure e i termini per le attività di vigilanza e quali di esse vadano svolte congiuntamente. Si tratta di un vero e proprio regolamento quadro integrato per quanto concerne la parte riguardante le metodologie, le azioni e la verifica dell'attuazione dei compiti assegnati dal Manuale di Vigilanza – *Supervisory Manual*.

La BCE è garante dell'intero funzionamento del MVU per far sì che lo stesso sistema non solo sia efficiente, ma anche che le azioni praticate dagli attori siano coerenti con i requisiti di vigilanza.

Entrando più nello specifico l'azione di vigilanza diretta sulle banche di maggiori dimensioni e sui gruppi bancari (*significant banks*) è assegnata alla BCE, assistita dalle Autorità di vigilanza nazionali, mentre la vigilanza sulle banche più piccole è decentralizzata agli organi di competenza nazionali, che seguono le indicazioni dalla BCE.

In particolare, la BCE ha competenza esclusiva per quanto concerne l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, la revoca della stessa e la valutazione delle acquisizioni di partecipazioni qualificate, essendo ad essa assegnati compiti di vigilanza informativa e ispettiva e poteri sanzionatori.

Le Autorità nazionali sotto stretta collaborazione, onde garantire il fondamentale scambio di informazioni, hanno l'onere di preparare e istruire le indicazioni di BCE e di condurre le operazioni di verifica di vigilanza definite *day-to-day verification*, avendo diretto contatto ed esperienza con i diversi intermediari.

E' assegnata loro la responsabilità per la supervisione di tutte le materie diverse dalla vigilanza prudenziale e su tutti i soggetti intermediari al fine di garantire trasparenza e correttezza nei rapporti con la clientela, sui servizi di pagamento, sulle attività delle banche nell'utilizzo di strumenti finanziari, sul sistema antiriciclaggio e usura e sulle banche che operano all'interno dell'Unione Europea attraverso succursali o in regime di libera prestazione dei servizi.

L'attività complementare a quella del MVU è svolta dal 1 gennaio 2016 dal Meccanismo di Risoluzione Unico (SRM), con lo scopo di supervisionare e armonizzare le attività di vigilanza, accentrate a livello europeo, con il sistema di gestione delle crisi, i cui principi, nonché gli strumenti e i modelli, sono contenuti nella *Bank Recovery and Resolution Directive*.

A supporto dell'operatività del SRM vi è il Fondo Unico di Risoluzione delle crisi (*Single Resolution Fund*), sostenuto con le risorse finanziarie delle banche appartenenti all'Unione Europea, il cui principio di funzionamento stabilisce che i costi delle crisi bancarie sono in carico agli azionisti, ai creditori e al sistema bancario complessivo.

I principali cambiamenti introdotti dalla direttiva sui sistemi di garanzia dei depositi sono i seguenti:

E' attualmente in via di discussione la modalità di funzionamento di quello che abbiamo definito il terzo pilastro dell'Unione Bancaria, ossia la costituzione di un sistema europeo di assicurazione dei depositi, *l'European Deposit Insurance Scheme (EDIS)*, la cui proposta legislativa è stata presentata a novembre del 2015 dalla Commissione europea. L'obiettivo comune sarebbe quello di creare un sistema comune per la protezione dei depositi e una armonizzazione delle azioni volte alla riduzione preventiva dei rischi dei sistemi bancari nazionali.

L'attuale assetto è caratterizzato dall'esistenza di sistemi nazionali di garanzia dei depositi (SGD) e pertanto vulnerabile agli shock locali di grande portata. Questo rende l'effettiva protezione dei depositanti fortemente diseguale fra paesi membri, influenzando negativamente sulla fiducia dei depositanti e depotenziando gli effetti positivi del mercato interno e dell'Unione Europea stessa.

La costituzione dell'Unione Bancaria potrà dirsi completata solo quando, oltre ad aver spostato la vigilanza bancaria a livello europeo per le banche sistemiche e aver istituito un quadro integrato per la gestione delle crisi bancarie, sarà anche creato un sistema comune per la protezione dei depositi⁹.

1.4. Le crisi bancarie in Italia in un nuovo quadro normativo: dal bail-out al bail-in.

La nuova direttiva comunitaria 2014/59/UE, BRRD sulla prevenzione e la risoluzione delle banche, introdotta in Italia con i decreti legislativi n. 180 e 181 del 16 novembre 2015 e n. 30 dell'8 marzo 2016, ha rivoluzionato i paradigmi sulla base dei quali sono stati fatti in precedenza i salvataggi bancari.

La direttiva dà alle Autorità di risoluzione poteri e strumenti per poter prevenire e gestire la crisi della banca e procedere eventualmente alla risoluzione della stessa. Già nella normale vita della banca l'Unità di Risoluzione chiede alla banca stessa dei piani di risoluzione che potranno essere applicati in caso di crisi.

Come detto, prima della BRRD, i salvataggi bancari non risolti dal mercato, sono stati effettuati con interventi pubblici, quindi in sostanza andando a pesare sui contribuenti.

Con la citata BRRD, si è stabilito un nuovo ordinamento in base al quale il salvataggio delle banche, anche attraverso la risoluzione, deve essere effettuato con il concorso degli azionisti, dei creditori con titoli subordinati e di altri creditori della banca.

Al *bail-out*, quindi, nella gestione delle crisi bancarie è stato sostituito il *bail-in*, ossia il salvataggio con il concorso degli azionisti, dei sottoscrittori dei subordinati e di alcuni creditori¹⁰ (con esclusione di alcuni creditori, quali il personale, i creditori protetti dal sistema di garanzia dei depositi, ed altri).

L'ordine di priorità per il bail-in è il seguente: i) gli azionisti; ii) i detentori di altri titoli di capitale, iii) gli altri creditori subordinati; iv) i creditori chirografari; v) le persone fisiche e le piccole e

⁹ Cfr. Boccuzzi G. (2016), intervento svolto in occasione della celebrazione del decennale della Banca della Provincia di Macerata, sul tema "Difficile muoversi tra crisi bancarie, bail-in, tassi negativi, una Europa quasi mai d'accordo su nulla".

¹⁰ Cfr. Art 44, comma 2, lettera a) BRRD, recepito con l'art. 49, comma 1, lettera a) d.lgs. 180/2015

medie imprese titolari di depositi per l'importo eccedente i 100.000 euro; vi) il fondo di garanzia dei depositi, che contribuisce al bail-in al posto dei depositanti protetti¹¹.

Qualora per il salvataggio o la risoluzione, non fossero sufficienti azionisti e creditori soggetti al *bail-in*, o qualora si ritenesse necessario escludere alcuni creditori come famiglie e PMI con depositi maggiori di 100.000 euro per evitare il rischio di contagio e di conseguenza mettere in crisi la stabilità finanziaria, possono intervenire altri fondi appositamente costituiti dal settore bancario, come i fondi a tutela dei depositi e le disponibilità gestite dalle Unità di risoluzione nazionali (fino ad un ammontare massimo del 5% delle passività della banca inclusi i fondi propri), a condizione che gli importi oggetto del *bail-in* siano almeno pari all'8% delle passività totali inclusi i fondi propri¹².

Questa modifica particolarmente rilevante ha in sostanza inciso sul perverso principio che le banche sono private quando distribuiscono dividendi e diventano pubbliche quando vanno salvate¹³, così favorendo il moral hazard.

Il salvataggio o la ricapitalizzazione delle banche deve quindi essere fatto con il concorso dei fondi interni alla banca stessa, attuando il procedimento della condivisione degli oneri, o *burden sharing*, limitando in tal modo gli effetti negativi sul sistema economico dei salvataggi fatti con le risorse dei contribuenti.

1.5. La nuova visione europea in materia di aiuti di Stato nella Comunicazione della Commissione del 1° agosto del 2013.

La Commissione europea, organo esecutivo dell'Unione cui compete la presentazione delle proposte di legge al Parlamento europeo, cura, in primo luogo, la tutela degli interessi interni all'Unione Europea e dei suoi cittadini.

Nel redigere le disposizioni legislative, si pone l'obiettivo generale di perseguire la stabilità economica dei mercati finanziari a livello comunitario e favorirne la libera concorrenza anche nel settore bancario.

¹¹ <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2015/gestione-crisi-bancarie/index.html>

“cosa rischiano i risparmiatori in caso di bail-in?”.

¹² Cfr. D. lgs. 180/2015, art 79.

¹³ Cfr. Boccuzzi G. (2016), Op. cit.

A questo proposito, regolarizza l'operato e autorizza i soggetti economici, minimizzando le possibilità di intervento pubblico a sostegno degli intermediari per garantire l'efficienza e scongiurare alterazioni del mercato.

Perché si abbia un "aiuto di Stato", infatti, è indispensabile il concorso di quattro elementi: 1) il dato intervento deve essere effettuato tramite impiego di risorse statali; 2) deve poter incidere, integralmente o parzialmente, sugli scambi fra gli Stati membri; 3) deve necessariamente concedere un vantaggio al suo beneficiario; 4) deve precludersi la manipolazione della concorrenza¹⁴.

Lo scoppio della crisi finanziaria in corso in quel momento, il conseguente dissesto di molti istituti di credito nei diversi Paesi membri, ha però condotto la Commissione a dover considerare alcune deroghe, in via eccezionale, unicamente legate al verificarsi di circostanze di gravi congiunture economiche, che potrebbero travolgere l'equilibrio del sistema nel suo complesso e minacciarne la solidità.

La Comunicazione della Commissione del 1° agosto 2013, "sul settore bancario", definisce, per l'appunto, le nuove disposizioni inerenti agli aiuti di Stato verso le banche, divenuti inevitabili nell'ambito di un contesto di recessione economica.

La Comunicazione in esame disciplina, in maniera dettagliata, i nuovi criteri adottabili per la valutazione della compatibilità degli opportuni strumenti pubblici a soccorso del mercato con gli equilibri interni a questo, ai sensi delle cinque condizioni dettate dell'articolo 107, paragrafo 3, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)¹⁵.

Coerentemente con questi principi, il paragrafo 24 della Comunicazione del 2013, riadatta ed integra i provvedimenti applicabili esclusivamente nei casi citati e nel rispetto dei fondamentali principi di stabilità e proporzionalità, secondo il quale l'esercizio delle azioni da parte delle istituzioni dell'UE, il contenuto e la forma dell'operato, deve limitarsi a quanto è necessario per il raggiungimento della finalità perseguita.

In particolare, la presente Comunicazione:

a) sostituisce la comunicazione relativa alle banche del 2008 e fornisce orientamenti sui criteri di compatibilità per il sostegno alla liquidità;

¹⁴ Cfr. Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, articolo 107, paragrafo 1.

¹⁵ per le 5 condizioni previste Cfr. art. 107, paragrafo 3, La Comunicazione della Commissione (2013/C 216/01), paragrafo 1.

b) adatta e integra la comunicazione sulla ricapitalizzazione e la comunicazione sulle attività deteriorate;

c) integra la comunicazione sulla ristrutturazione, fornendo orientamenti più dettagliati in materia di condivisione degli oneri da parte di azionisti e creditori subordinati;

d) stabilisce il principio in base al quale non può essere concessa nessuna misura di ricapitalizzazione o di tutela degli attivi senza autorizzazione preliminare di un piano di ristrutturazione e propone una procedura per l'autorizzazione permanente di tali misure;

e) fornisce orientamenti sui requisiti di compatibilità per gli aiuti alla liquidazione¹⁶.

Nell'ambito di uno specifico intervento, aggiunge al paragrafo 9, va considerata la necessità di applicare il singolo caso al contesto macroeconomico relativo, incidente sulla solidità degli istituti e sulla continuità di un accesso al credito "sano" concesso da parte di banche in buone condizioni, indispensabile per supportare l'economia reale degli Stati membri.

Un contesto economico fragile, inoltre, potrebbe rafforzare ripercussioni già avverse nel caso fosse esso stesso contrassegnato da persistenti debolezze intrinseche all'area Euro, causate, per esempio, da una fase recessiva che incoraggia la diffusione di incombenti incertezze.

Allo stesso modo, la valutazione dei piani di risoluzione degli istituti individuali non può non tener conto delle caratteristiche specifiche di ciascun ente. La singola dimensione territoriale, il grado di interconnessione con le altre istituzioni, i rapporti di debito/credito sorti nel mercato interbancario, il tipo di attività specifica svolta, costituiscono elementi che contribuiscono a suscitare, se in stato di difficoltà, conseguenze fortemente dannose in grado di contagiare gli intermediari finanziari aderenti nel breve termine e, conseguentemente, impossibilitarli a favorire una regolare erogazione del credito, con l'estensione immediata del pregiudizio a tutto il sistema bancario, come in precedenza riscontrato¹⁷.

Un meccanismo di particolare importanza, introdotto dalla normativa del 2013, affianca il profilo delle operazioni di aiuto di Stato: la responsabilità di condivisione degli oneri tra azionisti e obbligazionisti subordinati, definito *burden sharing*.

La Commissione ha l'obbligo di richiedere contributi ad azionisti e possessori di titoli di debito, ad eccezione di depositi assicurati, non assicurati e senior, parzialmente o integralmente.

¹⁶ La Comunicazione della Commissione (2013/C 216/01), paragrafo 24.

¹⁷ Cfr. La Comunicazione della Commissione (2013/C 216/01), paragrafo 9.

In questo modo impone ai titolari di capitale e di obbligazioni subordinate di contribuire, in proporzione adeguata, all'incremento delle risorse di capitale altrimenti insufficienti.

Detta, ugualmente, di non poter assolutamente procedere alla conversione e riduzione del capitale subordinato di una data banca, nell'eventualità in cui questa manovra possa risolversi in risultati sproporzionati e nuocere alla stabilità finanziaria.

1.5.1. L'applicazione della Comunicazione al caso della Banca Tercas, con riferimento all'intervento posto in essere dal Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi.

Una volta redatta, l'applicazione della Comunicazione della Commissione ai casi singoli ha fatto emergere non poche limitazioni e controversie intrinseche alla giurisprudenza europea. Inerente al contesto italiano, non si può non citare la vicenda, divenuta uno spartiacque per la gestione delle fattispecie successive, che ha interessato il salvataggio della Banca Tercas (Cassa di risparmio della provincia di Teramo), adoperato dalla Banca Popolare di Bari.

Questo intervento, risalente al 2014, prevedeva un massiccio intervento dell'istituto italiano del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi, sotto diretta autorizzazione da parte della Banca d'Italia, la quale, già nel 2012, aveva rinvenuto alcune irregolarità interne alle modalità di gestione della banca Tercas e, conseguentemente, l'aveva sottoposta ad amministrazione straordinaria, pretesa dal MEF.

Alla Banca Popolare di Bari, interessata a sottoscrivere un aumento del capitale, fu concesso l'esercizio di questa manovra di salvataggio a condizione che il FITD, procedesse a deliberare il versamento di 265 milioni a favore della BPB, con l'intento di risanare le ingenti perdite residue e coprire il deficit relativo all'esaurimento del patrimonio sociale.

Nel 2014, di fatto, si consolidò l'operazione con la sottoscrizione da parte della BPB della quota del capitale riservato ed il successivo ripristino dell'amministrazione ordinaria di Banca Tercas, ora sotto controllo diretto della BPB.

La Commissione europea si dichiarò contraria e, nell'aprile 2015, aprì un procedimento nei confronti dello Stato italiano, dopo che la DG Comp aveva richiesto alle istituzioni italiane la divulgazione del prospetto informativo dell'intervento realizzato e lo aveva valutato come insoddisfacente. Così, il 25 dicembre 2015, decise che la suddetta operazione di salvataggio, effettuata in relazione alla Banca Tercas tramite il FITD, era qualificabile come un aiuto di Stato illegittimo in quanto incompatibile con gli art. 107 e 108 del TFUE.

Le somme versate, inizialmente restituite al Fondo, furono successivamente reintegrate alla BPB attraverso la costituzione di un Fondo volontario definito “Schema Volontario” che le erogò nuovamente.

Il FITD, convinto che l’interpretazione della Direzione Competitiva della Commissione europea fosse errata, avviò, a sua volta, un procedimento giudiziario in sede europea per vedere confutata l’interpretazione in questione e dichiarato legittimo il proprio operato.

Quattro anni dopo, il 19 marzo 2019 fu depositata la Sentenza del Tribunale di prima istanza dell’UE che dichiarò come nulla la decisione (UE) 2016/1208 della Commissione sull’ormai noto caso italiano di “Banca Tercas”. La Commissione fu condannata al risarcimento di tutte le spese giudiziali e la decisione fu nel frattempo impugnata dalle molteplici parti interessate, che chiedevano il risarcimento dei danni subiti.

Va ribadito che, secondo la legislazione europea, un intervento, per essere giudicato “aiuto di Stato”, deve adoperare risorse pubbliche o provenienti da enti pubblici. La prima ragione che ha portato inizialmente la Commissione a prendere il, poi dichiarato erroneo, provvedimento contro lo Stato italiano riguarda proprio la natura del soggetto conferente le risorse finanziarie in questione.

Pur se il FITD risulta un soggetto oggettivamente privato, costituito da depositi bancari volontariamente garantiti da soggetti integralmente privati, quali le singole banche, la Commissione lo aveva identificato come pubblico. La motivazione era basata sugli assunti che le somme, seppur provenienti da soggetti privati, erano assoggettate alla disponibilità dello Stato o del sistema pubblico nel suo complesso.

Atto definito pubblico non in quanto tale ma perché, secondo quanto detto dalla Commissione, disciplinato per mezzo di una legge pubblica e controllato da un ente ufficialmente pubblico (BI) in grado di condizionarne l’operato.

Inoltre, nota la Commissione, questo tipo particolare d’interventi è possibile solo nel corso dell’amministrazione straordinaria, disposta dal Ministro dell’Economia su richiesta dei Commissari Straordinari, nominati e controllati dalla Banca d’Italia che ha, tra l’altro, il potere di partecipare con i propri rappresentanti alle riunioni degli organi decisionali del Fondo¹⁸.

¹⁸ Maccarone S. (2019), La sentenza del Tribunale Europeo sul caso Tercas, Bancaria Editrice, Roma, p.4.

La Corte europea, a questo proposito, ha dichiarato con la sentenza del 2019 che non vi erano dati sufficienti a poter assumere che l’Autorità pubblica della Banca d’Italia avesse influenzato le azioni e gli interessi del Fondo, quale organismo autonomo.

La Commissione aveva l’obbligo essenziale di verificare e testimoniare con solide argomentazioni il provvedimento dichiarante che l’impiego dei fondi erogati a Tercas era avvenuto sotto il diretto monitoraggio di un ente pubblico. Inoltre, la sentenza continua, *tale obbligo della Commissione è tanto più necessario in una situazione in cui, come nel caso di specie, la misura in questione è concessa da un ente privato. Infatti, in una situazione del genere, non è possibile presumere che lo Stato sia in grado di controllare tale impresa e di esercitare un’influenza dominante sulle sue operazioni, a motivo del vincolo di capitale e delle prerogative ad esso correlate. Spetta dunque alla Commissione provare, in modo giuridicamente adeguato, un sufficiente grado di coinvolgimento dello Stato nella concessione della misura in oggetto, dimostrando non solo che lo Stato ha la possibilità di esercitare un’influenza dominante sull’ente erogatore ma, altresì, che esso era in grado di esercitare tale controllo nel caso concreto*¹⁹.

Punto critico che ha corrisposto l’annullamento della decisione da parte della Commissione, la quale non ha mai provveduto alla dimostrazione della verifica richiesta dal Tribunale.

La Corte ha così sovvertito i principali presupposti della decisione della Commissione, stabilendo che l’unica disposizione di natura pubblica a disciplina del FITD è l’atto legislativo che impone l’assicurazione dei depositanti riguardante il rimborso dei depositi fino a 100 mila euro in caso di istituto sottoposto a procedura di liquidazione coatta amministrativa.

Le impugnazioni dei ricorrenti sono state integralmente accolte. Alla Commissione europea furono imputati tutti i danni collaterali e le ripercussioni che hanno ostacolato una efficace risoluzione delle crisi bancarie che si sono posteriormente verificate con pregiudizi evidenti e irreparabili.

La sentenza del Tribunale dello scorso anno ha rappresentato una svolta storica decisiva nell’aver saputo riconoscere *un assetto normativo che, nei primi anni della sua applicazione, ha mostrato non poche limitazioni e che è stato applicato soprattutto negli anni più recenti in*

¹⁹ Sentenza n. T-98/16 (19/03/2019), Tribunale UE, p. 6.

modo restrittivo e recessivo da parte delle Autorità europee, in particolare, per quanto riguarda l'istituto della risoluzione²⁰.

²⁰ Maccarone S. (2019), Op. cit., p. 11.

Capitolo 2

Gli interventi pubblici nelle crisi bancarie in Italia. La varietà degli strumenti utilizzati.

2.1. Gli interventi pubblici disciplinati dalla BRRD.

Il Parlamento ed il Consiglio Europeo, il 15 maggio 2014, con l'intento di armonizzare e migliorare gli strumenti per affrontare le crisi economiche bancarie all'interno dell'Unione Europea, approvano la Direttiva comunitaria sul risanamento e la risoluzione delle Banche, Direttiva 2014/59/UE, cosiddetta BRRD, dando attuazione a quelli che erano i principi in materia di risoluzione e crisi bancarie già definiti nel 2011 dal *Financial Stability Board*.

La Direttiva BRRD è entrata in vigore dal 1° gennaio 2015, con l'eccezione della parte relativa al *bail-in* che diverrà operativa dal 1° gennaio 2016.

Come ho avuto modo di dire in precedenza, prima dell'emanazione della BRRD, le crisi bancarie venivano gestite mediante la procedura del *bail-out*, ossia attraverso l'intervento dello Stato con finanziamenti pubblici, operazione per cui gli oneri dei salvataggi ricadevano non solo sui contribuenti ma compromettevano anche l'equilibrio dei conti pubblici. Il sostegno attraverso il salvataggio statale comportava la possibilità di distorsione delle regole della concorrenza e l'incoraggiamento dei comportamenti di moral hazard da parte degli amministratori e degli azionisti delle banche, fonti del sostegno di un intervento dello Stato in caso di crisi dell'istituto.

L'innovazione della nuova disciplina applicata a tutti i paesi dell'Unione Europea, si basa sull'introduzione di nuove regole e strumenti per la gestione delle crisi e sull'attribuzione alle Autorità di risoluzione di poteri per l'attivazione dei suddetti strumenti, al fine di poter gestire in modo ordinato le possibili situazioni di dissesto, in via preventiva o ai primi segnali di difficoltà, e non solo in seguito al loro manifestarsi.

È previsto che le singole banche dispongano di un piano di risanamento individuale, *recovery plan*, con l'obbligo di riesaminare e aggiornare lo stesso, in cui siano specificatamente indicate le azioni da disporre in caso si verificasse un deterioramento significativo della situazione patrimoniale e finanziaria della banca¹.

Il piano, una volta approvato dall'organo di amministrazione, sarà valutato dalle Autorità competenti per accertarne la completezza e l'adeguatezza. È demandata alle Autorità di risoluzione la preparazione di piani di risoluzione per le strategie da attivare in caso la crisi interessasse tutto il settore nazionale.

L'SRB è l'Autorità centrale di risoluzione all'interno dell'Unione bancaria.

In collaborazione con gli organi nazionali di risoluzione degli Stati membri partecipanti, costituisce l'SRM (*Single Resolution Mechanism*). L'SRM, applicato alle banche assegnate all'SRB, ha lo scopo di garantire una risoluzione ordinata delle banche in dissesto con costi minimi per i contribuenti e per l'economia reale².

Il ruolo dell'SRB è proattivo: piuttosto che attendere la gestione dei casi di risoluzione, l'SRB si concentra sulla pianificazione della risoluzione e sul miglioramento della risolvibilità, al fine di evitare i potenziali impatti negativi di un fallimento bancario sull'economia e sulla stabilità finanziaria³.

La Diretta BRRD distingue in tre fasi le indicazioni fornite, alle quali corrispondono misure di intervento specifiche: una prima fase preparatoria o della pianificazione per evitare l'instabilità finanziaria in caso di crisi e/o fallimento; una seconda fase dell'intervento "precoce" per ridurre al minimo il rischio di insolvenza; una terza fase risolutiva della crisi per risanare o liquidare la banca in modo ordinato, preservando le sue funzioni essenziali e limitando l'esposizione dei contribuenti alle perdite in caso di insolvenza⁴.

Nella fase preparatoria, l'intermediario dispone il piano di risanamento, con lo scopo di ripristinare la sostenibilità economica di lungo periodo (*long-term viability*). Vi sono contenute le azioni da attivare per fronteggiare situazioni di disequilibrio nell'ordinaria operatività e in

¹ Cfr. Dirittobancario.it

² Cfr. srb.europa.eu

³ srb.europa.eu/en/mission

⁴ Cfr. Pezzuto A. (giugno 2018), BRRD e gestione delle crisi bancarie in Italia negli anni 2015 e 2017, *Rivista di Diritto Bancario*, Milano.

situazioni di stress nel caso in cui si manifesti un evidente deterioramento rispetto ai principali indicatori riguardanti il patrimonio, la redditività e la liquidità della banca.

E' richiesto un aggiornamento del piano con cadenza quantomeno annuale e comunque al verificarsi di un cambiamento strutturale o dell'operatività della banca, che secondo quanto previsto dalla BRRD, dovrà contenere: gli elementi sostanziali del piano; l'identificazione delle funzioni essenziali; l'indicazione delle misure necessarie a fronteggiare o rimuovere gli impedimenti alla risolvibilità; le procedure per determinare il valore e la commerciabilità delle linee di *business* principali, delle operazioni e delle attività dell'ente; la descrizione dei dispositivi e delle misure per conservare o ripristinare i fondi propri, per ridurre il rischio; la leva finanziaria, per ristrutturare le passività e le linee di *business*. Nel recovery plan non è prevista in alcun caso l'ipotesi di ricorso al sostegno finanziario pubblico⁵.

Nella seconda fase, qualora si manifestassero segnali di deterioramento delle condizioni finanziarie o patrimoniali è demandata all'Autorità di vigilanza la disposizione delle misure di intervento precoce (*early intervention*).

La normativa individua tre categorie di possibile configurazione del dissesto o rischio di dissesto. Si parla di *dissesto regolamentare* nel caso in cui si manifesti un degrado significativo della situazione tecnica o di gravi violazioni di disposizioni legislative, regolamentari o statutarie, tali da poter comportare anche la revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'operatività. Nel caso in cui l'applicazione delle misure correttive non soddisfi il raggiungimento degli obiettivi richiesti, l'organo di vigilanza può procedere alla rimozione dell'intero *management* e alla nomina di nuovi amministratori, anche temporanei. In questo ultimo caso il management ed i nuovi amministratori avranno l'onere, una volta accertata la condizione finanziaria della banca, di gestire l'operatività al fine di ripristinare l'equilibrio e la sana e prudente gestione. La seconda categoria si ipotizza nel caso in cui vi siano perdite patrimoniali tali da privare la banca dell'intero patrimonio o di una parte di esso. L'ultima categoria comprende i casi di insolvenza finanziaria, per cui la banca non è in grado di rimborsare i propri debiti alla scadenza⁶.

Qualora si manifestasse dissesto o si percepisse il rischio di dissesto, le Autorità di risoluzione valutano la procedura più efficace da attivare; ordinaria di insolvenza, che comprende la

⁵ Cfr. Pezzuto A. (giugno 2018), Op. cit.

⁶ Cfr. Boccuzzi G. (2018), Il regime speciale della risoluzione bancaria. Obiettivi e strumenti., Cacucci Editore, Bari, p. 92.

liquidazione coatta amministrativa nel nostro ordinamento, o la procedura di risoluzione a tutela dell'interesse pubblico e della stabilità finanziaria del sistema economico.

Nelle indicazioni fornite dalla direttiva BRRD la risoluzione viene definita come un processo di ristrutturazione e riorganizzazione della banca.

Il principio su cui si basa la *resolution* è che le perdite della banca devono essere a carico degli investitori, seguendo quello che è l'ordine previsto nella gerarchia fallimentare, e che gli investitori e i creditori non devono subire perdite superiori a quelle che avrebbero avuto se fosse stata applicata la procedura di insolvenza ordinaria.

La procedura di risoluzione prevede l'utilizzo, anche combinato dei seguenti strumenti:

1. La vendita dell'attività d'impresa, mediante la cessione a terzi di azioni o di altri titoli della banca (*sale of business*);
2. Il trasferimento temporaneo delle attività e delle passività a una banca-ponte (*bridge bank*);
3. La separazione delle attività, in cui si separano gli attivi performing dai crediti anomali e viene previsto un successivo trasferimento di questi ultimi a una o più società veicolo, *bad bank*;
4. Il *bail-in*, la svalutazione delle azioni e dei crediti, al fine di convertirli in azioni per assorbire le perdite e ricapitalizzare la banca in difficoltà o un nuovo organismo che ne continui le funzioni essenziali⁷.

La Direttiva BRRD stabilisce che il sistema di finanziamento della risoluzione sia a carico del sistema bancario, grazie all'utilizzo di fondi di risoluzione (*bank resolution funds*) alimentati dalle banche stesse ex ante con un contributo annuale, con il progetto più ampio di costituzione di un Fondo Unico⁸.

I fondi potranno essere utilizzati solo dopo che le perdite saranno state coperte dagli azionisti e dai creditori dell'istituto in risoluzione. La BRRD prevede che il meccanismo possa avvalersi di finanziamenti nazionali, di prestiti fra meccanismi di finanziamento nazionali e di

⁷ Cfr. Pezzuto A. (giugno 2018), Op. cit.

⁸ Il Fondo di risoluzione unico è un fondo istituito a livello sovranazionale. Verrà utilizzato per la risoluzione delle banche in dissesto quando sono esaurite le altre opzioni, ad esempio lo strumento del bail-in. Sarà finanziato dai contributi del settore bancario. Dovrebbe raggiungere (entro il 2024) almeno l'1% dell'importo dei depositi protetti di tutti gli enti creditizi autorizzati in tutti gli Stati membri dell'Unione bancaria. Il suo importo stimato sarà di circa 55 miliardi di euro.

comunione dei meccanismi di finanziamento nel caso in cui la risoluzione investa grandi gruppi (*cross-border*).

Agli strumenti di risoluzione si aggiunge il sostegno pubblico finanziario da concretizzare in casi straordinari, secondo le regole che disciplinano la materia degli aiuti di Stato (*public backstop*), che consiste nel supporto mediante capitale pubblico e nell'acquisizione temporanea della proprietà della banca. La possibilità dell'intervento pubblico segue comunque l'indicazione di copertura delle perdite e la ricapitalizzazione da parte degli azionisti e degli altri creditori per un importo dell'8% massimo rispetto alle passività totali della banca (principio di *burden sharing*).

L'intervento pubblico è inquadrato dalla normativa come fattispecie dal carattere eccezionale, che qualifica la crisi aziendale di gravità assoluta, in considerazione anche dell'impossibilità di poter applicare gli ordinari strumenti di mercato previsti in caso di risoluzione⁹.

L'applicazione dello strumento pubblico è ulteriormente condizionata e potrà essere avviata solo nel caso in cui si verifichi la mancanza di efficacia dell'utilizzo degli altri strumenti di risoluzione; venga accertato dalla Autorità di risoluzione e dal Governo un possibile rischio per l'interesse pubblico nonostante la banca abbia già usufruito di un sostegno di liquidità straordinario da parte della banca centrale.

Il sistema europeo di risoluzione con la direttiva 2014/59/UE prevede che, di norma, se una banca riceve un *extraordinary public support*, ossia un sostegno pubblico riconducibile ad un aiuto di Stato, venga considerata *failing or likely to fail*¹⁰.

Nell'art. 18 del decreto legislativo 180 del 2015, così come prescritto nell'art. 32 della BRRD, viene prevista l'ipotesi in cui l'intervento pubblico non costituisca di per sé condizione di dissesto o rischio di dissesto; è il caso della ricapitalizzazione precauzionale.

L'intervento pubblico volto comunque a porre soluzione al disequilibrio della stabilità finanziaria, viene concesso come:

⁹ Capriglione F.; Alpa G.; Andenas M; Antonucci A; Masera R.; Mc Cormick R.; Merusi F.; Montedoro G.; Paulus C. (2017), Rivista trimestrale di diritto dell'economia, la Fondazione G. Capriglione Onlus, Università Luiss G. Carli, Roma, p.15.

¹⁰ Cfr. Micossi S. (2019), "Sostegno privato o sostegno pubblico alle banche in difficoltà: una prospettiva economica" - Convegno "Banche e aiuti di Stato: quale modello dopo la sentenza Tercas" Sapienza Università di Roma, assonime.it.

- garanzia dello Stato a supporto degli strumenti di liquidità forniti dalla banca centrale, di cui ne fornisce le condizioni;
- garanzia dello Stato sulle passività di nuova emissione;
- sottoscrizione di fondi propri o acquisto di strumenti di capitale a condizioni economiche che non generano valore per la banca, se al momento dell'operazione la stessa non si trova in una situazione che riconduca ai presupposti della risoluzione e non vi siano i presupposti per la riduzione o la conversione degli strumenti di capitale¹¹.

La normativa prevede, con lo scopo di contenere l'utilizzo dello strumento in considerazione dell'eccezionalità della sua natura, che la banca, che quindi non viene considerata in dissesto o in caso di dissesto, possa utilizzare l'intervento di stato qualora il finanziamento sia concesso ai sensi della normativa nella forma di garanzia statale per le banche con patrimonio netto positivo, sia cautelativo e temporaneo in misura proporzionale alla perturbazione e non venga utilizzato a copertura di perdite già registrate o che hanno possibilità di verificarsi nel prossimo futuro.

La concessione potrà essere erogata solo a copertura di carenze di capitale emerse nell'ambito di prove di stress o delle verifiche dell'*Asset Quality Review*.

Il carattere eccezionale della ricapitalizzazione precauzionale, sia per le rigorose indicazioni di utilizzo che per le modalità operative previste nel quadro normativo, è la relativa configurazione *come un intervento di natura cautelativa e temporanea, volto a superare situazioni specifiche in cui una banca, comunque solvibile, manifesta uno shortfall di capitale che non riesce a fronteggiare con gli ordinari strumenti di mercato. L'erogazione dei fondi pubblici determina, in via automatica, l'applicazione della disciplina sugli aiuti di Stato e, conseguentemente delle regole sulla condivisione degli oneri (burden sharing) previste dalla Comunicazione della Commissione sugli aiuti di Stato del 31 luglio 2013*¹².

Al fine di disciplinare la complessa operazione della ricapitalizzazione pubblica precauzionale, l'EBA ha emanato delle linee guida, anche in considerazione dell'ampia discussione sull'interpretazione di alcuni elementi normativi.

¹¹ Cfr. Boccuzzi G. (2015), L'Unione Bancaria europea. Nuove istituzioni e regole di vigilanza e di gestione delle crisi bancarie, Bancaria Editrice, Roma, p. 121.

¹² Boccuzzi G. (2018), Op. cit., p. 140.

In particolare, si fa riferimento al principio secondo cui nella procedura di ricapitalizzazione precauzionale, essendo questa intesa nella direttiva come un'eccezione all'applicazione di un intervento pubblico, perché attuata in mancanza di dissesto o rischio di dissesto, non dovrebbe ricorrere la condizione che la *Banking Communication* comunque prevede come aiuto di Stato per la riduzione o conversione degli strumenti di capitale.

Ulteriore criticità può essere rilevata in riferimento alla valutazione delle condizioni della banca rispetto all'effettivo stato di perturbazione riflesso sul sistema economico, alla definizione di solvibilità dell'istituto, delle perdite e dell'importo indicato come necessario per la ricapitalizzazione dell'istituto.

Sarà compito dell'organo di vigilanza, della Commissione europea unitamente ai governi dei singoli Stati, rendere la normativa trasparente ed efficiente, per condurre ad una applicazione delle procedure quanto più tempestiva e definita possibile.

2.2. La ricapitalizzazione precauzionale del Monte dei Paschi di Siena.

Il Monte dei Paschi di Siena è la più antica banca del mondo ancora in attività. Costituisce, assieme alle altre società del gruppo, il quinto gruppo bancario italiano.

Attualmente l'azionista di maggioranza del Gruppo Monte Paschi è lo Stato italiano che detiene, complessivamente, il 68,2% del capitale sociale, con la partecipazione diretta del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Nacque il 27 febbraio 1472 sotto forma di Monte di Pietà per correre in aiuto alle classi disagiate della popolazione della città di Siena, allo scopo di concedere credito alle persone più bisognose, vittime degli usurai.

Nel 1642 acquisì la denominazione di "Monte dei Paschi": fu l'anno della creazione di un nuovo istituto bancario, amministrato da otto cittadini, scelti all'interno della classe nobile, con il fine di concedere prestiti ad agricoltori, allevatori, istituzioni e privati.

Tra il 1990 al 1995, il Monte dei Paschi di Siena fu la prima banca in Italia a diversificare la propria attività nella bancassicurazione, con Monte dei Paschi Vita. Tramite Ducato Gestioni operava nei fondi comuni d'investimento.

L'8 agosto 1995 i cambiamenti normativi, la così detta legge Amato, obbligarono a scindere le due attività cardine che avevano caratterizzato l'istituto fino a quel momento.

Il decreto del Ministero del tesoro diede origine a due enti: la Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. e la Fondazione Monte dei Paschi di Siena. La Fondazione, come ente no-profit, ha per scopo l'assistenza e la beneficenza, nonché funzione di utilità sociale nei settori dell'istruzione, della ricerca scientifica, della sanità e dell'arte, soprattutto con riferimento alla città e alla provincia di Siena. Ad oggi la Fondazione detiene poco più del 30% delle azioni dell'istituto di credito.

Per poter comprendere le scelte effettuate dallo Stato italiano per far fronte alla crisi della banca, ovviamente nell'ambito delle soluzioni previste dalla BRRD, è utile aver evidenza dell'operatività della banca e della sua dimensione, allo scopo di inquadrare gli impatti economici e sociali che si sarebbero potuti determinare da errate scelte.

Banca Monte dei Paschi di Siena opera sull'intero territorio nazionale e sulle principali piazze internazionali, anche grazie al supporto di proprie controllate, con un'operatività incentrata sui servizi tradizionali del retail e *commercial banking* e in particolare con la clientela, famiglie e piccole e medie imprese, nei diversi segmenti dell'attività bancaria e finanziaria, da quella tradizionale al credito speciale.

Il 25 giugno 1999 la Banca Monte dei Paschi di Siena venne quotata sulla Borsa Valori di Milano con un'offerta pubblica che fece registrare richieste di acquisto pari a dieci volte l'offerta¹³. Da quel momento in poi iniziò l'espansione territoriale, grazie all'acquisizione di partecipazioni nella Banca Agricola Mantovana che rafforzarono la presenza territoriale nell'Italia settentrionale e nella Banca del Salento per l'Italia meridionale.

Nel 2007 la banca procedette all'acquisizione del 55% di Biverbanca - Cassa di Risparmio di Biella e Vercelli, banca specializzata nei servizi alle famiglie e nello sviluppo dei distretti economici locali, caratterizzati dalla presenza forte di piccole e medie imprese; nel novembre dello stesso anno annunciò l'accordo con Banco Santander per l'acquisizione di Banca Antonveneta per la somma di 9 mld di euro.

Sarà proprio l'operazione di acquisizione del Santander che porterà il Monte dei Paschi di Siena verso un periodo di difficoltà e decadimento, con ripercussioni insanabili sul clima positivo e il supporto dell'opinione pubblica che fino ad allora aveva accompagnato la storia della banca.

¹³ Cfr. [http://www.mps.it/La Storia/La Banca](http://www.mps.it/La%20Storia/La%20Banca)

L'ispezione della Banca d'Italia conclusasi il 9 marzo 2012 contestava alla banca gravi insufficienze nella gestione della liquidità. Venne avviata la procedura sanzionatoria per carenze nell'organizzazione e nei controlli interni e per la violazione in materia di contenimento dei rischi finanziari.

A giugno del 2012, i nuovi organi aziendali approvarono il Piano Industriale contenente le iniziative straordinarie richieste dalla Banca d'Italia al termine dell'ispezione. Nei mesi seguenti saranno sostituiti anche gran parte dei dirigenti di alto livello.

Nel dicembre 2012 la Commissione europea approvava, in via temporanea, un'iniezione di capitale di 3,9 miliardi di euro sotto forma di strumenti ibridi, i cosiddetti "Monti bond". Il governo italiano aveva concordato l'aiuto di Stato al fine di consentire alla banca di raccogliere e uniformarsi alle raccomandazioni dell'Autorità Bancaria Europea.

A giugno del 2014 la banca procedette con un aumento di capitale da 5 miliardi di euro che stravolgerà gli assetti azionari; nello stesso anno la banca sarà bocciata dagli stress test della Banca Centrale Europea, condotti in occasione del *Comprehensive assessment 2014*, dai cui esiti il Meccanismo di Vigilanza Unico procederà a richiedere una proposta di riorganizzazione per poter rafforzare il patrimonio e trovare una soluzione alla questione legata alla qualità del credito concesso al fine di perseguire un definitivo risanamento del gruppo. Nel contempo il titolo in Borsa perdeva il 39,2%.

Unitamente alla BCE e alla Banca d'Italia il MVU avrà il compito di svolgere l'attività di vigilanza sulle banche. Alla luce degli esiti della prova sarà proprio il MVU a determinare il fabbisogno di capitale regolamentare della banca.

L'anno seguente, dopo avere ottenuto l'autorizzazione dal Meccanismo di Vigilanza Unico¹⁴, MPS sarà costretta a varare un nuovo aumento di capitale da 3 miliardi di euro, di cui 1,1 miliardi destinati a completare il rimborso degli aiuti di Stato ricevuti nel 2013 e la restante parte a colmare lo *shortfall patrimoniale*.

Nel 2015 anche lo Stato italiano entrò tra i soci con una quota pari al 4%. La banca continuò ad operare in autonomia con l'impegno di presentare un piano di ristrutturazione che potesse consentire un miglioramento del profilo del rischio, una riduzione dei costi operativi, la

¹⁴ Il Meccanismo di Vigilanza Unico (MVU) è il sistema europeo di vigilanza bancaria che comprende la BCE e le Autorità di vigilanza nazionali dei paesi partecipanti.

cessione di attivi non strategici e limitazioni alla remunerazione dei vertici della banca, la cui scelta veniva designata al MEF che operava per conto dello Stato.

Tra febbraio e luglio del 2016 l'ABE, unitamente alla Banca Centrale e alle Autorità di vigilanza nazionali, sottoposero le banche alla prova di stress al fine di valutare la resilienza delle stesse e la loro capitalizzazione in situazioni di crisi, per poter individuare per tempo eventuali carenze di capitale e avviare le azioni necessarie al rafforzamento patrimoniale.

Lo scenario particolarmente avverso e penalizzante su cui si basava questa procedura prevedeva ipotesi metodologiche severe in riferimento all'evoluzione dell'attività economica e dei tassi di interesse a lungo termine. L'ipotesi imponeva di non considerare eventuali azioni che le banche avrebbero posto in essere per attutire gli effetti negativi dei turbamenti congiunturali, secondo quello che è il principio statico del bilancio.

Nel luglio 2016 Monte dei Paschi di Siena venne bocciata allo stress test dall'EBA, l'Ente Bancario Europeo, risultando la peggiore tra le 51 banche europee coinvolte. Nell'ipotesi di scenario attuata i risultati mostravano che a fine 2018 Monte dei Paschi di Siena avrebbe registrato un peggioramento della situazione patrimoniale, con un capitale di qualità primario pari al -2,4%, contro quello registrato nello scenario di base pari al 12,2%, in linea con il valore di riferimento alla data di chiusura dell'esercizio del 2015.

Nei mesi successivi il rischio default si fece sempre più concreto e si tentò, invano, la via dell'aumento di capitale con intervento di investitori privati.

Accertata l'impossibilità di portare a termine l'operazione di aumento di capitale con ricorso al mercato, il 23 dicembre del 2016 Monte dei Paschi inviò alla BCE un'istanza di sostegno straordinario di supporto alla liquidità per poter accedere al procedimento di ricapitalizzazione precauzionale, così come previsto dalla Direttiva BRRD 2014/59, articolo 32, comma 4.

L'intervento di sostegno pubblico alla liquidità e al capitale delle banche aveva, come detto in precedenza, l'intento di evitare che la probabile crisi di un intermediario potesse avere conseguenze effettive sia sulla banca stessa che, di rimando, sulla stabilità dell'intero sistema finanziario.

La legislazione europea nell'ambito degli strumenti di contenimento e gestione delle crisi ha introdotto la ricapitalizzazione precauzionale come specifica misura di intervento pubblico, ed il Parlamento italiano lo ha introdotto con il decreto legge n. 237 del 23 dicembre 2016, convertita poi con le modificazioni nella legge n. 15 del 17 febbraio 2017.

Questa forma di ricapitalizzazione secondo la norma può essere applicata a sostegno di banche solvibili, con l'applicazione del principio di *burden sharing*, ossia la condivisione degli oneri tra azionisti e creditori, mediante la conversione in capitale delle passività assoggettabili.¹⁵

La legge prevede che l'intervento statale di ricapitalizzazione precauzionale possa essere applicato a favore di banche che abbiano necessità di rafforzare il patrimonio, a seguito degli esiti emersi dallo stress test o da verifiche della qualità degli attivi, come nel caso dell'*Asset Quality Review*.

Sul piano delle garanzie, la direttiva ne dispone la concessione a copertura di passività emesse dalla banca e di finanziamenti erogati dalla Banca d'Italia, al fine di evitare il rischio di liquidità. Il percorso della ricapitalizzazione precauzionale viene disposto per fronteggiare le perturbazioni causate dalla crisi e mantenere stabile il sistema finanziario. Come esposto in precedenza, si tratta di un sostegno di natura cautelativa e temporanea, che va commisurato rispetto agli effetti provocati sul sistema, tanto che non è previsto l'utilizzo dell'intervento a copertura di perdite già accertate o potenziali.

Alla Commissione europea è demandato il compito di approvare e valutare la compatibilità della richiesta di ricapitalizzazione con le regole applicate agli aiuti di Stato. Il MVU, una volta attestata la solvibilità della banca secondo quelli che sono i requisiti minimi previsti dalla normativa europea, nei compiti ad essa demandati e in qualità di organo competente, provvede ad autorizzare i procedimenti da porre in essere per l'operazione di ricapitalizzazione.

L'ammontare di capitale che una banca può richiedere allo Stato è quella necessaria a coprire il fabbisogno patrimoniale che emerge dagli esiti di una prova di stress.

Sarà proprio la BCE, sulla base degli esiti della prova di stress pubblicata dall'EBA nel mese di luglio, a quantificare il fabbisogno di capitale regolamentare necessario per riallineare il CET1,

¹⁵ Cfr. Relazione e Bilancio 2017, Fondo di Garanzia di Tutela dei Depositi.

il maggiore indice di solidità di una banca, alla soglia dell'8%¹⁶, nonché per raggiungere la soglia di TCR¹⁷ stabilita all'11,5%.

Nel determinare l'importo dell'intervento di Stato compatibile con la normativa europea¹⁸ la Commissione ha sottratto al fabbisogno suddetto le perdite d'esercizio contabilizzate nel periodo successivo alla data dello stress test fino al 31 marzo 2017 (3,2 miliardi per il 2016 e 169 milioni per il primo trimestre del 2017).

2.3. La liquidazione ordinata delle banche venete: Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza.

Il Gruppo Veneto Banca nacque nel 1877, anno di fondazione della Banca Popolare di Montebelluna, in provincia di Treviso.

Un importante sviluppo si avrà tra il 1997 e il 2007, periodo nel quale l'istituto raddoppiò il numero degli sportelli, dei dipendenti e dei soci, riuscendo quasi a triplicare il rendimento azionario, diventando un player bancario nazionale.

Dal 2000 cambiò la denominazione in Veneto Banca. Estese i propri interessi fino nell'Europa Orientale e, con una nuova sede principale a Milano, sviluppò il ramo della consulenza internazionale per le imprese, aprendo uffici operativi a Hong Kong e Shanghai¹⁹.

Nel 2010 il Gruppo porta a termine due nuove importanti acquisizioni: con la Cassa di Risparmio di Fabriano e Cupramontana, implementando così l'operatività nelle Marche e in Umbria e quella di Banca Apulia con filiali in Puglia, Basilicata, Campania, Molise, Abruzzo, Marche e a Roma.

Nel giro di soli 10 anni Veneto Banca divenne la dodicesima banca italiana.

¹⁶ L'acronimo CET1 ratio sta in realtà per Common Tier Equity 1 ratio ed è il maggiore indice di solidità di una banca. Questo rapporto, espresso in percentuale, viene calcolato rapportando il capitale ordinario versato (Tier 1) con le attività ponderate per il rischio. La BCE istituisce valori soglia di CET1 per ogni banca e per ogni Paese, anche se in linea generale il valore minimo indicato è quello dell'8%.

¹⁷ Il TCR, acronimo di Total Capital Ratio, è un altro indicatore che misura la solidità di una banca. E'calcolato dividendo il patrimonio di vigilanza per i crediti concessi ai clienti, ponderati per il rischio. Più questo valore è alto, più la banca è considerata solida. L'indicatore è importante per comprendere se l'istituto di credito abbia le coperture sufficienti a restituire il denaro ai clienti, tenuto conto che i crediti che ha concesso potrebbero non essere rimborsati.

¹⁸ L'intervento pubblico potrà ammontare al massimo a 5,4 miliardi.

¹⁹ Cfr. <http://www.bankpedia.org/>

Questo sviluppo impetuoso è stato accompagnato da una costante crescita del valore della quota azionaria, che però non era data dal mercato.

Su proposta del Consiglio di Amministrazione, infatti, l'assemblea dei soci di Veneto Banca, in sede di approvazione del bilancio, deliberava annualmente il sovrapprezzo che doveva essere versato in aggiunta al valore nominale per ciascuna azione, determinando così il valore complessivo delle proprie azioni, che vedrà raggiungere il suo apice nel 2013. Il prezzo delle azioni nel 2013 raggiunse 40,75 euro, a fronte dei 21,25 di nove anni prima.

Con il decreto legge del 24 gennaio 2015, n. 3²⁰ venne attuata una proposta di riforma delle banche popolari. La riforma comprendeva la trasformazione in S.p.A. di quelle banche popolari che avevano assunto delle dimensioni rilevanti, con un attivo di bilancio superiore ad 8 miliardi di euro.

A seguito dell'evoluzione del sistema bancario e delle nuove condizioni dettate dalla riforma, a settembre del 2015 i vertici di Veneto Banca confermavano il percorso di "rafforzamento" dell'Istituto, dettato dalla Banca Centrale Europea, che imponeva la trasformazione in società per azioni, la quotazione in Borsa e un successivo aumento di capitale.

Tra il 2014 e il 2015 però il percorso di importante crescita venne interrotto ed emersero significative criticità. Nell'ottobre del 2015 venne presentato il Piano Industriale del Gruppo per il periodo 2015-2020, che prevedeva la chiusura di 130 filiali entro il 2017.

Il 19 dicembre 2015 fallì un aumento di capitale.

L'Assemblea dei Soci approvò, come richiesto dal decreto legge 3/2015, la trasformazione da Società Cooperativa a Società per Azioni S.p.A.: alla chiusura del 22 giugno 2016 le sottoscrizioni raggiunsero appena il 2,22% del totale, pari a 22,2 milioni di euro, con controvalore di azioni non sottoscritte e rimaste inoptrate pari a 977,7 milioni, con la necessità di un aumento di capitale da 1 miliardo di euro.

Il valore attuale delle azioni, successivamente al Consiglio di Amministrazione tenutosi in data 30 maggio 2016, fu fissato tra € 0,10 ed € 0,50, con conseguente sostanziale azzeramento delle stesse, ai danni di oltre 87 mila soci.

²⁰ Cfr. http://www.governo.it/sites/governo.it/files/decreto_legge_24gennaio2015_n3.pdf

Nessun investitore si era fatto avanti per mettere i soldi a salvataggio della banca e il governo non era pronto a intervenire: troppo ristretto il tempo tecnico dettato per poter mettere in piedi un decreto legge ed evitare la procedura del *bail-in*.

Banca d'Italia e BCE preoccupate per le inevitabili ripercussioni che la crisi delle banche venete avrebbe portato sull'intero sistema finanziario ottennero che il Fondo Atlante, fondo comune di investimento finalizzato a sostenere le banche italiane in operazioni di ricapitalizzazione ed a favorire la gestione dei crediti in sofferenza del settore, garantisse l'aumento di capitale e che si adoperasse per assicurare la funzionalità di un mercato certamente efficiente ma soprattutto trasparente per quanto riguarda la gestione delle sofferenze creditizie.

L'aumento verrà concretizzato a fine giugno del 2016 dal "Fondo Atlante", con una sottoscrizione di 9.885.823.295 azioni ordinarie di nuova emissione di Veneto Banca, acquisendo così il controllo attraverso il possesso del 97,64% del capitale azionario dell'istituto.

Quasi contemporaneamente, sempre nel Veneto, si è assistito ad un ulteriore fenomeno di crisi bancaria: la Banca Popolare di Vicenza.

La Banca Popolare di Vicenza fu costituita nel 1866, tra le primissime banche popolari in Italia in ordine di data, la prima popolare fondata in Veneto.

Fortemente radicata nell'originaria provincia di nascita, la Banca prese a estendersi a partire dagli anni Ottanta con l'apertura di sportelli e poi negli anni Novanta con l'acquisizione di piccole banche popolari nell'intero Nord-Est.

All'inizio del ventesimo secolo fu avviato un processo di espansione anche fuori del Veneto, attraverso l'acquisizione di diverse banche su tutto il territorio nazionale.

La Banca si poneva al diciannovesimo posto nella graduatoria Mediobanca²¹ 2003 per raccolta dei gruppi bancari italiani.

Con la fusione per incorporazione della controllata Cassa di Risparmio di Prato e di Banca Nuova nella Capogruppo, Banca Popolare di Vicenza nel 2011 presentò un nuovo assetto strategico organizzativo²². Tra il 2008 e il 2014 la banca raddoppia il numero dei propri soci passando da 60 mila a 116 mila, tramite due operazioni di aumento di capitale lanciate tra il 2013 e il 2014, come conseguenza del riassetto della normativa regolamentare e di vigilanza

²¹ Cfr. www.bankpedia.org/mediobanca

²² Cfr. www.popolarevicenza.it

(a partire dal 2013), in applicazione delle norme di Basilea III, che prevedevano, tra l'altro, un rafforzamento dell'adeguatezza patrimoniale da parte delle banche.

In quegli anni, dal 2000 al 2016 la banca ricevette rilievi da parte della Banca d'Italia con provvedimenti e sanzioni amministrative sia per le modalità di determinazione del prezzo delle azioni, riscontrate come "non rigorose" e "prive del parere di esperti indipendenti", che per mancata adeguatezza del prezzo delle stesse ad una redditività fortemente ridotta nel tempo.

Nel 2015 il CdA della Banca, rinnovato dopo le ispezioni della Vigilanza, approvò un piano di rilancio, confermando il percorso di "rafforzamento" imposto dalla Banca Centrale Europea, che prevedeva per la Popolare di Vicenza la trasformazione in S.p.A., la quotazione in Borsa e un successivo aumento di capitale 1,5 mld.

Nel processo di trasformazione, il prezzo delle azioni venne portato da 48 a 6,3 euro per BPV, anche in questo caso, così come per Veneto Banca, con un significativo depauperamento di valore per i soci.

Dato lo stato di difficoltà della banca, l'aumento di capitale attraverso i privati non ebbe un esito positivo, così che anche l'offerta delle azioni sul mercato a un prezzo di 0,10 fallì.

A fine giugno 2016 il Fondo Atlante divenne il principale azionista di BPVI con più del 99 per cento del capitale.

La contemporaneità della crisi delle due banche venete stimolò un intervento complessivo sulle due banche.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze il 25 giugno 2017 con decreto legge n. 99, su proposta della Banca d'Italia, disponeva la sottoposizione di Banca Popolare di Vicenza e di Veneto Banca S.p.A. a liquidazione coatta amministrativa²³.

Il clima di fiducia con cui le famiglie, gli artigiani e le imprese, avevano da sempre alimentato il supporto alle due banche, che nascevano proprio sotto forma di banche popolari, particolarmente legate al territorio di riferimento e caratterizzate da uno scopo mutualistico, era ormai deteriorato dal prolungarsi della crisi congiunturale e dalla percezione che il sistema

²³ Cfr. Ai sensi dell'articolo 80, comma 1, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia – TUB) e dell'articolo 2, comma 1, lettera a), del D.L. n. 99 del 25 giugno 2017 recante "Disposizioni urgenti per la liquidazione coatta amministrativa di Banca Popolare di Vicenza S.p.A. e di Veneto Banca S.p.A.".

bancario italiano non possedesse gli strumenti per poter tempestivamente interpretare e quindi correggere le situazioni nella gestione dell'ordinaria attività svolta e far fronte preventivamente a misure di contenimento del rischio in caso di rilevazioni di anomalie sulla gestione stessa dell'istituto.

Alla base delle iniziative che verranno messe in atto per il salvataggio della Banca Popolare di Vicenza e di Veneto Banca ci sarà il complesso disegno di ristrutturazione del sistema bancario in riferimento alla gestione delle crisi, il cui intento era quello di rafforzare e consolidare il patrimonio, migliorare l'efficienza, riducendo anche i costi e preparare il sistema banca alla resistenza di probabili shock esterni.

Il principio che alimentava la ricerca di una soluzione alla crisi delle due banche venete restava il mantenimento della stabilità finanziaria.

Nel nuovo disegno previsto dalla legislazione europea per la gestione delle crisi sono state introdotte specifiche misure di intervento.

Una misura prevista dal decreto legge n. 237 del 23 dicembre 2016, convertita poi con le modificazioni nella legge n. 15 del 17 febbraio 2017, è quella dell'intervento pubblico attraverso la ricapitalizzazione precauzionale. La misura è stata esplicitata del paragrafo relativo al caso del Monte dei Paschi di Siena.

Una ulteriore misura, quella della risoluzione, è stata attuata per le quattro banche citate (Banca delle Marche, Cassa di Risparmio di Chieti, Banca Popolare dell'Etruria e Cassa di Risparmio di Ferrara).

Quando nessuna delle suddette misure risulta applicabile, è possibile ricorrere ad una ulteriore misura, la liquidazione ordinata, attraverso l'azione dell'Autorità nazionale. Tale ultima misura è quella adottata, attraverso le procedure di liquidazione coatta amministrativa nei confronti della Banca Popolare di Vicenza e di Veneto Banca con il decreto legge n 99 del 25 giugno 2017.

Occorre precisare che il Governo inizialmente aveva ipotizzato la procedura della ricapitalizzazione precauzionale delle due banche.

Furono le stesse Banche Venete ad avanzare al MEF richiesta di accesso alla "ricapitalizzazione precauzionale", prevista dal DL. 237/2016, al capo II, che però non venne accolta dalla

Commissione europea per mancanza di risorse private sufficienti a coprire perdite cosiddette probabili nel futuro prossimo²⁴.

La dichiarazione della Banca Centrale Europea sulla situazione di dissesto delle Banche, comunicata il 23 giugno 2017, sarà poi confermata dal Comitato di Risoluzione Unico con una valutazione che escluderà anche la possibilità di poter agire secondo la procedura di risoluzione, in quanto accerterà la mancanza di uno dei tre requisiti fondamentali secondo le regole europee, ossia l'interesse pubblico nell'intervento: le banche non furono considerate sistemiche per l'intera zona euro. La crisi verrà pertanto demandata a livello nazionale.

Nonostante la procedura prevista dal Testo Unico Bancario abbia comportato la messa in liquidazione coatta delle due banche, il Governo, a tutela dell'intero sistema, attraverso il MEF, con il decreto legge n. 99 del 25 giugno 2017, ha deciso di stabilire misure pubbliche a sostegno di una liquidazione ordinata dei due istituti. Al riguardo, assicurata la continuità dell'esercizio dell'impresa, per il tempo strettamente necessario al conseguimento dell'operazione di cessione, è stata prevista la cessione dell'azienda bancaria, o rami di essa ad un acquirente, con misure di aiuto pubblico a sostegno dell'operazione stessa.

Tale percorso è stato portato avanti attraverso la Banca d'Italia, organo nazionale competente, che, seguendo le indicazioni a norma della legge n. 121 del 31 luglio 2017, con la supervisione dei commissari liquidatori, procederà con la cessione delle attività e passività alla Banca Intesa Sanpaolo. Di tale operazione si dirà più in dettaglio nel successivo capitolo 3.

Il costo della crisi, secondo l'applicazione delle misure di condivisione degli oneri sarà sostenuto anche dagli azionisti e dai detentori di obbligazioni subordinate delle due banche.

Inoltre, così come per il Monte Dei Paschi di Siena, la legge di Stabilità del 2016²⁵ ha istituito il Fondo di Solidarietà, la cui gestione fu affidata al Fondo Interbancario di Tutela dei Depositanti, con l'obiettivo di erogare prestazioni a favore degli investitori in strumenti finanziari subordinati.

Al riguardo, giova rammentare che sono state previste due modalità per l'accesso alle prestazioni del Fondo, la procedura di indennizzo forfettario e quella arbitrale.

Nel caso delle due banche venete l'accesso alle prestazioni del Fondo è stato messo in atto seguendo la modalità di accesso alla procedura di indennizzo forfettario. La disciplina di

²⁴ Cfr. Visco I., (12 luglio 2017), Intervento del Governatore, Assemblea ABI, Roma.

²⁵ Cfr. Legge 208 del 28 dicembre 2015.

riferimento è quella disciplinata da decreto legge n. 99 del 2017 che prevede che siano a carico del Fondo di Solidarietà le misure di sostegno per gli investitori in strumenti finanziari emessi dalle due banche.

Secondo il Regolamento del Fondo di Solidarietà, l'indennizzo forfettario è riservato agli investitori che abbiano sottoscritto o acquistato strumenti finanziari subordinati, entro il 12 giugno 2014 e ancora in essere alla data di avvio della procedura di messa in liquidazione coatta amministrativa (giugno 2017).

L'indennizzo forfettario erogato dal FITD è stato pari all'80% della somma corrisposta per l'acquisto degli strumenti suddetti, *al netto degli oneri e delle spese connesse all'acquisto e della differenza tra il rendimento degli strumenti e il rendimento di mercato di un BTP in corso di emissione di durata finanziaria equivalente oppure il rendimento ricavato tramite interpolazione lineare di BTP in corso di emissione aventi durata finanziaria più vicina*²⁶.

A completamento dell'80% dell'importo erogato dal Fondo, il restante 20% è stato corrisposto agli investitori in strumenti finanziari subordinati direttamente da Banca Intesa Sanpaolo.

Al 31 dicembre 2018, sono state liquidate 2.183 istanze, per complessivi € 8.671.981,21, su un totale di istanze pervenute pari a 8.504, la maggior parte riferite a investitori della Banca Popolare di Vicenza²⁷.

2.4. La ristrutturazione e la ricapitalizzazione della Banca popolare di Bari attraverso il Mediocredito Centrale.

La Banca Popolare di Bari fu fondata nel 1960 sotto forma di società cooperativa, per poi divenire, nel 1998, Gruppo Creditizio Banca Popolare di Bari in seguito a numerose acquisizioni.

E' tra le dieci maggiori banche popolari italiane, il primo gruppo creditizio autonomo del Mezzogiorno.

²⁶ Relazione Bilancio 2017 Fondo Interbancario Tutela dei Depositi – La gestione del Fondo di Solidarietà.

²⁷ Cfr. Relazione Bilancio 2018 Fondo Interbancario Tutela dei Depositi – La gestione del Fondo di Solidarietà.

Fortemente legata al territorio di riferimento, come vuole la caratteristica principale della sua forma giuridica, la banca è presente sull'intero territorio nazionale in 13 regioni con oltre 350 sportelli²⁸.

Sono circa 600.000 i clienti a cui, oltre ai tradizionali servizi bancari, offre anche attività legate all'intermediazione mobiliare, alla gestione del risparmio e servizi assicurativi, con il supporto di società specializzate entrate nel Gruppo²⁹.

Sostiene oltre 100.000 aziende, al 31 dicembre 2018 ha impieghi per oltre 10 miliardi e raccolta diretta pari a circa 8,7 miliardi, dei quali 4,5, garantiti dal Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi, in quanto inferiori ai 100.000 euro³⁰. Sono circa 70.000 mila i soci che hanno sottoscritto quote di partecipazione³¹.

La crisi della banca ha avuto inizio nel decennio precedente.

Dopo l'acquisizione della Cassa di Risparmio di Orvieto avvenuta nel 2009, venne resa evidente alla banca l'esigenza di corroborare il proprio assetto organizzativo e di riorganizzare il meccanismo dei controlli interni.

A partire dal 2010, con una prima ispezione conclusasi con un esito "parzialmente sfavorevole", la Banca d'Italia segnalava carenze organizzative e sui controlli interni; emergono i primi rischi di liquidità, vengono imposti requisiti patrimoniali e l'astensione da iniziative di sviluppo sino al recepimento delle prescrizioni della Vigilanza e almeno per un periodo di un anno.

Saranno proprio i controlli interni, ritenuti deboli, al centro dell'attività della Vigilanza tra il 2011 e il 2012, i cui esiti confermeranno la necessità di maggior presidio sui rischi di liquidità e sulla compliance.

Dai nuovi accertamenti ispettivi nel 2013 emergeranno miglioramenti, ma il permanere di alcune aree di debolezza richiederà nuove azioni volte al rafforzamento della funzione *Internal Audit*, sia sulle metodologie di gestione e controllo del rischio, sia sulla qualità delle risorse dedicate a tale funzione, interventi che verranno rimossi nel giugno del 2014, grazie ad una

²⁸ Cfr. <https://www.popolarebari.it/content/bpb/it/il-gruppo.html>

²⁹ Cfr. <https://www.popolarebari.it/content/bpb/it/il-gruppo/chi-siamo/la-nostra-storia.html#banca-popolare-di-bari.html>

³⁰ Cfr. Banca d'Italia (16.12.2019), L'intensità dell'azione di vigilanza sulla Banca Popolare di Bari.

³¹ La quota di partecipazione mediamente è pari a 2.500 azioni, per un importo di euro 5.900, Cfr. Banca d'Italia (16.12.2019).

sostanziale eliminazione delle criticità riscontrate e delle azioni correttive poste in essere seguendo le tempistiche dettate dalla Vigilanza.

Nel luglio 2014, dopo la valutazione della sostenibilità dell'operazione, la Banca d'Italia autorizzava la banca ad acquisire il controllo di Banca Tercas, ricevendo un contributo di 330 milioni da parte del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD): tale intervento verrà considerato come un "salvataggio", volto a mantenere la stabilità del sistema e a tutelare l'interesse dei depositanti.

Come previsto dal Piano Industriale approvato nel luglio 2012 per il 2012-2016, il Gruppo si impegnava a recuperare ulteriori mezzi patrimoniali per complessivi 500 milioni di euro, al fine di allineare i coefficienti patrimoniali alle indicazioni di Basilea III³².

Nel 2015, a seguito della già accennata riforma delle banche popolari varata dal Governo, l'assemblea dei soci in occasione dell'approvazione del bilancio deliberava la riduzione da 9,53 a 7,5 euro il valore delle azioni³³.

Tale riduzione ha ingenerato preoccupazione e malcontento della base sociale, con molteplici richieste di vendita di azioni, che alla fine del 2016 si attesteranno a circa 38,9 milioni di azioni, pari a un quarto del capitale sociale³⁴.

Sulla base dei numerosi esposti, nei primi mesi del 2016, furono avviate indagini sulle connessioni tra i finanziamenti e la sottoscrizione delle azioni, unitamente ad altri controlli mirati ai profili di adeguatezza patrimoniale e del credito.

La Banca d'Italia segnalava, oltre al non perseguimento degli obiettivi fissati nelle tempistiche imposte, una non piena adeguatezza dell'Organo dell'istituto e dell'Esecutivo ad affrontare le accresciute complessità, anche legate all'operazione di acquisto di Banca Tercas.

Anche in seguito alle segnalazioni della Consob, l'Autorità di vigilanza erogherà sanzioni per 2 milioni.

Con la sospensione da parte del Consiglio di Stato, alla fine del 2016, della riforma delle popolari e l'interruzione del processo di trasformazione in S.p.A., la banca affrontava ulteriori difficoltà nel processo di raccolta di capitale di rischio, in considerazione dello status di società

³² Cfr. Banca d'Italia (23.04.2020), Domande e risposte sulla crisi della Banca Popolare di Bari.

³³ Le azioni non sono quotate in borsa, pertanto il loro valore non è determinato dalle fluttuazioni di mercato.

³⁴ Cfr. Banca d'Italia (16.12.2019), L'intensità dell'azione di vigilanza sulla Banca Popolare di Bari.

cooperativa con principio di voto capitario e quindi ostacolo per la raccolta di mezzi patrimoniali sul mercato.

Tutte queste circostanze hanno inciso ulteriormente sul prezzo delle azioni che nel 2017 era intanto sceso a circa 2,50 euro, rispetto ai 9,5 euro del 2009.

Il processo di trasformazione societaria subiva un rallentamento e nel contempo la situazione di deterioramento aziendale precipitò; al 30 giugno 2018 i crediti deteriorati lordi della banca ammontavano a 2,571 miliardi di euro su un totale di 7 miliardi di crediti. La banca chiuderà il 2018 con una perdita di 430 milioni³⁵.

Nel 2019 si verifica lo “stallo gestionale” per la conflittualità tra Presidente e Amministratore Delegato; l’istituto di vigilanza, dopo numerosi incontri in cui veniva chiesto agli esponenti aziendali *di preservare la coesione nella governance in una fase particolarmente delicata per la banca*, alla fine dello stesso anno evidenziano l’incapacità degli organi amministrativi di adottare con tempestività ed efficacia le misure correttive necessarie per superare la stasi operativa e riequilibrare la situazione reddituale e patrimoniale della Banca Popolare di Bari³⁶. Emergeranno nel contempo inoltre gravi perdite patrimoniali che porteranno i requisiti prudenziali di Vigilanza al di sotto dei limiti regolamentari.

Il 13 dicembre 2019 la Banca d'Italia procedeva con il commissariamento della banca.

Per affrontare la crisi della Banca Popolare di Bari, il Consiglio dei Ministri il 15 dicembre 2019 ha approvato il decreto legge *Misure urgenti per il sostegno al sistema creditizio del Mezzogiorno e per la realizzazione di una banca di investimento*³⁷, pubblicato il 16 dicembre.

Il decreto legge stabilisce il rafforzamento delle capacità patrimoniali e finanziarie della Banca del Mezzogiorno-Mediocredito Centrale (MCC) fino a un massimo di 900 milioni di euro allo scopo di consentire a MCC di svolgere il compito di banca di investimento per guidare il progresso e la competitività delle imprese italiane³⁸. L'intento di tale dotazione di capitale, unitamente al previsto intervento del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD) e ad eventuali altri investitori, è quello di generare il rilancio della Banca Popolare di Bari (BPB).

L'intervento intende inoltre contribuire al superamento degli ostacoli strutturali del Mezzogiorno, in considerazione del divario tra queste regioni e le altre nell'intero Paese,

³⁵ Cfr. <https://www.wallstreetitalia.com/>

³⁶ Cfr. Banca d'Italia (16.12.2019), L'intensità dell'azione di vigilanza sulla Banca Popolare di Bari.

³⁷ D.L. 142/2019 / A.C. 2302.

³⁸ Cfr. D.L. 142/2019 / A.C. 2302.

anche a seguito delle evoluzioni che hanno caratterizzato la crisi economico – finanziaria degli ultimi anni.

Nel decreto sono contenute le linee decisive del piano industriale per la ricapitalizzazione della Banca popolare di Bari, il recupero del suo equilibrio economico e patrimoniale, e l'assunzione da parte della stessa di un ruolo centrale nel finanziamento dell'economia del Mezzogiorno. L'obiettivo del decreto, oltre al salvataggio della banca commissariata, il cui fabbisogno per la ricapitalizzazione è stato stimato al momento del decreto per un importo pari a 1,4 miliardi, è quello di tutelare i risparmiatori, le famiglie, e le imprese sostenute dalla Banca Popolare di Bari di contribuire al mantenimento dell'equilibrio nel sistema finanziario nazionale.

Più in particolare, il provvedimento che disciplina la complessa operazione finanziaria, prevede che siano attribuiti ad Invitalia, l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa³⁹, uno o più contributi in conto capitale fino a un massimo di 900 milioni di euro nel 2020, con lo scopo di concorrere al rafforzamento patrimoniale della società MCC⁴⁰, affinché quest'ultima promuova lo sviluppo di attività finanziarie e di investimento da realizzarsi con operazioni finanziarie come il ricorso all'acquisizione di partecipazioni al capitale di banche e società, seguendo quelle che sono le logiche e le condizioni del mercato⁴¹.

Al riguardo, Mediocredito Centrale, ha dichiarato che stabilirà l'importo del proprio intervento *in funzione di una remunerazione attesa del capitale investito coerente con normali condizioni di investimento e ancorata a parametri e logiche di mercato*⁴².

In riferimento al Mediocredito Centrale nel comma 2 dell'articolo 1 del decreto, è predisposta la scissione della Banca del Mezzogiorno e la costituzione di una nuova società, alla quale sono demandate le attività e le partecipazioni acquisite da banche e società finanziarie. Le azioni

³⁹ Cfr. Comunicato Stampa Mediocredito Centrale – Accordo Quadro con Banca Popolare di Bari e Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi – 31.12. 2019.

⁴⁰ E' una società per azioni, emittente di strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati, avente quale azionista unico il Ministero dell'economia e delle finanze. Il MEF esercita i diritti dell'azionista d'intesa con il Ministero dello sviluppo economico, in quanto l'Agenzia, posta la sua missione istituzionale, è ente strumentale del MISE.

⁴¹ Mediocredito centrale- Banca del Mezzogiorno è stato istituito come ente di diritto pubblico dalla legge 25 luglio 1952, n. 949 (provvedimenti per lo sviluppo dell'economia e l'incremento dell'occupazione) con la denominazione iniziale di Istituto centrale di credito a medio termine alle medie e piccole imprese- Mediocredito.

⁴² Comunicato Stampa Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi – 30 dicembre 2019.

dell'intero capitale sociale sono assegnate al Ministero dell'Economia e delle Finanze⁴³, che avrà anche il compito di nominare il Consiglio di Amministrazione della nuova società.

E' previsto inoltre che le risorse non utilizzate verranno successivamente riassegnate al capitolo di spesa di provenienza⁴⁴.

Come esposto in precedenza, l'intervento del Mediocredito Centrale è stato previsto in concorso con quello del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi.

Nella riunione del 30 dicembre 2019 il Consiglio del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi, su proposta del Comitato di Gestione, tenuto conto della richiesta avanzata dai Commissari straordinari in data 27.12.2019, ha approvato all'unanimità un intervento a favore della Banca Popolare di Bari, ai sensi dell'art. 35 dello statuto del Fondo, per un importo di 310 milioni di euro⁴⁵. Questo è quanto è stato dichiarato dal Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi lo scorso 30 dicembre, con l'impegno di contribuire all'operazione di rafforzamento patrimoniale della Banca Popolare di Bari, per propria parte per un importo massimo di 700 milioni di euro. La decisione del Consiglio di Amministrazione ha approvato l'intervento seguendo quelle che sono le linee guida del Piano Industriale predisposte dai Commissari Straordinari, con un percorso predefinito stilato sulla base di una valutazione degli attivi e passivi della banca e del fabbisogno patrimoniale indicato.

Le attività per il salvataggio della Banca Popolare di Bari sono ancora in corso. Il Fondo Interbancario per la Tutela dei Depositi, dopo il versamento di 310 milioni avvenuto a dicembre 2019⁴⁶ ha versato ulteriori 54 milioni il 20 aprile 2020. Entrambi i versamenti sono stati fatti in *conto futuro aumento di capitale* e con l'intento di supportare la banca nel raggiungimento dei coefficienti patrimoniali minimi imposti dalla normativa con data riferimento al 31 marzo 2020⁴⁷.

⁴³ Cfr. D.L. 142/2019 / A.C. 2302.

⁴⁴ Cfr. D.L. 142/2019 / A.C. 2302, comma 5.

⁴⁵ Camera – Dossier approfondimento – DL 142 – 2019.

⁴⁶ Cfr. Il Sole24 Ore -Radiocor, Ggz, (15 aprile 2020), Popolare Bari: salvataggio in mezzo al guado, FITD versa altri 50 mln.

⁴⁷ Cfr. Gualtieri L. (15 maggio 2020), L'aumento di capitale della Pop Bari lievita fino a quota 1,6 miliardi, MF.

2.5. Lo strumento per il de-risking delle banche: AMCO.

Una volta analizzati gli interventi precedenti, non si può non menzionare il ruolo svolto dalla società AMCO (ex Sga) nella veste di *bad bank*, costituita, con riferimento al procedimento di salvataggio del Banco di Napoli, alla fine del secolo scorso e successivamente trasformata in istituto con mandato pubblico.

La consistente attività di erogazione del credito verso le grandi e piccole-medie imprese italiane svolta dall'istituto del Mezzogiorno, a partire dai primi anni 90, non produsse i risultati sperati.

Il Banco di Napoli, a fronte della mole insostenibile di finanziamenti e dei rischi assunti in una fase economica già instabile, tra il 1994 e il 1995, portò alla luce ingenti perdite di migliaia di miliardi di lire.

Il patrimonio non fu in grado di coprire i disavanzi derivanti dalla svalutazione degli impieghi e di gestire l'esplosione delle sofferenze e le riserve di liquidità non si rivelarono sufficienti a combattere l'insolvenza imminente. A questo proposito, venne dichiarato il dissesto nel 1996. Il decreto Legislativo n. 497 del 24 settembre 1996, presentò un definitivo piano di risoluzione del Banco, indirizzato ad evitare la procedura concorsuale della liquidazione.

Come analizzato, in quel momento storico, non si poteva ancora far riferimento ad una normativa comunitaria armonizzata relativa alle misure da adottare in caso di default bancario, tanto meno ad un Meccanismo di Risoluzione standardizzato, consolidatosi successivamente al fallimento di Lehman e alla crisi globale conseguenziale.

Le complesse procedure di risoluzione compresero un aumento di capitale da parte dello Stato per 2mila miliardi di lire e l'intermediazione di una Società Veicolo appositamente istituita nello stesso 1997 ai sensi del decreto.

Furono rilevati dalla allora denominata Società di Gestione delle Attività (Sga) circa 6,5 miliardi di attività maggiormente rischiose, gli incagli, i crediti in corso di ristrutturazione.

La Sga, che inizialmente contava solo 70 dipendenti, nata come asse portante di un progetto di salvataggio, resistette ai primi anni di difficile operato in cui dovette fare i conti con considerevoli costi del debito ed inevitabili perdite.

Dopo questo primo periodo di difficoltà, riuscì a recuperare una porzione rilevante dei crediti anomali che deteneva.

Attraverso l'ininterrotta attività di rientro sofferenze riuscì ad accumulare, anno dopo anno, riserve di utili che, nel 2014 ammontavano a 600 milioni, così che fu individuata dal Governo italiano come supporto delle iniziative di salvataggio delle banche in crisi⁴⁸.

Il d. Lgs. n. 119/2016 disciplina il conseguente acquisto integrale delle azioni di Sga da parte del Tesoro italiano per 600 mila euro. Il Governo disponeva, infatti, un diritto di garanzia reale legittimato dal provvedimento di risanamento del Banco di Napoli, che nel 2002 era passato sotto il controllo del gruppo bancario Intesa Sanpaolo Imi, a cui la stessa Sga aveva aderito.

La società Sga fu così trasformata da bad bank a società redditizia di proprietà del Tesoro italiano, con l'obiettivo di *acquistare sul mercato crediti, partecipazioni e altre attività finanziarie*⁴⁹.

In vista del tracollo delle Banche Venete poste in liquidazione coatta amministrativa, il Ministero dell'Economia e delle Finanze disponeva che Sga *con il decreto ministeriale n. 221 del 12 marzo 2018 pubblicato in Gazzetta Ufficiale (...) per il tramite dei Patrimoni Destinati denominati "Gruppo Veneto" e "Gruppo Vicenza", divenisse cessionaria dei crediti deteriorati, degli attivi di problematica recuperabilità e connessi rapporti giuridici rispettivamente di Veneto Banca S.p.A. e della Banca Popolare di Vicenza S.p.A. (...) sottoposte a liquidazione coatta amministrativa da giugno 2017*⁵⁰, nell'ottica di minimizzare gli oneri per depositanti e prenditori, tentando il recupero di una importante quota del valore di realizzo.

Tale operazione a supporto del salvataggio delle banche venete, con il trasferimento di circa 17 miliardi di crediti deteriorati nella titolarità della società, ha seguito una analoga operazione fatta con il Monte dei Paschi di Siena ed una con la Banca Popolare di Bari.

Ne risulta evidente, pertanto, come questa società di proprietà statale, battezzata con un nome inedito il 19 luglio 2019, AMCO (Asset Management Company S.p.A), sia stata utilizzata come un rilevante pilastro a supporto delle operazioni di intervento dello Stato nelle banche. *AMCO rispecchia l'identità ormai consolidata di SGA, ma ne sottolinea anche il percorso di innovazione, rendendola al contempo riconoscibile, anche a livello internazionale*⁵¹.

⁴⁸ Cfr. Marchesano M. (2016), "Così i soldi del Mezzogiorno salveranno le banche del Nord", Corriere della Sera- Corriere del Mezzogiorno.

⁴⁹ Sirotti Gaudenzi E. (2017), "Banche. Good bank o bad bank?", Primiceri Editore, Padova, p. 354.

⁵⁰ AMCO, Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo ex D.Lgs. n. 231/2001, <https://www.amco.it/wp-content/themes/amco2019/societa-trasparente-pdf/governance/Parte%20Generale.pdf>

⁵¹ AMCO, Bilancio Individuale 2019 p. 11.

La società ha conseguentemente avviato un processo di profonda trasformazione evidenziatosi nell'ampliamento della struttura organizzativa in previsione di una crescita futura, per consentirle di ricoprire una posizione primaria nel settore delle *Non Performing Exposures* (NPE) in Italia.

Ciò anche in previsione dell'avvio della recente collaborazione con la società Prelios, finalizzato a dar vita ad un fondo compartecipato da alcune banche italiane nel quale indirizzare, al principio, circa 1-2 miliardi di crediti semi-deteriorati immobiliari da recuperare, con una previsione di crescita fino ad una cifra pari a 3-4 miliardi.

Tale progetto, al quale hanno aderito alcune note banche italiane tra cui Banca Bpm, MPS, Ubi e Carige, prende il nome di Cuvèe e si propone di alleviare il peso delle inadempienze probabili per una buona parte delle banche italiane, i cosiddetti *Unlikely to pay*.

L'intento è quello dell'acquisizione di un portafoglio condiviso di crediti con sottostante immobiliare detenuti dalle banche coinvolte, compresi i crediti UTP delle due banche venete precedentemente confluiti nel bilancio della Sga.

A fronte di questo conferimento, vengono distribuite ai partecipanti quote azionarie del fondo stesso, per un valore pari a quello dei crediti anomali conferiti⁵².

Si tratta di un disegno rivoluzionario con lo scopo di recuperare nuova finanza che, una volta disposto, sarà indubbiamente in grado di agevolare il sistema bancario italiano, comportando l'opportunità di poter trasferire crediti deteriorati, dallo stato patrimoniale delle banche italiane, senza intaccarne il conto economico, evitandone la svendita forzata.

La stessa Commissione europea ne esalta la rilevanza all'interno del sistema bancario in quanto *un istituto con un mandato pubblico si trova in posizione migliore rispetto agli operatori privati per rimediare ai fallimenti del mercato*⁵³.

⁵² Cfr. Davi L. (20 luglio 2019), Banche: al via il super fondo per gestire i crediti semi-deteriorati, Il Sole24ore.

⁵³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio (27/07/2015), Bruxelles.

Capitolo 3

Gli oneri per la finanza pubblica.

3.1. Gli effetti delle crisi in Italia. La stabilità finanziaria e la necessità dell'intervento pubblico con oneri a carico del bilancio dello Stato.

La crisi finanziaria ed economica iniziata nel 2008 e proseguita in Europa, si è propagata agli istituti bancari europei. Come detto, molti Stati hanno immesso denaro pubblico nelle banche sollevandole dalle situazioni di crisi in cui si trovavano.

In Italia, nei primi anni della crisi, lo Stato non ha fatto significativi interventi, anche per il clima politico avverso a tali forme di sostegno.

Le banche italiane, pertanto, si sono trovate a dover affrontare l'ondata della crisi senza rilevanti supporti pubblici.

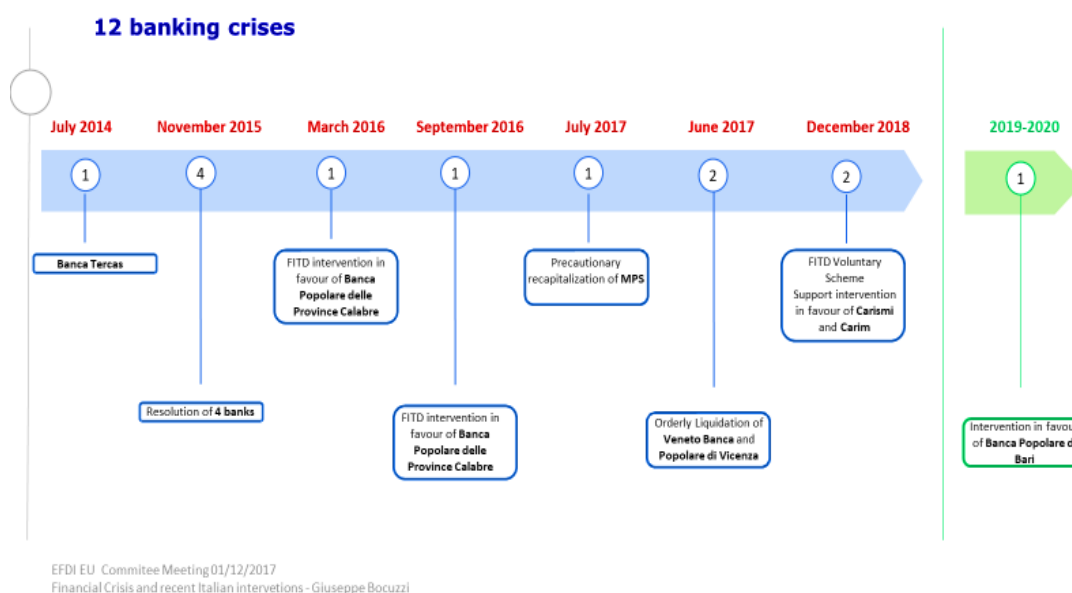
L'industria bancaria italiana dei primi anni del decennio scorso era connotata da una serie di debolezze:

- scarsa redditività, anche per il permanere di bassi tassi di interesse e di conseguenza di bassi margini di interesse, in ragione della politica del *quantitative easing*;
- ampia durata temporale della crisi economica con il PIL italiano che non recuperava il livello precrisi, unico tra i paesi europei insieme alla Grecia;
- conseguentemente, alta mole di credito anomalo, a causa della crisi economica, che generava rilevanti impatti sull'assorbimento di capitale;
- costi troppo alti, in ragione di eccedenze di personale e distribuzione territoriale delle filiali non efficienti;

- concorrenza delle nuove fintech, che erodevano quote di mercato nei settori tecnologici più redditizi (*wealth management* e monetica).

Queste debolezze hanno determinato una tensione nell'industria bancaria, generando una diffusa difficoltà del sistema e facendo emergere alcuni, seppur limitati¹, casi di intermediari non in grado di affrontare le sfide del mercato, con taluni di essi ritenuti non in grado di mantenere idonei livelli di capitale, nel frattempo accresciuti notevolmente a seguito della più rigida normativa di vigilanza unica europea.

Con riferimento ai (pochi) casi di interventi di salvataggio/supporto alle banche, in alcuni di questi c'è stato bisogno di impegnare oneri a carico dello Stato.



2

Tra i casi esposti, i salvataggi con oneri a carico di fondi pubblici sono stati: la ricapitalizzazione precauzionale del Monte dei Paschi di Siena, la liquidazione ordinata delle banche venete e, da ultimo, l'intervento attualmente in corso sulla Banca Popolare di Bari.

Questo significa che in tutti gli altri casi il salvataggio è intervenuto senza soldi pubblici e, oserei dire, tramite salvataggi indolore (con intervento del Fondo di Garanzia dei Depositanti), tranne la traumatica risoluzione delle così dette "quattro banche": Cassa di Risparmio di Chieti; Banca delle Marche; Banca Popolare dell'Etruria; Cassa di Risparmio di Ferrara.

¹ Cfr. Sironi A. (2019), Prefazione "In risoluzione di una crisi, Le good banks tra regole, mercato, territori e risparmiatori", Bancaria Editrice, Roma p.11.

² L'anno 2019-2020 è stato aggiunto in quanto successivo alla data di redazione del grafico.

Il default delle quattro banche citate ha rappresentato una ferita enorme nell'opinione pubblica italiana, perché per la prima volta veniva applicata la risoluzione con perdita di valore pressoché totale per gli azionisti e per i sottoscrittori di obbligazioni subordinate, il così detto *burden sharing*.

Le contestazioni degli azionisti e dei creditori dei prestiti subordinati, le critiche politiche alla gestione dell'operazione, hanno profondamente inciso sugli altri interventi di salvataggio, poiché si è ritenuto meno oneroso l'intervento pubblico, pur nell'ambito della normativa della BRRD, piuttosto che rischiare la risoluzione.

Va ricordato, che in caso di default di una banca sistemica ci sarebbero enormi effetti, oltre alla perdita, di solito totale, del valore delle azioni dei soci e del mancato rimborso dei prestiti subordinati.

Innanzitutto, ciò comporterebbe la partecipazione alle perdite fino a concorrenza dell'8% delle passività totali degli obbligazionisti senior con applicazione dell'istituto del *bail-in*. Ciò genererebbe la sfiducia negli intermediari bancari (a maggior ragione se si trattasse di banche sistemiche) e pertanto una significativa riduzione della liquidità nelle banche ed il conseguente rischio per la stabilità degli altri intermediari.

Con minor liquidità, gli intermediari dovrebbero ridurre i prestiti alla clientela generando l'impossibilità di assecondare gli investimenti delle imprese per il mantenimento delle loro iniziative o per l'avvio di nuove intraprese. Per le famiglie, ciò comporterebbe meno mutui destinati agli acquisti di abitazioni e di conseguenza il crollo, o la significativa riduzione, del valore delle case. Le conseguenze sarebbero la recessione, l'aumento delle sofferenze bancarie e l'ulteriore crisi di altri intermediari indeboliti dalla crisi economica.

La recessione degli intermediari genererebbe disoccupazione con significativi impatti sui conti per lo Stato a causa dei mancati incassi tributari sui redditi non percepiti e per l'esborso delle indennità di disoccupazione o della cassa integrazione.

In sostanza, la stabilità finanziaria compromessa risulterebbe molto onerosa.

Per questi motivi, talvolta, l'intervento di salvataggio nelle banche, con oneri per lo Stato, è meno costoso del mancato intervento.

3.2. Il caso Monte dei Paschi di Siena.

Con riferimento al Monte dei Paschi di Siena, come detto in precedenza³, la Commissione europea, ricevuto il piano di ristrutturazione il 4 luglio 2017, ha approvato gli aiuti di Stato per la ricapitalizzazione precauzionale dell'istituto per un importo di 5,4 miliardi di euro.

Il piano predisposto consentirebbe al Monte dei Paschi di Siena di soddisfare l'eventuale fabbisogno di capitale in caso di peggioramento delle condizioni economiche.

Nel decreto legge che ha approvato la ricapitalizzazione è stata inoltre prevista la possibilità di richiedere un risarcimento alla banca per i detentori di obbligazioni subordinate al dettaglio, la cui operazione d'acquisto sia stata ritenuta scorretta.

Prima di passare all'analisi dell'intervento approvato, appare opportuno valutare la comparabilità degli oneri per lo Stato previsti con la procedura seguita, rispetto ad altre eventuali forme di intervento per la soluzione della crisi del Monte dei Paschi di Siena.

Al riguardo va tenuto conto che il Monte dei Paschi di Siena al 31 dicembre 2016 aveva un attivo di bilancio di oltre 144 miliardi⁴ ed, in considerazione della rilevanza sistemica nazionale⁵ con cui è classificato il Monte dei Paschi di Siena, uno tra i più grandi gruppi bancari italiani, presente su tutto il territorio nazionale e con un'importante quota di mercato con riferimento al numero delle filiali e al totale dei crediti alla clientela, la modalità di soluzione della crisi alternativa alla ricapitalizzazione precauzionale sarebbe stata la risoluzione.

Applicandosi la risoluzione, la prima considerazione da farsi è che vi sarebbe stato il concorso alle perdite anche da parte dei privati in applicazione al *bail-in* e ciò avrebbe comportato oneri per l'8% del passivo, incluso il patrimonio netto (che, essendo pari al citato totale attivo, ammontava a 144 miliardi). Il *bail-in* avrebbe quindi comportato perdite per i privati per oltre 11 miliardi, già ampiamente superiori agli oneri della ricapitalizzazione pari a 5,4 miliardi.

Inoltre, non va sottaciuto l'impatto che la risoluzione di una banca di tali dimensioni avrebbe avuto sulla reputazione del sistema bancario, in conseguenza della crisi di fiducia che i risparmiatori avrebbero avuto sulla stabilità di tutte le banche.

Ciò avrebbe generato la fuga dai depositi e la conseguente restrizione del credito con impatti negativi sulla produzione italiana e sulla tenuta dell'occupazione.

³ Cfr. Capitolo 2, paragrafo 2.2.

⁴ Cfr. Monte dei Paschi di Siena, Bilancio (31 dicembre 2016)..

⁵ Cfr. Circolare 285/2013 della Banca d'Italia – Guidelines EBA/GL/2014/10.

E' pertanto evidente che la soluzione attuata per il salvataggio della banca è da considerarsi senz'altro la meno onerosa.

Tornando all'intervento utilizzato, la ricapitalizzazione precauzionale, è stata definita attraverso il decreto ministeriale del 27 luglio 2017⁶.

Al riguardo, il decreto legge numero 237 del 23 dicembre 2016, al comma 2 "Interventi di rafforzamento patrimoniale", ha disciplinato le modalità e le condizioni dell'intervento dello Stato a sostegno delle banche e dei gruppi bancari.

Tale decreto legge ha previsto che l'eventuale procedura di ricorso alla ricapitalizzazione precauzionale venga autorizzata dalla Commissione, a seguito di apposito piano di ristrutturazione predisposto dalla banca ed inviato alla stessa. In data 4 luglio la Banca ha presentato alla Commissione europea il Piano di Ristrutturazione per il periodo 2017 – 2021. Il Piano punta ad un ritorno della Banca ad un adeguato livello di redditività, con un ROE (*Return On Equity*) superiore al 10% nel 2021.

Il Piano poggia sui seguenti 4 pilastri⁷:

- piena valorizzazione della clientela retail e small business, con il supporto di un modello semplificato e digitalizzato;
- introduzione di un nuovo modello operativo, con un target di *cost/income ratio* inferiore al 51% nel 2021 e una riallocazione alle attività commerciali delle risorse impegnate in attività amministrative, con lo scopo di aumentare l'efficienza;
- una nuova struttura organizzativa del *Chief Lending Officer* (CLO), con l'obiettivo di rafforzare i processi di monitoraggio predittivo dei crediti della Banca;
- rafforzamento del patrimonio e della liquidità dell'istituto, con obiettivi al 2021 che includono un CET1 superiore al 14% e un *Loan to Deposit Ratio* (LTD), il quale rapporta il volume dei prestiti concessi dalla banca al volume dei depositi, pari al 150%.

Tra le azioni essenziali del Piano di Ristrutturazione vi è il rafforzamento patrimoniale, secondo le disposizioni del decreto sulla procedura di ricapitalizzazione e sulle norme della ripartizione degli oneri, l'offerta pubblica di transazione e scambio e la cessione del portafoglio *Non*

⁶ Cfr. Interventi di rafforzamento patrimoniale della Banca Monte dei Paschi di Siena, ai sensi dell'art. 18, comma 3, D.L. del 23 dicembre 2016, n. 237, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2017, n. 15. (17A05398) (GU Serie Generale n.175 del 28-07-2017).

⁷ Cfr. <https://www.gruppomps.it/gruppo/strategia>
<https://www.radiosienatv.it/banca-mps-chiude-il-2019-con-una-perdita-di-1-miliardo>

Performing Loans, stabilito al 31 dicembre 2016, pari a 26,1 miliardi di euro. In riferimento agli NPL, a fine giugno 2017, è stato raggiunto con il Fondo Atlante un accordo che prevedeva la cessione dei crediti ad un prezzo pari al 21%.

Il piano prevede, tra le misure di contenimento dei costi di gestione, una riduzione degli organici, che non comprende licenziamenti, pari a circa 5.500 unità, di cui 4.800 con lo strumento del fondo esuberi e la chiusura di circa 600 filiali.

La Commissione europea, a cui è stato notificato il piano di ristrutturazione⁸, ha valutato la compatibilità delle misure con la normativa vigente in materia di aiuti di Stato. Al riguardo, giova rammentare che la Banca Centrale Europea, in veste di Autorità di vigilanza, garantisce la sussistenza delle condizioni per finalizzare l'operazione. Deve infatti essere considerata positivamente sia la solvibilità immediata della banca, per quanto riguarda i requisiti patrimoniali, che la solvibilità prospettica attraverso un piano di azioni atto a ricondurre la banca verso obiettivi di efficienza. L'esigenza di raggiungere una adeguata redditività dell'istituto è necessaria anche sulla base del fatto che, per considerare l'intervento di Stato ammissibile, la Commissione deve constatare che i piani prevedano una remunerazione sufficiente allo Stato per il ritorno dell'investimento previsto.

Come già esposto in precedenza, i provvedimenti da adottare restano subordinati all'assenza delle condizioni di avviamento della procedura di risoluzione.

Per procedere con il rafforzamento patrimoniale è infatti necessaria la preventiva valutazione della Banca Centrale Europea che la banca in esame non sia dichiarata in stato di insolvenza o a rischio di insolvenza⁹ in assenza dell'intervento pubblico precauzionale.

Come previsto dalla normativa comunitaria, esitata positivamente la richiesta della banca da parte della Commissione europea, viene affidata, su proposta della Banca d'Italia, ad un decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'applicazione delle misure di ripartizione degli oneri del salvataggio con azionisti e obbligazionisti (cd. misure di *burden sharing*), conformemente a quanto previsto dalle norme in esame (articolo 22 del provvedimento)¹⁰.

⁸ Cfr. Comma 1, art 18, D.L. 237/2016 – A.S. 2629, Disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio – Dossier XVII Legislatura – gennaio 2017.

⁹ La solvibilità di Monte dei paschi di Siena è stata attestata dalla Banca Centrale europea, sia nel dicembre 2016 quando la banca procedeva con la richiesta di ricapitalizzazione precauzionale, sia a giugno 2017 quando la Commissione europea era in procinto di approvare la finalizzazione dell'operazione.

¹⁰ Cfr. Comma 2, art, 18, D.L. 237/2016 – A.S. 2629, Disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio.

Al riguardo, giova ribadire che gli azionisti e i creditori subordinati della banca hanno corrisposto un contributo pari a 4,3 miliardi di euro al fine di limitare l'uso del denaro dei contribuenti.

Come indicato nel comma 3 con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato sentita la Banca d'Italia, si dispone:

- a) ove necessario, l'aumento del capitale dell'Emittente a servizio della sottoscrizione delle azioni da parte del Ministero, derogando anche alle regole (art. 2441 del codice civile) che impongono di offrire in opzione ai soci le azioni di nuova emissione e le obbligazioni convertibili in azioni, e sempre che esso non sia stato deliberato dall'Emittente;*
- b) il prezzo di sottoscrizione o di acquisto nonché ogni altro elemento necessario alla gestione della sottoscrizione o dell'acquisto, comprese le fasi successive;*
- c) la sottoscrizione o l'acquisto delle azioni dell'Emittente¹¹.*

Come previsto al comma 4, secondo le misure del principio di burden sharing, la banca comunica al Ministero dell'Economia e delle Finanze e alla Banca d'Italia le indicazioni del valore delle azioni al fine di stabilire il prezzo delle stesse per i titolari degli strumenti e dei prestiti oggetto di conversione¹². Viene previsto, nei casi in cui la banca sia quotata, che venga indicata la media dei prezzi di chiusura delle azioni ordinarie sulla base delle 30 sedute che si sono svolte prima della data stabilita dal Ministero e comunque nei termini per cui nel decreto viene prevista l'operazione.

I provvedimenti predetti possono essere adottati, come indicato al comma 5, qualora:

- a. la banca o la capogruppo non si trovino in dissesto o a rischio di dissesto;
- b. non ricorrano i presupposti per la riduzione o la conversione di azioni, partecipazioni ed altri strumenti di capitale.

Si specifica al comma 6, che tali situazioni e presupposti si assumono non sussistenti quando non consti un accertamento in tal senso dell'Autorità competente.

Ai fini dell'attuazione dell'intervento programmato, il decreto legge 237 del 23 Dicembre 2016, di cui si sono sin qui evidenziati i tratti principali ed il successivo decreto ministeriale del

¹¹ D.L. 237/2016 – A.S. 2629, art. 18, comma 3, Realizzazione dell'intervento, Disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio.

¹² Cfr. D.L. 237/2016 – A.S. 2629, art. 22, comma 2, Disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio.

27 luglio 2017 hanno disposto¹³ che, nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, venisse istituito un fondo con una dotazione di 20 miliardi per l'anno 2017.

Tale Fondo è stato destinato alla copertura degli oneri derivanti dalle operazioni di sottoscrizione e acquisto di azioni effettuate per il rafforzamento patrimoniale e dalle garanzie prestate dallo Stato su passività di nuova emissione e sull'erogazione di liquidità di emergenza a favore di banche o gruppi bancari italiani.

Sulla base di tali provvedimenti, nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'Economia e delle Finanze, è stato istituito il capitolo 7612 denominato *Fondo per il finanziamento delle operazioni di acquisto azioni e delle concessioni di garanzie dello Stato a favore delle banche e dei gruppi bancari italiani*¹⁴.

Ottenute tali dotazioni, nell'esercizio 2017, sulla base dei pareri elaborati dagli esperti finanziari e legali, per la finalizzazione degli interventi previsti, su proposta della Banca d'Italia, è stato disposto l'aumento di capitale del Monte dei Paschi di Siena con due successivi decreti ministeriali, uno nel mese di luglio¹⁵ ed uno nel mese di ottobre¹⁶.

Sulla base dei suddetti provvedimenti, dal capitolo 7162 nel 2017 sono stati tratti euro 3.854.215.456,60 ed euro 1.535.830.866,00 per sottoscrivere gli aumenti di capitale della banca.

Occorre sottolineare che il piano 2017-2021 è tuttora in corso e la banca nel 2019 «non ha raggiunto gli obiettivi reddituali previsti dal Piano di Ristrutturazione» concordato con l'Unione Europea, come ha sottolineato la banca stessa.

In caso di mancato raggiungimento degli obiettivi reddituali, gli impegni con l'UE prevedono una riduzione di costi operativi di 100 milioni di euro rispetto a quelli previsti nel piano da realizzarsi entro il 2021¹⁷. Peraltro, in data 29 maggio 2020 la Commissione europea ha

¹³ Cfr. D. L. 237/2016, art. 24 comma 1.

¹⁴ Decreto ministeriale del 30 gennaio 2017, Finanziamento di ulteriori interventi a valere sulle risorse 2014-2015 di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 ottobre 2015. (17A03119) (GU Serie Generale n.107 del 10-05-2017).

¹⁵ Cfr. Interventi di rafforzamento patrimoniale della Banca Monte dei Paschi di Siena, ai sensi dell'art. 18, comma 2, D.L. del 23 dicembre 2016, n. 237, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2017, n. 15. (17A05397) (GU Serie Generale n.175 del 28-07-2017), articolo 1.

¹⁶ Cfr. Disposizione delle misure di cui all'articolo 19, comma 2, D.L. del 23 dicembre 2016, n. 237, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2017, n. 15. (17A07463) (GU Serie Generale n.255 del 31-10-2017).

¹⁷ Cfr. <https://www.radiosienatv.it/banca-mps-chiude-il-2019-con-una-perdita-di-1-miliardo>

autorizzato la cessione di circa 10 miliardi di crediti deteriorati alla società AMCO¹⁸. La Commissione non ha reputato tale circostanza riconducibile alla fattispecie “aiuti di Stato”, nonostante la proprietà di AMCO sia riconducibile al Tesoro poiché l’operazione sarà fatta a valore di mercato. La suddetta cessione consentirà ad MPS di poter affrontare più agevolmente una fusione con un altro istituto o favorire la vendita delle azioni da parte del Tesoro.

Inoltre, a seguito della crisi economica attuale dovuta alla pandemia Covid-19, il forte impatto riflesso sulla redditività e sulla situazione patrimoniale degli istituti di credito, potrebbe necessitare la dilazione del termine del piano di ristrutturazione. Ragionevolmente la vendita da parte del MEF delle azioni del Monte dei Paschi di Siena, prevista originariamente per la fine del 2021, al termine del piano di ristrutturazione originariamente presentato alla Commissione europea, potrebbe reclamare un ulteriore differimento temporale al quale Bruxelles sembrerebbe favorevole¹⁹, atteso l’allentamento dei requisiti previsto con la recente introduzione del *Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak - COM 2020/C 91 I/01*, di seguito approfondito nel paragrafo 3.6.

3.3. Il caso delle Banche Venete.

In riferimento alla Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca, le “Banche Venete”, avendo optato per la liquidazione ordinata delle banche, così come evidenziato nel paragrafo 2.3., il decreto legge n. 99 del 25 giugno 2017, ha disposto una iniezione di liquidità pari a circa 4,8 miliardi di euro nonché una garanzia statale, per un ammontare massimo di circa 12 miliardi di euro, sul finanziamento della massa liquidatoria delle due banche venete da parte di Intesa Sanpaolo²⁰.

Dati i rilevanti oneri esposti, appare opportuno analizzare se vi erano altre soluzioni meno costose che avessero potuto raggiungere il medesimo risultato.

¹⁸ Cfr. Massaro F. (30 maggio 2020), MPS, sì della UE alla cessione di npl ad AMCO Balzo in Borsa, Corriere Della Sera.

¹⁹ Cfr. Gualtieri L. (27 maggio 2020), Bruxelles allenta il pressing sulla privatizzazione del Montepaschi, Milano Finanza.

²⁰ Cfr. Documentazione per l’esame di Progetti di legge – Camera dei Deputati – Disposizioni urgenti per la liquidazione coatta amministrativa di Banca Popolare di Vicenza S.p.A. e di Veneto Banca S.p.A. – D.L. 99/2017 A.S. 2879.

Al riguardo, occorre evidenziare che alla scelta della liquidazione ordinata delle Banche Venete si è arrivati dopo aver ritenuto inapplicabili altre soluzioni alla crisi.

Una possibile soluzione era quella, già citata, della risoluzione. La valutazione circa l'impossibilità di procedere alla risoluzione è derivata dalla valutazione, come noto di competenza del Comitato di Risoluzione Unico, circa il fatto che le due banche non fossero sistemiche. Ciò, anche per la circostanza che la loro operatività era limitata solo ad alcune zone geografiche italiane.

Occorre anche tener conto che la risoluzione avrebbe comportato non solo il coinvolgimento degli azionisti e dei possessori di obbligazioni subordinate, ma anche dei possessori di obbligazioni senior non subordinate e di altri creditori fino a concorrenza dell'8% delle passività, in attuazione del *bail-in*.

Ciò avrebbe generato perdite per i creditori ben superiori agli oneri per l'intervento dello Stato, come sopra esposti. Ciò con riferimento alla parte di concorso al default da parte dei privati, pari all'8% del totale del passivo comprensivo del patrimonio netto delle due banche al 31 dicembre 2016. La somma del totale passivo delle due banche ammontava a circa 58 miliardi e pertanto il concorso dei privati sarebbe stato di circa 4,6 miliardi.

Peraltro, i creditori che avrebbero sopportato ingenti perdite erano concentrati per la maggior parte in alcune limitate zone geografiche, il che avrebbe certamente generato rischi sociali ed instabilità politica, oltre che danni alla reputazione del sistema bancario e quindi rischi per la stabilità finanziaria.

E' ragionevole immaginare che tale circostanza, a così pochi mesi dalla risoluzione delle 4 banche (Banca Popolare dell'Etruria, Cassa di Risparmio di Chieti, Banca Marche, e Cassa di Risparmio di Ferrara) con tutti i disagi causati e dal riverbero politico conseguente, abbia potuto influire sulla scelta di non procedere con la risoluzione e l'applicazione del *bail-in*, nel frattempo entrato in vigore.

Infine, lo Stato aveva concesso garanzie sulle obbligazioni delle due banche per circa 8,6 miliardi e buona parte di questi importi sarebbe stata irrecuperabile, come si dirà in seguito. Superata l'ipotesi della risoluzione, non consentita per decisione del MCU, un'altra modalità di soluzione della crisi era quella della ricapitalizzazione precauzionale.

Con riguardo a tale misura di intervento, dopo mesi di confronto tra MEF, Banca D'Italia e la BCE, la Commissione aveva ritenuto che non vi fossero le condizioni. La motivazione di tale decisione è relativa al fatto che la Commissione ha ritenuto che le *probabili perdite nel futuro*

*prossimo*²¹ non avrebbero trovato capitali privati per coprirle. A questa conclusione la Commissione è arrivata anche tenendo conto delle precedenti iniziative delle due banche di reperire capitali privati per gli aumenti di capitale, tutti andati disastesi.

Resisi impossibili i percorsi della risoluzione e della ricapitalizzazione precauzionale, l'unica altra alternativa alla procedura adottata sarebbe stata la liquidazione atomistica delle due banche.

Per valutare gli oneri eventuali per lo Stato, nel caso di liquidazione atomistica, occorre innanzitutto considerare che il deterioramento delle due banche era iniziato molto prima del decreto di liquidazione. Infatti, le carenze di patrimonio di vigilanza dovute, tra le altre cose, anche alla necessità di scomputare la parte di patrimonio sottoscritto con il supporto di finanziamenti ai soci finalizzati e condizionati all'aumento di capitale²², aveva generato la necessità che il Fondo Atlante²³ effettuasse due aumenti di capitale²⁴.

Ciò nonostante, la preoccupazione per la tenuta delle banche aveva generato deflussi di capitale che facevano temere una crisi di liquidità delle due banche.

Per evitare tale rischio, lo Stato nel febbraio 2017 aveva prestato la sua garanzia²⁵ su due prestiti obbligazionari per un totale complessivamente emesso di 8,6 miliardi.

Pertanto, in caso di liquidazione atomistica lo Stato avrebbe perso gran parte di detta somma in quanto la procedura liquidatoria avrebbe consentito un incasso dell'attivo a valori di sconto (di liquidazione) con significativa probabilità di alta perdita di gran parte dei 8,6 miliardi.

A tali costi diretti per lo stato vanno sommati ulteriori costi indiretti.

²¹ Cfr. <https://www.bancaditalia.it/media/notizie/2017/crisi-banche-venete/index.html>

²² Era emerso che la due banche avevano favorito la sottoscrizione di un cospicuo numero di azioni con la contemporanea concessione, per importi pari o superiori, di affidamenti alla medesima clientela. Tali procedure erano state considerate non conformi alle normative e pertanto il patrimonio relativo a tali azioni era stato prudenzialmente scomputato dai calcoli dei coefficienti patrimoniali di vigilanza prudenziale dalla Banca Centrale Europea.

Cfr. Audizione di Barbagallo C.- Capo del Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia, Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza, Senato della Repubblica, Camera dei Deputati Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, legge 12 luglio 2017, n. 107, p. 11.

²³ Il Fondo Atlante è il fondo d'investimento alternativo che serve a sostenere le banche italiane nelle proprie operazioni di ricapitalizzazione e a favorire la gestione dei crediti in sofferenza del settore. Il fondo Atlante serve a soddisfare due finalità: assicurare il successo degli aumenti di capitale richiesti dall'Autorità di vigilanza per le banche che si trovano a fronteggiare oggettive difficoltà di mercato e risolvere il problema dei crediti in sofferenza.

²⁴ Nel 2016 il Fondo Atlante ha sottoscritto capitale nelle due banche per 2,5 miliardi e per 938 milioni. Cfr. <https://www.bancaditalia.it/media/notizie/2017/crisi-banche-venete/index.html>

²⁵ Cfr. D.L. n. 237 del 2016 art. 1.

Infatti, in caso di liquidazione atomistica, il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi avrebbe dovuto pagare l'ammontare di depositi inferiori a 100 mila euro.

Inoltre, con la liquidazione atomistica sarebbero stati a rischio parte dei depositi non protetti poiché nelle procedure liquidatorie è forte la probabilità di difficoltà di recupero degli attivi se non a prezzi molto ribassati. In sostanza i depositi superiori a 100 mila euro e le obbligazioni senior sarebbero stati a forte rischio di significativa svalutazione, con perdite per detti risparmiatori privati valutabili in diversi miliardi di euro.

Tale circostanza andrebbe sommata alle conseguenze, per le imprese e per le famiglie, generate dalle necessarie richieste di rientro obbligato ed immediato dei fidi a revoca concessi.

In una fase liquidatoria è infatti necessario che i liquidatori procedano all'incasso dei crediti vantati. In una banca, i crediti vantati sono per lo più crediti a clientela che li ha utilizzati per investimenti non facilmente smobilizzabili. La richiesta di rientro immediato dei crediti avrebbe generato molti default di imprese, disoccupazione e disordini sociali.

I cittadini avrebbero perso diversi miliardi e lo Stato avrebbe pagato diverse centinaia di milioni, per molti mesi, per le indennità di disoccupazione. Inoltre, ci sarebbe stato un minor imponibile per i redditi non più prodotti, con conseguenti minori entrate fiscali, anche queste quantificabili in miliardi di euro.

I costi, per lo Stato e per i cittadini sarebbero stati quindi maggiori rispetto a quelli analizzati relativamente alla scelta adottata.

Anche il sistema bancario avrebbe avuto maggiori oneri derivanti dal rimborso dei depositanti, oneri che vanno contrapposti a quelli che risultano nel caso del percorso adottato per sostenere il fondo per il ristoro dei risparmiatori.

Acclarato che la ricapitalizzazione precauzionale e la risoluzione non furono ritenute applicabili dalla Commissione europea, passiamo ad analizzare l'intervento attuato.

In riferimento agli aiuti di Stato, autorizzati nel caso di specie, occorre rammentare che è prevista dalla normativa europea, fuori dal contesto della risoluzione, la possibilità di richiedere l'uso di aiuti pubblici per facilitare la liquidazione²⁶.

²⁶ In conformità alla già citata Comunicazione della Commissione europea (Banking Communication) emanata a luglio 2013, secondo cui i possessori di azioni e di obbligazioni subordinate contribuiscono ai costi del risanamento (burden sharing) al fine di limitare le distorsioni della concorrenza.

Sulla base delle decisioni assunte dal Comitato Unico di Risoluzione e dalla BCE il 23 giugno, che aveva escluso l'ipotesi della risoluzione e quella della ricapitalizzazione precauzionale, il piano di aiuti per facilitare la liquidazione delle due Banche Venete era stato comunicato dallo Stato italiano alla Commissione europea il 24 giugno, ed approvato dalla Commissione stessa il giorno successivo, confermando la richiesta dell'Italia di approvazione di un supporto pubblico, al fine di mitigare gli effetti dell'uscita dal mercato dei due istituti bancari, essendo stato valutato che le distorsioni alla concorrenza erano limitate ed avendo i possessori di azioni e di obbligazioni subordinate pienamente contribuito ai costi del risanamento (*burden sharing*), con una riduzione del costo dell'intervento dello Stato²⁷.

A tale soluzione si è giunti, pertanto, a seguito delle interlocuzioni del Ministero dell'economia e delle finanze con la Commissione, di concerto con la Banca D'Italia e la Banca Centrale Europea. Da tali interlocuzioni è stata confermata, come sopra esposto, l'impossibilità per le due banche di procedere percorrendo la strada della risoluzione, avendo la BCE preannunciato il dissesto o rischio di dissesto degli istituti (*failing or likely to fail*), in mancanza della sussistenza dell'interesse pubblico a sottoporre l'istituto a risoluzione.

La finalità attraverso la quale la strategia di gestione della crisi ha cercato di individuare il modello di intervento, quello della liquidazione ordinata, è stata quella di preservare la stabilità finanziaria, garantendo continuità nelle funzioni essenziali delle banche, a salvaguardia di un capitale non solo imprenditoriale ma anche umano, per la tutela dei depositanti, i creditori e i contribuenti.

Il processo di confronto tra Ministero del Tesoro, Banca D'Italia ed istituzioni europee, aveva previsto preliminarmente di cedere la gran parte degli attivi e dei passivi delle due banche ad un intermediario dotato di mezzi ed organizzazione tali da assicurare la prosecuzione ordinata delle operatività per clienti, fornitori, personale e per i principali rapporti giuridici preesistenti. Ottenuto il benestare delle Autorità europee, veniva pubblicato il decreto legge n. 99 del 25 giugno 2017, in conformità al quale il Ministro dell'Economia e delle Finanze, su proposta della Banca d'Italia, ha sottoposto le due banche a liquidazione coatta amministrativa, disponendo la continuazione dell'esercizio o di determinati rami di attività per il tempo tecnico necessario

²⁷ Cfr. Comunicazione della Commissione europea (Banking Communication) emanata a luglio 2013.

al fine di attuare le cessioni previste²⁸ dando avvio al piano di intervento predisposto per la soluzione della crisi delle due banche.

Le regole europee, infatti, in questi casi prevedono che la sia l'Autorità nazionale competente (per l'Italia la Bd'I) ad applicare la procedura. Pertanto, la Banca d'Italia, nominati gli Organi liquidatori, provvedeva alla cessione di attività e passività aziendali a Intesa Sanpaolo S.p.A., che subentrava nei rapporti delle cedenti con la clientela senza soluzione di continuità.

Intesa Sanpaolo firmerà il contratto di acquisto, perfezionato in data 26 giugno 2017, con i commissari liquidatori delle due banche al prezzo simbolico di un euro, di alcune passività e alcuni rapporti giuridici.

Al riguardo della selezione dell'acquirente, occorre rilevare che i liquidatori hanno effettuato una gara con data room a seguito della quale hanno partecipato solamente Unicredit ed Intesa Sanpaolo. L'offerta di Intesa è stata ritenuta più adeguata.

Alla cessione non si applica la disciplina di vigilanza specifica prevista dal Testo Unico Bancario per le cessioni delle banche²⁹ e la normativa prevista sulla cessione dell'impresa nel contesto delle ordinarie operazioni di liquidazione coatta amministrativa³⁰.

Parimenti, per facilitare la concentrazione è stabilito che essa si intende autorizzata anche in deroga alle procedure stabilite dalla legislazione nazionale antitrust, per rilevanti interessi generali dell'economia nazionale³¹.

Qualora la cessione comprenda anche titoli assistiti da garanzia dello Stato su passività di nuova emissione, è stato previsto che il corrispettivo della garanzia sia riconsiderato in funzione della rischiosità del soggetto garantito. Il cessionario può altresì rinunciare, anche parzialmente, alla garanzia dello Stato per i titoli da esso acquistati; in questo caso la garanzia si estingue e non è dovuto alcun corrispettivo in relazione alla rinuncia.

In forza del citato decreto legge 99/2017, al Ministro dell'economia e delle finanze viene demandato il compito di effettuare specifici interventi pubblici a sostegno dell'operazione di liquidazione delle banche venete³².

²⁸ Cfr. D.L. n. 99 del 25 giugno 2017 art. 9, comma 2.

²⁹ Cfr. Testo Unico Bancario, articolo 58, comma 1, 2, 4, 5, 6, 7.

³⁰ Cfr. Testo Unico Bancario, articolo 90, comma 2.

³¹ cfr. D.L. n. 99 del 25 giugno 2017.

³² Cfr. D.L. del 25 giugno 2017 n. 99, art. 4.

Il costo massimo per lo Stato di cui al decreto indicato è riconducibile a 4,8 miliardi per cassa e 12 miliardi per la fideiussione alla cessionaria Intesa Sanpaolo³³.

Dei suddetti 4,8 miliardi di liquidità immediata, circa 3,5 miliardi sono stati destinati a dotare Banca Intesa Sanpaolo del capitale necessario a rispettare i requisiti di capitale in relazione agli attivi ponderati acquisiti e circa 3 miliardi come ristoro per gli oneri di ristrutturazione che la stessa Banca Intesa avrebbe dovuto sostenere per gli esuberi di personale previsti a seguito della cessione delle attività e delle filiali delle due Banche Venete.

La garanzia statale di un importo massimo di 12 miliardi di euro circa, era destinata a coprire i seguenti rischi:

- a. gli obblighi derivanti dal finanziamento, che verrà erogato dal cessionario a copertura del bilancio di cessione e delle retrocessioni di beni ed asset dal cessionario al cedente, appartenenti al gruppo bancario di una delle due banche al momento della liquidazione coatta amministrativa; ossia di partecipazioni detenute da società che erano controllate da una delle due banche, nonché di crediti di dette società classificati come attività deteriorate. Gli obblighi derivanti dal finanziamento sono specificatamente definiti in esito alla procedura di due diligence. La garanzia per detti rischi è stata concessa per un importo massimo di 5.351 milioni di euro, elevabile fino a 6.351 milioni di euro, a seguito della due diligence (*5 miliardi sono i crediti in bonis, garantiti, ai quali si potrebbe aggiungere circa 1 miliardo dopo la due diligence*³⁴);
- b. gli obblighi di riacquisto dei crediti ad alto rischio non classificati come attività deteriorate, per un importo massimo di 4.000 milioni di euro;
- c. concessione della garanzia dello Stato, autonoma e a prima richiesta, sull'adempimento degli obblighi a carico del soggetto in liquidazione derivanti da impegni, dichiarazioni e garanzie concesse dal soggetto in liquidazione nel contratto di cessione, per un importo non superiore a 1.500 milioni di euro, fino a un massimo di 2 miliardi.

Ovviamente, a fronte di tali oneri, il Ministero ha acquisito un credito nei confronti del soggetto sottoposto a liquidazione per il rimborso, anche con riferimento alla circostanza che il Ministero è tenuto al rimborso nei confronti del cessionario di quanto anticipato alla

³³ Cfr. <https://www.bancaditalia.it/media/notizie/2017/crisi-banche-venete/index.html>

³⁴ Cfr. http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Liquidazione_delle_banche_venete..pdf

liquidazione. Il credito derivante dall'anticipo concesso dal cessionario o dal rimborso attuato dal Ministero è prededucibile come stabilito nelle regole della legge fallimentare, più precisamente nell'art.111, comma 1, numero 1³⁵.

Il medesimo trattamento è riservato alla parte non garantita del credito del cessionario derivante dal finanziamento dello sbilancio di cessione.

E' stato inoltre previsto che il cessionario possa restituire o retrocedere al soggetto in liquidazione attività, passività o rapporti dei soggetti delle due banche. Il contratto di cessione, ai sensi del comma 5 dell'art. in esame, prevede la possibilità di retrocedere le partecipazioni detenute da società controllate dalle due banche all'avvio della liquidazione coatta amministrativa, i crediti di dette società classificati come attività deteriorate e i crediti ad alto rischio non classificati come attività deteriorate, entro tre anni dalla cessione.

Parte integrante del processo di liquidazione è stata, anche in questo caso, così come abbiamo visto per il Monte dei Paschi di Siena e come vedremo per la Banca Popolare di Bari, la cessione a cura dei commissari liquidatori, dei crediti deteriorati e di altri attivi non ceduti e retrocessi, alla SGA, ora AMCO, già oggetto di analisi nel capitolo 2.

La scelta della SGA come cessionaria è evidentemente scaturita dal fatto che essa, non dovendo assicurare agli azionisti (il tesoro nel caso di SGA) un rendimento a due cifre, come invece chiedono le società con azionisti privati³⁶, meglio si presta ad assicurare un più adeguato importo di retrocessione alla liquidazione delle banche titolari di un credito per i probabili incassi.

Il corrispettivo della cessione è rappresentato da un credito della liquidazione nei confronti della SGA pari al valore di iscrizione contabile dei beni e dei rapporti giuridici ceduti nel bilancio della SGA, a cui ne è attribuita l'amministrazione³⁷.

Una ulteriore misura di sostegno è stata anche la previsione di un ristoro a favore dei detentori di prestiti subordinati che avessero acquistato detti crediti prima del 12 giugno 2014.

Detto ristoro sarà consentito attraverso un fondo alimentato dal Fondo Interbancario di Tutela dei depositi, come previsto dalla normativa europea sugli aiuti di Stato.

³⁵ Cfr. Documentazione per l'esame di Progetti di legge – Camera dei Deputati – Disposizioni urgenti per la liquidazione coatta amministrativa di Banca Popolare di Vicenza S.p.A. e di Veneto Banca S.p.A. – D.L. 99/2017 A.S. 2879.

³⁶ Mentre pochi mesi prima i crediti anomali delle 4 banche furono venduti ad un valore netto contabile di euro 18.

³⁷ Cfr. D.L. del 25 giugno 2017 art 5, comma 3.

Le misure previste nel decreto in esame, secondo quanto stabilito nell'articolo 9, sono adottate a valere e nei limiti delle disponibilità del Fondo costituito ai sensi dell'articolo 24, comma 1, del decreto legge n. 237 del 2016, Tutela del risparmio nel settore creditizio³⁸.

Alla compensazione degli eventuali effetti finanziari derivanti dall'esito della due diligence sul compendio ceduto e della retrocessione al soggetto in liquidazione di ulteriori attività, passività o rapporti, al comma 2 dell'articolo in esame, si stabilisce per l'anno 2018 un limite massimo di 300 milioni di euro a valere sul Fondo per le esigenze indifferibili³⁹. Al fine della determinazione dello sbilancio di cessione, i commissari liquidatori dovranno fornire ogni anno al Ministero dell'Economia e delle Finanze un aggiornamento al 31 dicembre sulla situazione patrimoniale in esito alla due diligence⁴⁰.

Qualora risulti necessario, ai fini dell'immediata attuazione delle disposizioni previste nel decreto, previa richiesta dell'amministrazione competente, il Ministero dell'Economia e delle Finanze può disporre il ricorso ad anticipazioni di tesoreria, la cui regolarizzazione avviene tempestivamente con l'emissione di ordini di pagamento sui pertinenti capitoli di spesa.

Come già esposto con riferimento alla ricapitalizzazione precauzionale del Monte dei Paschi di Siena nel precedente paragrafo 3.2., con decreto ministeriale del 30 gennaio 2017, è stato istituito il capitolo 7612 nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La dotazione del capitolo, pari a 20 miliardi, è stata successivamente suddivisa in 16 miliardi da destinare alla copertura degli oneri derivanti dalle operazioni di sottoscrizione e acquisto azioni effettuate per il rafforzamento patrimoniale di banche o gruppi bancari ed ulteriori 4 miliardi destinati alla copertura di oneri per le garanzie concesse dallo Stato su passività di nuova emissione e per l'erogazione di liquidità di emergenza⁴¹.

³⁸ Cfr. D.L. 23 dicembre 2016, n. 237, art. 24, comma 1 istituiva nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un Fondo con una dotazione di 20 miliardi di euro per il 2017, destinato alla copertura degli oneri derivanti dalle operazioni di sottoscrizione e acquisto di azioni effettuate per il rafforzamento patrimoniale e dalle garanzie concesse dallo Stato su passività di nuova emissione e sull'erogazione di liquidità di emergenza a favore delle banche e dei gruppi bancari italiani. Documentazione per l'esame di Progetti di legge - Camera dei Deputati - Disposizioni urgenti per la liquidazione coatta amministrativa di Banca Popolare di Vicenza S.p.A. e di Veneto Banca S.p.A. – D.L. 99/2017 A.S. 2879.

³⁹ Cfr. Legge del 23 dicembre 2014 n. 190, art. 1, c. 200.

⁴⁰ Cfr. D.L. 99 del 25 giugno 2017 art 9, comma 2.

⁴¹ Cfr. Il decreto ministeriale del 6 aprile 2017, Ripartizione della dotazione del Fondo per il finanziamento delle operazioni di acquisto azioni e delle concessioni di garanzie dello Stato a favore delle banche e dei gruppi bancari italiani (17A03363).

Nell'esercizio 2017 sul capitolo 7612 sono stati disposti, in riferimento alla cessione delle attività e passività della Banche Venete ad Intesa Sanpaolo, euro 4.785.000.000,00 per l'acquisto delle attività, passività e rapporti giuridici oggetto di cessione.

3.4. Il caso della Banca Popolare di Bari.

Al riguardo della Banca Popolare di Bari la procedura adottata è quella della ricapitalizzazione. Nel decreto legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 15 dicembre 2019 viene rammentato che la Banca Popolare di Bari fa parte delle *less significant institution* e pertanto è sottoposta alla vigilanza diretta dell'ente nazionale, ossia alla Banca d'Italia, che a sua volta risponde alla disciplina degli aiuti di Stato regolata dalla Banca Centrale, che valuta e autorizza i progetti proposti. Ciò esclude la possibilità di attivare la procedura di risoluzione come noto rivolta ad intermediari dichiarati sistemici dalle istituzioni europee.

Superata la procedura, poiché non applicabile, la possibilità di gestire la crisi della Popolare di Bari con una modalità diversa fu accantonata; le perdite patrimoniali derivanti dalla liquidazione atomistica sarebbero infatti state decisamente superiori.

I creditori ed i depositanti sopra ai 100.000 euro avrebbero subito perdite superiori al miliardo, dovendosi insinuare nel passivo della liquidazione con forte decurtazione dei loro crediti.

In aggiunta, anche in questo caso si sarebbero generate richieste di rientri per i crediti concessi a revoca (attività necessaria da parte dei liquidatori per incassate l'attivo) con conseguente entrata in crisi di migliaia di operatori, impossibilitati a tale immediato rientro. Il danno per lo Stato in termini di mancata tassazione di redditi non più prodotti e per le indennità di disoccupazione conseguenti sarebbe stato di centinaia di milioni.

Al riguardo del sistema bancario invece, gli oneri sarebbero stati sostenuti dal FITD che avrebbe dovuto procedere al rimborso ai depositanti per una somma stimata in circa 4,5 miliardi, superiore alla dotazione del Fondo di 1,7 miliardi. Il sistema bancario avrebbe dovuto versare la differenza, con conseguente rischio di crisi degli intermediari più deboli incapaci di sopportare un impatto patrimoniale pro-quota così consistente, generando un rischio di crisi a catena per molte banche e necessità di ulteriori interventi dello Stato.

In riferimento alle somme da impiegare nel salvataggio, queste, valutate in 1,4 miliardi al momento del decreto legge, sono state previste a carico di MCC, attraverso la controllante

Invitalia, per un massimo di 700 milioni e per i restanti 700 milioni a carico del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi.

Al riguardo giova rimarcare due cose.

La prima è che ora, dopo la sentenza n. T-98/16 (19/03/2019) del Tribunale UE, può essere costruito un intervento di salvataggio che sia basato su più pilastri: l'intervento dello Stato, a certe condizioni (come disciplinate nella BRRD) ed il Fondo di Garanzia dei Depositanti, il cui intervento non è più considerato automaticamente aiuto di Stato sulla base degli assunti che hanno portato alla revisione della errata interpretazione della Divisione Concorrenza nel caso dell'intervento per rilevare Tercas.

La seconda considerazione è che, in qualsiasi caso, l'intervento dello Stato, che in questo caso è inizialmente previsto per circa 700 milioni, deve essere fatto a condizioni, di mercato, ossia deve essere di entità tale da poter prevedere una adeguata remunerazione del capitale investito. Si ritiene che un intervento compatibile con la remunerazione attesa dal capitale della futura Banca Popolare di Bari sia all'incirca pari a 500 milioni. In tal caso, qualora la Commissione europea si pronunci per un intervento di aiuto di Stato compatibile fino ad un massimo di circa 500 milioni, il FITD dovrà probabilmente sostenere un esborso maggiore, ossia circa 900 milioni avendo riguardo alle cifre inizialmente previste.

Quindi, alla luce delle considerazioni svolte, l'aiuto di Stato cui comparare le altre soluzioni suddette sarebbe di circa 500 milioni e non di 700, come inizialmente previsto.

Avendo definito che la procedura meno onerosa per il salvataggio della banca fosse la ricapitalizzazione precauzionale, il Consiglio dei Ministri il 15 dicembre 2019 ha approvato il decreto legge 142/2019 *Misure urgenti per il sostegno al sistema creditizio del Mezzogiorno e per la realizzazione di una banca di investimento*⁴².

Il provvedimento, oltre al salvataggio della banca commissariata, il cui fabbisogno per la ricapitalizzazione è stato stimato al momento del decreto in un importo pari a 1,4 miliardi, sarà costruito con l'obiettivo di tutelare i risparmiatori, le famiglie e le imprese del Mezzogiorno e contribuire al mantenimento dell'equilibrio nel sistema finanziario nazionale.

Con la misura dell'amministrazione straordinaria la Banca d'Italia, oltre alla continuità operativa ha garantito verifiche sullo stato patrimoniale e sulle componenti critiche della banca, grazie anche alla integrale sostituzione della governance e al supporto dei commissari

⁴² Cfr. D.L. 142/2019 / A.C. 2302.

straordinari e alla possibilità di pubblicare un unico bilancio al termine della procedura stessa⁴³, al fine di avviare la fase di processo di risanamento dell'istituto.

Nel citato decreto 142/2019, è stato previsto che le linee risolutive del piano industriale dovranno essere contenute in un Accordo Quadro, concepito dalle interlocuzioni e le negoziazioni tra gli amministratori straordinari della Banca Popolare di Bari, Mediocredito Centrale e il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi.

Le misure volte alla partecipazione per il rilancio della Banca Popolare di Bari (BPB), sono state pubblicate nella Gazzetta Ufficiale n. 37 del 14 febbraio 2020, Legge n. 5 del 7 febbraio 2020, di conversione in legge, con modificazioni del decreto legge 16 dicembre 2019, n. 142, *Misure urgenti per il sostegno al sistema creditizio del Mezzogiorno e per la realizzazione di una banca di investimento*⁴⁴.

Nella legge 5/2020 vengono definite le linee del possibile intervento dello Stato, e si dispone che, con uno o più decreti vengano assegnati in favore di Invitalia, Agenzia Nazionale per l'attrazione e lo sviluppo d'impresa S.p.A., uno o più contributi in conto capitale, fino ad un importo massimo di 900 milioni di euro, al fine di rafforzare il patrimonio di MCC⁴⁵.

L'operazione persegue l'obiettivo di sostenere MCC nella promozione, secondo logiche, criteri, e condizioni di mercato, di attività di investimento, *da realizzare mediante operazioni finanziarie, anche attraverso il ricorso all'acquisizione di partecipazioni di capitale di società bancarie e finanziarie nella prospettiva di ulteriori possibili operazioni di razionalizzazione di tali partecipazioni*⁴⁶.

Per facilitare la possibile futura cessione delle partecipazioni al mercato è stata inoltre prevista⁴⁷ la scissione del Mediocredito Centrale e la costituzione di una nuova società, alla quale sono assegnate le attività e le partecipazioni che sono state acquisite da banche e società finanziarie. Le azioni rappresentative dell'intero capitale sociale della nuova società sono attribuite al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

⁴³ Cfr. TUB, art.75, comma 2.

⁴⁴ Il decreto convertito è entrato in vigore il 15 febbraio 2020.

⁴⁵ Cfr. Senato della Repubblica – Documentazione per l'esame parlamentare – Misure urgenti per il sostegno al sistema creditizio del Mezzogiorno e per la realizzazione di una banca di investimento – D.L. 142/2019/A.C. 2302.

⁴⁶ D.L. 142/2019/A.C. 2302, Art. 1, comma 1. - Senato della Repubblica – Documentazione per l'esame parlamentare – Misure urgenti per il sostegno al sistema creditizio del Mezzogiorno e per la realizzazione di una banca di investimento.

⁴⁷ Cfr. Legge n. 5 del 7 febbraio 2020.

Detta previsione, la scissione del ramo di Mediocredito Centrale contenente le azioni acquisite, è stata prevista sia per rendere più agevole la ricollocazione del mercato della proprietà della banca, con reintegro delle somme direttamente a favore del Ministero del Tesoro, ovvero per favorire la possibilità di costituire una holding nella quale far confluire le partecipazioni delle altre piccole banche del Sud a seguito di eventuali processi aggregativi atti a rafforzare l'intero sistema bancario meridionale.

Allo scopo di sostenere la risoluzione delle criticità del Mezzogiorno, erano peraltro già stati introdotti incentivi fiscali applicabili a società con sede nelle regioni del Meridione⁴⁸, attraverso un regime fiscale agevolato per le operazioni di fusione, scissione o conferimento di azienda o rami di azienda nel caso di società con sede legale nelle regioni del Sud, in particolare Campania, Puglia, Basilicata, Molise, Calabria, Sicilia e Sardegna. Queste operazioni godono del beneficio della trasformazione delle attività per imposte anticipate (DTA) in crediti di imposta⁴⁹.

Non vi sono all'interno del suddetto decreto legge riferimenti alla normativa europea sugli aiuti di stato, ma resta inteso che ogni azione dovrà comunque essere sottoposta al vaglio della Commissione europea prima di essere attuata.

Ai fini dei fondi utilizzabili, è previsto⁵⁰ che all'onere derivante dall'operazione, stabilito pari a 900 milioni di euro per l'anno 2020, si provveda mediante corrispondente utilizzo delle risorse, iscritte sul capitolo 7175 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, destinate alla partecipazione al capitale di banche e fondi internazionali, come rifinanziate per il medesimo anno da ultimo con la Sezione II della legge di bilancio per il 2019 (legge 30 dicembre 2018, n.145)⁵¹.

Secondo quanto previsto nella normativa anzidetta, per il 2019 sono state rifinanziate le risorse destinate agli oneri provenienti dalla partecipazione a banche e fondi internazionali di 1 miliardo di euro sia per il 2019 sia per il 2020⁵².

⁴⁸ Cfr. D.L. n. 34 del 30 aprile 2019, art. 44. Bis.

⁴⁹ Cfr. Iniziari B. (27/12/2019), Banca Popolare di Bari e disciplina degli aiuti di Stato - Diritto Bancario, Banche, Concorrenza e Mercati.

⁵⁰ Legge n. 5 del 7 febbraio 2020, art. 2, comma 1.

⁵¹ Cfr. Senato della Repubblica – Documentazione per l'esame parlamentare – Misure urgenti per il sostegno al sistema creditizio del Mezzogiorno e per la realizzazione di una banca di investimento – D.L. 142/2019/A.C. 2302.

⁵² Cfr. Legge di stabilità 2013, riferimento all'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 170, della legge n. 228/2012.

Nel disegno di legge di bilancio per il 2020-2023⁵³, il capitolo 7175 del Ministero dell'economia e finanze dispone una provvista pari a 1,3 miliardi di euro per l'anno 2020.

Su tale capitolo, si segnala, la Sezione II del disegno di legge medesimo ha peraltro disposto un ulteriore rifinanziamento dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 170, della legge n. 228/2012, di 45 milioni sia per il 2020 che per il 2021⁵⁴.

Il Decreto ha previsto che le risorse stanziare per l'intervento di ricapitalizzazione della Banca del Mezzogiorno, qualora non venissero effettivamente utilizzate, potranno essere riassegnate al capitolo di spesa del di provenienza⁵⁵.

Il percorso che porterà alla ristrutturazione e alla ricapitalizzazione della Banca Popolare di Bari sarà da attuarsi, nei giorni in cui si sta scrivendo, secondo le modalità indicate nel decreto legge n. 142 del 2019, previa autorizzazione delle Autorità di vigilanza e l'approvazione dell'operazione da parte della Commissione, sulla base delle norme che regolano la disciplina degli aiuti di Stato.

Ad oggi non è ancora pervenuta l'autorizzazione, anche se sembrerebbe che una remunerazione di mercato all'intervento dello Stato, sulla base del piano industriale proposto, possa rendere compatibili aiuti per un importo massimo di 500 milioni⁵⁶.

Peraltro, i costi del risanamento continuano ad aumentare, tenendo conto degli oneri per la riduzione del personale, oltre all'impatto sui conti, e quindi sul capitale, dell'impatto della cessione dei crediti deteriorati ad AMCO⁵⁷, tenendo conto del possibile delta negativo tra valore iscritto in bilancio e valore di realizzo.

Ad oggi, gli oneri complessivi sembrerebbero ammontare ad oltre 1,6 miliardi, *a seguito della due-diligence condotta dal FITD (affiancato da KPMG) e dai commissari (coadiuvati da Oliver Wyman)*⁵⁸ con un esborso per lo stato di meno di 500 milioni e per il Fondo di Tutela dei Depositanti di quasi 1,2 miliardi⁵⁹.

⁵³ Cfr. Disegno di legge: S. 1586. - "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022" (approvato dal Senato) (2305).

⁵⁴ Senato della Repubblica – Documentazione per l'esame parlamentare – Misure urgenti per il sostegno al sistema creditizio del Mezzogiorno e per la realizzazione di una banca di investimento – D.L. 142/2019/A.C. 2302.

⁵⁵ Cfr. D.L. 142/2019, art.1. comma 5.

⁵⁶ Cfr. Gualtieri L. (26 maggio 2020), Pronta l'intesa FITD-MCC su Bari, Milano Finanza.

⁵⁷ Cfr. Fons. A. (28 maggio 2020), Pop. Bari. c'è l'accordo sul salvataggio, Il Messaggero.

⁵⁸ Gualtieri L. (28 maggio 2020), Accordo sul salvataggio Pop. Bari, Milano Finanza.

⁵⁹ Cfr. Gualtieri L. (26 maggio 2020), Pronta l'intesa FITD-MCC su Bari, Milano Finanza.

Tali versamenti, destinati all'aumento di capitale, saranno effettuati successivamente all'assemblea straordinaria di trasformazione in S.p.A., che dovrà tenersi entro giugno 2020.

3.5. Gli insegnamenti tratti dalle esperienze di crisi bancarie.

L'analisi delle crisi esaminate, affrontate nella cornice normativa via via esistente, si prestano e delle riflessioni e comparazioni.

Tra le procedure osservate, è evidente che la ricapitalizzazione precauzionale si è dimostrata senza dubbio la meno onerosa per i contribuenti ed ha richiesto contemporaneamente un minor concorso dei privati.

La somma di 5,4 miliardi impegnata dallo Stato nel caso dell'intervento per il salvataggio del Monte dei Paschi di Siena, sommati al concorso di azionisti e creditori subordinati, per circa altri 4 miliardi, sono stati certamente inferiori, paragonando le dimensioni relative, agli oneri che lo Stato ha dovuto sostenere per realizzare la liquidazione ordinata delle Banche Venete. Le Banche Venete, infatti, sommate, avevano un totale attivo pari a circa un terzo di quello del Monte dei Paschi di Siena. I 4,8 miliardi versati dallo Stato per sollevare Intesa Sanpaolo dal capitale necessario a coprire gli attivi ponderati acquisiti e per ristorarla dagli oneri di ristrutturazione, pur aggiungendo quanto ancora lo Stato dovrà pagare per le eventuali passività emergenti, coperte dalla garanzia di 12 miliardi prestata, determinano certamente un maggior onere, in valore assoluto ed ancor più in valore relativo alle rispettive dimensioni. Anche per le Banche Venete, peraltro, si è applicato il *burden sharing*, con oneri per i privati se non proprio equivalenti a quelli che hanno subito gli azionisti del Monte dei Paschi, pari a diversi miliardi. Tuttavia se ad essi si sommassero gli interventi del Fondo Atlante che ha effettuato una ricapitalizzazione guidata dal sistema bancario, per oltre 3,4 miliardi, gli oneri per i privati supererebbero di gran lunga quelli subiti dagli *shareholders* del Monte dei Paschi di Siena.

Inoltre, nel caso delle venete, l'economia del territorio ha avuto significative ripercussioni dovute alla liquidazione delle banche. Infatti, sebbene le principali attività e passività fossero state cedute ad un intermediario di sicura affidabilità, come Intesa Sanpaolo, è evidente che gli affidamenti delle imprese hanno subito delle contrazioni.

Molte imprese dei territori in cui le due banche erano insediate, infatti, precedentemente venivano affidate da tre banche singole (Banca Intesa, Veneto Banca e Banca Popolare di

Vicenza) e difficilmente, post acquisizione, l'ammontare degli affidamenti non ha subito contrazioni. Ogni banca, infatti, determina il fido massimo per ciascuna impresa o gruppo di imprese e tale importo è naturalmente inferiore per l'unica banca residua, Intesa Sanpaolo, rispetto alla somma dei fidi massimi precedentemente definiti dalle tre singole banche.

Tale naturale contrazione del credito ha avuto riflessi significativi sull'economia dei territori, sul bilancio delle famiglie e, in definitiva, ha incrementato gli oneri per lo Stato a causa del minor reddito imponibile che famiglie ed imprese hanno generato.

Sulla base delle precedenti valutazioni, la ricapitalizzazione precauzionale è stata senz'altro meno onerosa delle altre procedure di salvataggio esaminate.

Inoltre, così come per il Monte dei Paschi di Siena, post ristrutturazione e riorganizzazione, lo Stato potrà conseguire utili dalla gestione della banca ed infine ricollocare le azioni in suo possesso sul mercato o favorire un processo aggregativo. In entrambi i casi, lo Stato potrebbe rientrare di gran parte degli investimenti sostenuti e rimettere a disposizione dei contribuenti le somme, temporaneamente, su di essi gravate per il salvataggio.

Negli Stati Uniti, ad esempio, a seguito dell'ingente ricorso a fondi pubblici con ingresso del Governo americano nel capitale delle banche, la maggior parte delle quote azionarie sono state successivamente vendute con generazione di plusvalenze a tutto beneficio dei contribuenti americani⁶⁰.

Ci si potrebbe chiedere, pertanto, perché la ricapitalizzazione precauzionale non sia lo strumento utilizzato in quasi tutti i casi, se non nella maggior parte delle crisi bancarie. Ciò deriva da alcuni fattori.

Prima di tutto, la ricapitalizzazione precauzionale, tra gli altri motivi concorrenti, per poter essere attuata occorre che sia avviata quando ancora la banca non si è imbattuta in un percorso di crisi irreversibili. Deve esserci, in sostanza, la possibilità che con un importante piano di ristrutturazione aziendale, ovviamente con ricambio dei vertici che hanno provocato o quantomeno non hanno impedito l'incedere della crisi, la banca o il gruppo bancario abbia la possibilità di raggiungere performances reddituali e stabilità finanziaria e patrimoniale adeguata. Persistendo tali circostanze, la ricapitalizzazione può essere autorizzata.

Il problema si sposta quindi sulla capacità di intercettare tempestivamente l'insorgere della crisi e di intervenire per avviare le azioni risolutive.

⁶⁰ Cfr. Leone P.; Natale S.; Nicastro R., Op. cit., p. 286.

Il ritardo nelle soluzioni, certe, credibili e vigorose, preoccupano i mercati finanziari, agitano i risparmiatori e, in definitiva, facendo venir meno la fiducia di cui si nutre una banca, accelerano la crisi.

Pertanto, occorre prestare massima attenzione ad evitare la crisi ed a prepararsi alla circostanza che essa, magari per cause imprevedibili, si appalesi.

La normativa europea prevede che annualmente le banche debbano predisporre dei piani di risoluzione. Occorre che tali piani siano rigorosamente valutati, siano tempestivamente attuabili e siano adeguati alla dimensione dell'intermediario. Non vanno, quindi, intesi come meri adempimenti burocratici.

Inoltre, emerge un ulteriore evidente elemento di criticità. Occorrerebbe definire in maniera univoca la possibilità e l'entità degli interventi pubblici attuabili banca per banca. Tale requisito non è ancora del tutto chiaro, basti pensare che per la procedura che sta riguardando la Banca Popolare di Bari, lo Stato aveva inizialmente previsto un intervento di 700 milioni, su un iniziale deficit stimato in 1,4 miliardi ed ora, il deficit sembra orientato a raggiungere 1,6 miliardi e la Commissione europea si appresta ad autorizzare aiuti pubblici inferiori, pari a 430 milioni⁶¹. Ciò vuol dire che l'entità degli aiuti pubblici non era certa, a soli 6 mesi di distanza dalla decisione della commissione⁶².

Pertanto, l'esigenza di agire tempestivamente al primo insorgere della crisi, di preparare piani di risoluzione o di azione attuabili immediatamente e la definizione quantitativa degli aiuti di Stato utilizzabili caso per caso, sono insegnamenti che emergono in tutta evidenza dall'analisi dei casi esaminati.

3.6. I nuovi orientamenti della Commissione europea a seguito della pandemia sanitaria. Il

Temporary Framework.

I primi mesi di questo frenetico 2020 hanno visto l'avvento di una situazione di emergenza mondiale, a livello sanitario, umano, economico, senza precedenti.

Con la manifestazione del Coronavirus in Europa e la conseguente dichiarazione di stato di pandemia globale da parte dell'OMS, anche l'Unione Europea ha dovuto adottare drastiche

⁶¹ Cfr. Cassano A. (28 maggio 2020), Popolare Bari, risarciti gli azionisti solo post 2014, la Repubblica, Bari.

⁶² Essendo il D.L. 142/2019 / A.C. 2302., di soli sei mesi fa.

misure di contenimento per limitare il contagio del virus. Restrizioni sociali, chiusure forzate, quarantene e blocchi di intere città per consentire di minimizzare la diffusione nel più breve tempo possibile. Disposizioni inevitabili che hanno, però, comportato ingenti ripercussioni sulla domanda e sull'offerta dei paesi colpiti e uno shock economico smisurato.

Queste circostanze eccezionali, in cui le imprese si trovano ad affrontare una grave mancanza di liquidità, hanno danneggiato seriamente la situazione patrimoniale di molte imprese sane e lo stato di salute delle PMI in particolare, influenzando negativamente sulla condizione dei loro dipendenti a breve-medio termine.

I significativi danni generati dall'epidemia, in quanto non prevedibili, pongono le imprese in condizioni nettamente diverse dalle condizioni di mercato in cui operano normalmente. Inoltre, anche le imprese sane, preparate ai rischi inerenti al normale svolgimento dell'attività, potrebbero trovarsi al punto che la loro redditività risulterebbe compromessa.

Solo per quanto riguarda l'Italia, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha stimato per il 2020 una recessione del Prodotto Interno Lordo pari addirittura a 8 punti percentuali.

TAVOLA I.1: QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE SINTETICO (1) (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)			
	2019	2020	2021
PIL	0,3	-8,0	4,7
Deflatore PIL	0,9	1,0	1,4
Deflatore consumi	0,5	-0,2	1,7
PIL nominale	1,2	-7,1	6,1
Occupazione (ULA) (2)	0,3	-6,5	3,4
Occupazione (RCFL) (3)	0,6	-2,1	1,0
Tasso di disoccupazione	10,0	11,6	11,0
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	3,0	3,0	3,7

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.
(2) Occupazione espressa in termini di unità standard di lavoro (ULA)
(3) Numero di occupati in base all'indagine campionaria della Rilevazione Continua delle Forze Lavoro (RCFL).

63

Poiché la maggior parte delle imprese, durante il periodo di lockdown, ha registrato un calo, o addirittura assenza, di fatturato, la loro primaria esigenza diventa il garantirsi la liquidità occorrente per far fronte alle spese ed agli investimenti necessari alla ripartenza. Al riguardo, un ruolo chiave nel tentativo di fronteggiare le brusche conseguenze economiche e sociali innescate dall'epidemia Covid-19 deve essere svolto in primis dalle banche e dagli altri intermediari finanziari, che hanno il fondamentale incarico di garantire la trasmissione del flusso continuo di credito verso l'economia. Qualora tale flusso venga interrotto, si

⁶³ Documento di Economia e Finanza (24 aprile 2020), Sezione I- Programma di Stabilità dell'Italia, p.11.

originerebbe quel circolo vizioso per cui l'attività economica rallenta, le imprese non possono accedere alle risorse necessarie e fanno fatica a pagare i loro dipendenti, la disoccupazione aumenta, si assiste al crollo della domanda e dell'offerta.

In questo drammatico contesto è opportuno che siano adottate tempestive misure con l'obiettivo di incentivare e sostenere gli enti creditizi, permettendo loro di dirigere, in modo agevolato ed efficiente, l'attività economica dell'UE⁶⁴.

A questo proposito, tra le varie disposizioni di natura cautelativa, la Commissione europea, ha predisposto l'adozione di norme maggiormente accomodanti in materia di aiuti di Stato.

La Comunicazione della Commissione del 19 Marzo 2020 *Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak - COM 2020/C 91 I/01* riforma gli interventi convenzionali e ne autorizza di straordinari a supporto di quelle imprese aspramente danneggiate dalla crisi, in deroga alla normativa comunitaria ordinaria relativa agli aiuti pubblici⁶⁵. Tramite una prima modifica, risalente al 3 Aprile 2020, la Commissione è intervenuta ad ampliare il quadro delle misure pubbliche temporaneamente considerate compatibili con gli interessi del mercato, in quanto necessarie, a fronte delle complesse circostanze attuali.

Conseguentemente all'evolversi dell'emergenza, l'8 maggio è stata concordata una seconda variazione, che integra la possibilità per gli Stati membri di realizzare interventi statali come ausilio alla ricapitalizzazione precauzionale, attraverso procedure semplificate, per sostenere gli intermediari creditizi in difficoltà e ridurre il rischio sistematico che le crisi bancarie circoscritte ad un singolo Paese si ripercuotano sull'equilibrio dell'Unione Europea nel suo complesso.

Al fine di assicurare la liquidità e concedere i finanziamenti indispensabili alle imprese finanziarie e non, la Commissione, tra le misure ritenute compatibili, regola strumenti innovativi che possono essere messi in atto dagli Stati membri, in primo luogo, focalizzati a sostenere le PMI, consentendo loro di riprendersi dalla situazione attuale.

Il quadro temporaneo, rinforzato con la presente Comunicazione, introduce ulteriori improrogabili tipologie contemplate nella fattispecie di aiuti di Stato, le quali sono

⁶⁴ Cfr. Communication from the Commission (19/03/2020), Brussels, Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak, C (2020) 1863, p. 1.

⁶⁵ Cfr. Comunicazione della Commissione del 3 aprile 2020, C (2020) 2215, p. 1.

contraddistinte dal poter essere attuate nel brevissimo termine, al seguito della relativa notifica dallo Stato membro interessato.

Queste ultime sono eccezionalmente considerate ammissibili poiché compatibili con i principi di stabilità e proporzionalità interni al mercato, nel rispetto dell'articolo 107, paragrafo 3, del TFUE.

Vengono dichiarati conciliabili con il mercato interno gli aiuti destinati ad attenuare un rilevante turbamento dell'economia di uno Stato membro dell'UE. In questo contesto, i giudici dell'Unione hanno stabilito che il malessere deve riguardare la totalità o una parte importante dell'economia dello Stato interessato e non soltanto quella di una delle sue regioni o parti del suo territorio.

La Commissione illustra le condizioni notevolmente più flessibili che applicherà, date le circostanze, agli aiuti concessi dagli Stati membri, i quali devono pertanto dimostrare che le misure di aiuto pubblico notificate alla Commissione sono necessarie, appropriate e proporzionate, indirizzate al fine ultimo di rimediare alle perturbazioni economiche incontrate dallo Stato membro interessato e che tutte le condizioni sono pienamente rispettate⁶⁶.

La Commissione, nell'applicare la presente Comunicazione dal 19 marzo 2020, tiene conto dell'impatto economico dovuto all'emergenza sanitaria, che ha richiesto un contributo immediato. I suddetti provvedimenti sono dunque giustificati dalle provvisorie circostanze e non potranno essere applicate oltre il 31 dicembre 2020. La Commissione potrà, tuttavia, riesaminare la Comunicazione prima di tale data sulla base dell'evoluzione di importanti considerazioni economiche o di politica della concorrenza.

La Commissione, in stretta collaborazione con gli Stati interessati, garantisce la rapida adozione di decisioni previa notifica chiara e completa delle disposizioni oggetto della Comunicazione in esame. Gli Stati membri devono presentare le loro intenzioni alla Commissione e delineare i piani per l'esecuzione di tali misure tempestivamente e nel modo più strutturato possibile.

⁶⁶ Cfr. Communication from the Commission (19/03/2020), Brussels, Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak, C (2020) 1863, p. 4.

Conclusioni

Dal lavoro svolto, emerge in tutta evidenza come il sistema bancario italiano svolga un ruolo centrale per l'economia del Paese, al punto tale che la stabilità finanziaria rappresenta un valore da tutelare anche a costo, lo abbiamo osservato nei casi concreti, di dover sopportare l'impiego di denaro da parte dei contribuenti, quando un evento di crisi bancaria presenta caratteristiche tali da comprometterlo.

Si è altresì osservato che interventi con oneri per lo Stato sono stati effettuati anche in casi in cui non era l'intera stabilità finanziaria ad essere a rischio, ma l'economia di importanti zone geografiche.

Le famiglie e le imprese italiane sono particolarmente dipendenti dal sistema bancario. Esse depositano importanti porzioni delle loro disponibilità finanziarie nelle banche, in percentuali maggiori rispetto a quanto avviene in altre nazioni. In Italia, infatti, gli investimenti delle famiglie in azioni di piccoli o grandi imprese sono proporzionalmente inferiori e le disponibilità finanziarie vengono investite in titoli di Stato o lasciate sui depositi bancari¹.

Le imprese italiane sono per lo più di medie piccole dimensioni e con patrimonio netto limitato, pertanto gli investimenti, sia nel capitale circolante che quelli a più lungo termine, vengono finanziati con il debito bancario.

Per i motivi suddetti, la crisi di una banca, seppur non sistemica, coinvolgerebbe in misura rilevante molti risparmiatori e molte imprese. I primi, per la quota non coperta dalle assicurazioni sui depositi prestate dai fondi di garanzia, rischierebbero di perdere gran parte dei loro attivi depositati, che verrebbero restituiti solo dopo lunghe ed onerose procedure di liquidazione. Le seconde, per l'interruzione di una parte del supporto finanziario che esse hanno in corso, poiché si vedrebbero costrette a cercare di restituire prestiti bancari a revoca che nel frattempo avevano investito nelle loro iniziative.

Entrambi tali ricadute sul tessuto economico genererebbero impatti molto negativi sul Prodotto Interno Lordo e quindi sull'occupazione, con conseguenti oneri per lo Stato e rischio di instabilità sociale.

¹ Garonna P. (2014), Distribuzione finanziaria, modernizzazione e sviluppo: quale agenda per il sistema Italia, Bancaria Editrice, Roma, p. 22.

Ne deriva che, talvolta, interventi che prevedano oneri per lo Stato sono necessari ed opportuni.

L'osservazione di questi anni di crisi, delle soluzioni volta per volta adottate, delle reazioni dei governanti europei ed italiani, evidenziano che il percorso volto a gestire con celerità le crisi bancarie è ancora da completare.

I regolatori europei hanno fatto molto per cercare di spezzare il circolo vizioso che ha portato a trasferire i rischi bancari, talvolta dovuti a *moral hazard*, sui bilanci degli Stati.

Le regole individuate però, dopo oltre un lustro di applicazione, mostrano alcune debolezze che occorre risolvere.

Innanzitutto, esse si prestano ad interpretazioni non univoche, molto discrezionali.

Si è constatato che le crisi bancarie trattate, prima di avviarsi nel percorso poi attuato, hanno visto il tentativo di essere affrontate con strumenti diversi poi rivelatisi, a giudizio della Commissione Europea, non praticabili. Ma se tali tentativi di soluzione sono stati proposti, vuol dire che le norme non consentono di individuare con chiarezza quale è la procedura di gestione della crisi che si attua ad ogni banca o gruppo bancario.

Andrebbe a mio avviso definito prima della crisi, durante il normale incedere della vita della banca, nel così detto *going concern*, quale eventuale procedura di gestione della crisi dovrebbe essere attuata in caso di suo effettivo manifestarsi. Tale processo, potrebbe essere portato avanti dalle Autorità nazionali ed europee. In tal modo, quando la crisi si palesa, non si frapporterebbe tempo, oneroso per tutti gli *shareholders*, alla soluzione da adottare.

Le crisi infatti raramente si presentano inaspettate, vi sono sempre mesi, talvolta anni, di decadimento della struttura tecnica, finanziaria e patrimoniale della banca, prima che la crisi si avverta come irreversibile senza un intervento esterno. Durante quel tempo avere già la scatola degli attrezzi pronta all'uso sarebbe davvero utile e produttivo ad evitare l'incremento dei costi del salvataggio.

Un secondo aspetto che emerge è che la normativa europea non ha tenuto conto del principio della proporzionalità².

La normativa è infatti basata sul principio *one size fits all*, principio che prevede poche differenze tra banche di dimensioni anche enormemente diverse. Risulta davvero appropriato che una piccola banca locale, caratterizzata da poche filiali in un ristretto territorio geografico,

² Masera R; Guida R. (2014), Does one size fit all?, Il Mulino, Bologna.

con poche centinaia di milioni di totale attivo, se non poche decine, sia regolamentata dalla stessa cornice normativa di un grande gruppo bancario presente in diverse nazioni europee o addirittura in diversi continenti? Per le prime, l'istituto del commissariamento da parte dell'Autorità nazionale, potrebbe essere, a mio avviso, ancora uno strumento utile per accompagnare l'istituto alla soluzione, spesso nel passato avvenuta tramite un percorso aggregativo, di una crisi di limitate proporzioni.

Un ulteriore aspetto che emerge dal lavoro rappresentato, è che l'attuale normativa europea, proprio perché nasce dalla necessità di evitare che le crisi bancarie si trasferiscano sui contribuenti, poggia su un massiccio intervento dei privati per farsi carico delle crisi: il *burden sharing* ed il *bail-in*, muovono da tale obiettivo. Ma tale circostanza può essere opportuna in linea generale e teorica, non può essere un assunto valido per ogni epoca.

Attualmente siamo di fronte ad una crisi economica sistemica generata da uno shock esterno ed imprevedibile, causato dalla pandemia Covid-19.

Tale crisi economica si appresta ad essere di entità mai osservata, neanche a seguito della crisi post Lehman, in Europa ed ancor più in Italia³.

In un tale contesto l'Italia ha un duplice acceleratore di rischio: da un lato abbiamo un sistema imprenditoriale debole, basato su piccole e medie imprese non capitalizzate e per questo fortemente dipendenti dal sistema bancario per le esigenze di liquidità e di investimento; dall'altro un sistema bancario con bassa redditività e con un alto livello di crediti deteriorati, già prima dell'avvento della crisi generata dal Covid-19.

Questo sistema, con la crisi economica in atto, sarà messo sotto pressione ed avrà bisogno, con molta probabilità, ancora di interventi statali per evitare il propagarsi della instabilità finanziaria causata dalla crisi di alcuni intermediari bancari.

Pertanto, quello che negli anni si è verificato occasionalmente per alcune banche o gruppi bancari potrebbe nel prossimo futuro verificarsi con maggiore frequenza e velocità; abbiamo infatti visto che le crisi bancarie in Italia non sono state molte nell'ultimo decennio.

Probabilmente il principio del solo concorso dei privati a farsi carico delle crisi bancarie potrebbe essere non sufficiente ed in ogni caso non opportuno.

³ Cfr. Considerazioni finali del Governatore della Banca d'Italia (29 maggio 2020), previsione Pil 2020 - 13% (superiore a quella stimata dal Temporary Framework, BCE).

L'osservazione delle modalità di gestione delle crisi trattate, unitamente all'analisi della situazione economica in atto, dovrebbe far promuovere un intervento strategico nella gestione delle crisi bancarie italiane.

Sarebbe necessario condurre uno studio approfondito, promosso dal Governo, circa l'entità dei fondi necessari per creare una disponibilità adeguata ad affrontare eventuali crisi bancarie. Occorrerebbe prevedere la movimentazione di appositi capitoli del bilancio dello stato per costituire un fondo, quasi un fondo sovrano italiano, in grado di poter celermente intervenire. Tale fondo potrebbe essere sotto il controllo dello Stato ma attuato con il concorso dell'Autorità nazionale, la Banca d'Italia.

Bisognerebbe prevedere gli strumenti normativi pronti per essere attuati, che evitino le incertezze interpretative che generano ritardi nell'attuazione delle scelte: farsi trovare pronti con le procedure per intervenire, potrà evitare che gli interventi siano tardivi e quindi inefficaci o quanto meno più costosi.

Il costo sociale e gli oneri per i contribuenti, in assenza di detto piano organico e di detta visione strategica per affrontare le crisi, sarebbe certamente superiore agli oneri per la dotazione degli strumenti di contrasto.

Forse, proprio la gravità della situazione generata da Covid-19, potrebbe indurre le istituzioni europee a prevedere modifiche alla regolamentazione e, contemporaneamente, quelle italiane a trovare il coraggio e gli oneri per utilizzare tutti gli strumenti già attualmente a disposizione al fine di salvaguardare la stabilità finanziaria ed in definitiva gli interessi economici nazionali.

Bibliografia

AMCO, Bilancio Individuale 2019.

Banca d'Italia (16.12.2019), L'intensità dell'azione di vigilanza sulla Banca Popolare di Bari.

Banca d'Italia (23.04.2020), Domande e risposte sulla crisi della Banca Popolare di Bari.

Barbagallo C., Capo del Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia, Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza, Senato della Repubblica, audizione alla Camera dei Deputati Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, legge 12 luglio 2017, n. 107.

Boccuzzi G. (2015), L'Unione Bancaria europea. Nuove istituzioni e regole di vigilanza e di gestione delle crisi bancarie, Bancaria Editrice, Roma.

Boccuzzi G. (2016), intervento svolto in occasione della celebrazione del decennale della Banca della Provincia di Macerata "Difficile muoversi tra crisi bancarie, tassi negativi, una Europa quasi mai d'accordo su nulla".

Boccuzzi G. (2018), Il regime speciale della risoluzione bancaria. Obiettivi e strumenti, Cacucci editore, Bari.

Camera (2019), DL 142, Dossier approfondimenti.

Camera dei Deputati- Documentazione per l'esame di Progetti di legge – Camera dei Deputati.

Capriglione F.; Alpa G.; Andenas M; Antonucci A; Masera R.; Mc Cormick R.; Merusi F; Montedoro G.; Paulus C. (2017), Rivista trimestrale di diritto dell'economia, la Fondazione G. Capriglione Onlus, Università Luiss G. Carli, Roma.

Cassano A. (28 maggio 2020), Popolare Bari, risarciti gli azionisti solo post 2014, la Repubblica, Bari.

Circolare 285/2013 della Banca d'Italia – Guidelines EBA/GL/2014/10.

Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, MPS, Intervento Apponi Angelo, Direttore Generale Consob.

Communication from the Commission (19/03/2020), Brussels, Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak, C (2020) 1863.

Comunicazione della Commissione del 3 aprile 2020, C (2020) 2215.

Costa G. (2010), Il punto di vista Keynesiano e la crisi, Versione rivista intervento al Convegno "Crisi economica e crisi della teoria economica: un confronto fra teorie economiche 'ufficiali' e teorie economiche 'alternative'".

Davi L. (20 luglio 2019), Banche: al via il super fondo per gestire i crediti semi-deteriorati, Il Sole24ore.

Decreto legge n. 142/2019.

Decreto legge n. 237 del 23 dicembre 2016

Decreto legge n. 34 del 30 aprile 2019.

Decreto legge. n. 99 del 25 giugno 2017.

Decreto legislativo n. 180/2015.

Decreto legislativo n. 385 del 1° settembre 1993, Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia.

Decreto ministeriale del 30 gennaio 2017.

Decreto ministeriale del 6 aprile 2017, Ripartizione della dotazione del Fondo per il finanziamento delle operazioni di acquisto azioni e delle concessioni di garanzie dello Stato a favore delle banche e dei gruppi bancari italiani (17A03363).

Direttiva 2014/49/UE, recepita con il d.lgs. 30/2016 che ha integrato la disciplina contenuta nel TUB, e direttiva 2014/59/UE sul risanamento e la risoluzione delle banche (Bank Recovery and Resolution Directive -BRRD).

Disposizioni urgenti per la liquidazione coatta amministrativa di Banca Popolare di Vicenza S.p.A. e di Veneto Banca S.p.A. – D.L. 99/2017 A.S. 2879.

Documento di Economia e Finanza (24 aprile 2020), Sezione I- Programma di Stabilità dell'Italia.

Domenicucci D. (2019), Il salvataggio di Banca Tercas non è un aiuto di Stato secondo il Tribunale dell'Unione europea, Eurojus.

Draghi M. (2012, 26 Luglio), Discorso pronunciato alla Global Investment Conference, Londra.

Fondo Interbancario Tutela dei Depositi, Relazione Bilancio (2017), La gestione del Fondo di Solidarietà.

Fondo Interbancario Tutela dei Depositi, Relazione Bilancio (2018), La gestione del Fondo di Solidarietà.

Fondo Interbancario Tutela dei Depositi, Relazione Bilancio (2019), La gestione del Fondo di Solidarietà.

Fons. A. (28 maggio 2020), Pop. Bari. c'è l'accordo sul salvataggio, Il Messaggero.

Garonna P. (2014), Distribuzione finanziaria, modernizzazione e sviluppo: quale agenda per il sistema Italia, Bancaria Editrice, Roma.

Gualtieri L. (15 maggio 2020), L'aumento di capitale della Pop Bari lievita fino a quota 1,6 miliardi, Milano Finanza.

Gualtieri L. (26 maggio 2020), Pronta l'intesa FITD-MCC su Bari, Milano Finanza.

Gualtieri L. (27 maggio 2020), Bruxelles allenta il pressing sulla privatizzazione del Montepaschi, Milano Finanza.

Gualtieri L. (28 maggio 2020), Accordo sul salvataggio Pop. Bari, Milano Finanza.

Il Sole24 Ore -Radiocor, Ggz, (15 aprile 2020), Popolare Bari: salvataggio in mezzo al guado, FITD versa altri 50 mln.

Iniziari B. (27/12/2019), Banca Popolare di Bari e disciplina degli aiuti di Stato - Diritto Bancario, Banche, Concorrenza e Mercati.

La Comunicazione della Commissione (2013/C 216/01).

La Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio (27/07/2015), Bruxelles.

La sentenza del Tribunale di primo grado UE sull'operazione di acquisto Tercas in Studi Camera (2019), Affari Comunitari.

Legge n. 190 del 23 dicembre 2014.

Legge n. 208 del 28 dicembre 2015

Legge n. 5 del 7 febbraio 2020.

Lehmann A. (2017), Carving out legacy assets: a successful tool for bank restructuring?, Policy Contribution Issue n9.

Leone; Natale; Nicastro (2019), (a cura di); Risoluzione di una crisi, Bancaria Editrice, Roma.

Maccarone S. (2018), La gestione delle crisi bancarie tra diritto europeo e norme interne, Saggio in "Diritto della Banca e del mercato finanziario", Pacini Giuridica, Pisa.

Maccarone S. (2019), La sentenza del Tribunale Europeo sul caso Tercas, Bancaria Editrice, Roma.

Marchesano M. (2016), "Così i soldi del Mezzogiorno salveranno le banche del Nord", Corriere della Sera- Corriere del Mezzogiorno.

Masera R; Guida R. (2014), Does one size fit all?, Il Mulino, Bologna.

Massaro F. (30 maggio 2020), MPS, sì della UE alla cessione di npl ad AMCO Balzo in Borsa, Corriere Della Sera.

Micossi S. (2019), 'Sostegno privato o sostegno pubblico alle banche in difficoltà: una prospettiva economica', Convegno 'Banche e aiuti di Stato: quale modello dopo la sentenza Tercas', La Sapienza Università, Roma.

Monte dei Paschi di Siena, Bilancio (31 dicembre 2016).

Passador M. L. (2016, gennaio-marzo), Una nuova unione, una Unione Bancaria, in Diritto della Banca e del mercato Finanziario, Pacini Giuridica, Pisa.

Pezzuto A. (giugno 2018), BRRD e gestione delle crisi bancarie in Italia negli anni 2015 e 2017, Rivista di Diritto Bancario, Milano.

Raviolo G. (2009), La crisi globale: da Bretton Woods ai mutui subprime, GAIA srl- Edizioni Univ. Romane, Roma.

Sacomanni F.-Direttore Generale Banca d'Italia (2009), Nuove regole e mercati finanziari, Dibattito in occasione della pubblicazione del volume di EuropEos- SSPA.

Senato della Repubblica – Documentazione per l'esame parlamentare – Misure urgenti per il sostegno al sistema creditizio del Mezzogiorno e per la realizzazione di una banca di investimento – D.L. 142/2019/A.C. 2302.

Senato della Repubblica – Documentazione per l'esame parlamentare – Misure urgenti per il sostegno al sistema creditizio del Mezzogiorno e per la realizzazione di una banca di investimento – D.L. 142/2019/A.C. 2302.

Sentenza n. T-98/16 (19/03/2019), Tribunale UE.

Sironi (2019), Prefazione 'In risoluzione di una crisi, Le good banks tra regole, mercato, territori e risparmiatori', Bancaria Editrice, Roma.

Sirotti Gaudenzi E. (2017), "Banche. Good bank o bad bank?", Primiceri Editore.

The role of CJEU in sharing the Banking Union: notes on Tercas (T-98/16) and Fininvest (C-219/17) in Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale.

Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Visco I. (2017 luglio), intervento del Governatore, Assemblea ABI, Roma.

Visco I. (29 maggio 2020), Considerazioni finali del Governatore della Banca d'Italia.